



Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

www.rapportodiritti.it

Un progetto di



**A BUON
DIRITTO**
— ONLUS —

AGGIORNAMENTO

2022

Con il sostegno di

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

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, il seguente simbolo funge da pulsante per andare alla pagina *Sommario*



**ANDARE
ALLA PAGINA
"SOMMARIO"**

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'immagine.

Sommario

1. Libertà di espressione e di informazione.....	7
2. Pluralismo religioso.....	11
3. Salute e libertà terapeutica.....	15
4. Ambiente	21
5. Istruzione	25
6. Lavoro.....	29
7. Persona e disabilità	33
8. Profughi e richiedenti asilo	37
9. Migrazioni e integrazione.....	41
10. Rom e Sinti	45
11. LGBTQI+	49
12. Autodeterminazione femminile.....	53
13. Minori.....	57
14. Prigionieri	61
15. Salute mentale	65
16. Dati sensibili.....	69
17. Diritto all'abitare.....	76

Capitolo

1. Libertà di espressione e di informazione

Scritto da: **Giovanna Pistorio**



Il punto della situazione

Il 2022 è stato un anno nero per la libertà di espressione e di informazione in Italia. Sulla base di quanto emerge dal rapporto di *Reporter senza frontiere* (Rsf), il nostro Paese ha perso ben 17 posizioni, passando dalla quarantunesima alla cinquantottesima, nella classifica che, su centottanta Paesi, misura il tasso di libertà di ogni Stato in relazione al pluralismo informativo, alla stampa, all'indipendenza dei media. L'Italia si colloca al di sotto della Giamaica, della Romania, del Taiwan.

Diversi i fattori ai quali addebitare questa situazione. In primo luogo, il ritardo sul piano normativo: nonostante i moniti provenienti dalla Corte costituzionale, il legislatore non è ancora intervenuto. Si rammenta infatti che, in prima battuta con ordinanza n. 132 del 2020 e successivamente con sentenza n. 150 del 2021, il giudice costituzionale auspicava a una riforma della disciplina vigente, allo scopo «di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività». Ma, ad oggi, nulla è cambiato.

C6. Libertà di informazione e di espressione • Classifica della libertà di stampa in Europa

La mappa riporta i paesi contrassegnati come UE/Balcán* nella classifica mondiale per la libertà di stampa di RSF (Reporters Sans Frontières). In una scala da 1 a 100, un valore più alto definisce una migliore 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 via su rapportodiritti.it
Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: RSF - Reporters sans frontières • Scaricare i dati - Creato con Datawrapper

Ecco allora che, sempre più spesso i giornalisti, nonostante la pluralità dei mezzi di informazione e di comunicazione, tendono ad autocensurarsi per evitare denunce di diffamazione o altre forme di contestazione. È per tale ragione che, nel mese di luglio 2022, a seguito dell'ennesimo episodio di intimidazione, il Presidente dell'Ordine dei giornalisti ha inviato formale richiesta alle istituzioni, per introdurre nuove norme «affinché minacce e aggressioni ai cronisti siano considerate come aggravanti dei rispettivi reati».

Nell'anno 2022, il disordine informativo ha raggiunto vette ineguagliabili.

La circolazione, con l'estrema rapidità e la capillarità che le nuove tecnologie consentono, di un enorme flusso di informazioni errate, derivanti da fake news e dai c.d. deepfake, ossia foto, video e audio manipolati tramite strumenti di IA, ha riguardato i settori più disparati: dall'economia alla sanità, passando per le questioni attinenti alle competizioni politiche, alle campagne elettorali e persino alla vita del Papa, fino ad arrivare, se non a travolgere, la già drammatica situazione del conflitto russo-ucraino. È la prima volta che, in una guerra, Tiktok è diventata una delle principali fonti di (dis)informazione, provocando non solo una distorsione della realtà, ma effetti potenzialmente pericolosi sul piano delle reazioni e dei comportamenti sociali da parte dei cittadini. È probabilmente per la stessa ragione che il sito del Ministero della Sanità aggiorna periodicamente le informazioni relative al Covid-19, ai suoi sviluppi e alle vaccinazioni. Il problema delle fake news si è posto anche con riguardo alle forme di Intelligenza artificiale, a fronte della possibilità che Chat GPT e altre chatbot consentano la diffusione di informazioni non conformi al vero. Se è noto che le fake news sono sempre esistite, è altrettanto indubbio che la velocità dei mezzi di diffusione in rete e la ricostruzione sempre più verosimile grazie alle sofisticate forme di intelligenza artificiale, rendono la questione molto più problematica e preoccupante.

Un dato positivo: nel corso del 2022, i casi di cyberbullismo sono diminuiti del 30% e risultano indagati 129 minori, sulla base di quanto emerge dai dati resi dalla Polizia di Stato, in occasione del *Safer Internet-Day*, tenutosi a Roma il 7 febbraio 2023. La situazione è indubbiamente migliorata rispetto ai due anni precedenti: 326 i casi trattati, a fronte dei 464 del 2021 e dei 412 del 2020. Significativo è anche il decremento per ciascun segmento di età: -37% le vittime fino ai 9 anni, -23% tra i 10 e i 13 anni, -31% dai 14 ai 17 anni. Il miglioramento dello scenario è probabilmente imputabile al «continuo lavoro di prevenzione e sensibilizzazione nelle scuole», come rilevato da Ivano Gabrielli, direttore del Servizio Polizia Postale. Non è certo la meta, ma una tappa significativa che funziona da stimolo nella incessante campagna di mobilitazione e responsabilizzazione.

Raccomandazioni

- Contemperare, attraverso un intervento del Legislatore, la tutela della libertà di espressione con i diritti del singolo, in un contesto in cui i profondi mutamenti, derivanti dall'utilizzo dei social media e di internet, hanno inciso, se non travolto, il pluralismo informativo.
- Investire sull'«addestramento degli utenti», in termini di formazione e di alfabetizzazione digitale e algoritmica, per rammentare che proprio i cittadini, quali protagonisti di quel sistema interno e sovranazionale in cui vanno bilanciate le diverse

esigenze, sono impegnati in prima linea come artefici e fruitori di quelle notizie che, anche e soprattutto se false, esagerate o tendenziose, giocano un ruolo importante e decisivo in situazioni ordinarie e ancor più in circostanze emergenziali.

- Per garantire più diritti occorre quindi produrre più sicurezza, passando attraverso una più efficace cultura, declinata in termini di formazione e responsabilità, per rendere i cittadini i protagonisti consapevoli di quell'ordine legale su cui poggia la civile convivenza.

Capitolo

2. Pluralismo religioso

Scritto da: Ilaria Valenzi

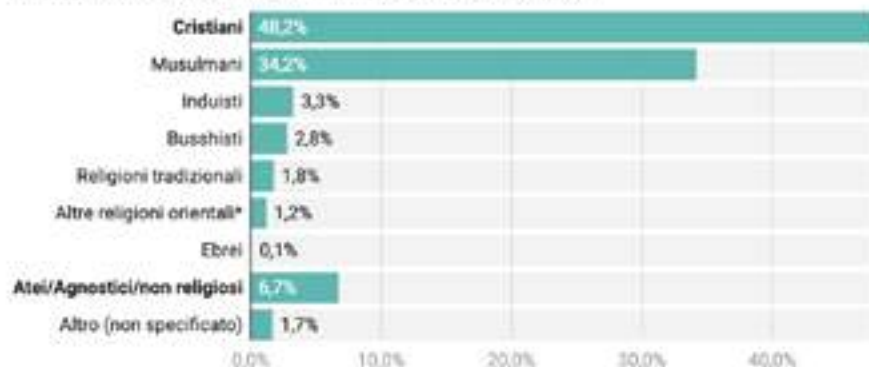


Il punto della situazione

Se anche nel 2022 la retorica dell'invasione dei e delle migranti è stata smentita dai [dati statistici](#) che ci indicano un sostanziale assestamento, nell'ultimo quinquennio, del numero dei cittadini e cittadine straniere residenti in Italia, lo stretto legame tra migrazioni e religioni ha continuato a caratterizzare il dibattito pubblico, sotto forma di evocazione del rischio di sostituzione etnica. Il tema non è nuovo e riguarda una più ampia tendenza delle politiche delle destre europee ad utilizzare la retorica della paura verso la diversità come strumento di coesione intorno a valori tradizionali e l'identità religiosa come collante sociale, da difendere contro la presunta volontà di affermazione di valori disgreganti. È il fenomeno che va sotto il nome di [populismo religioso](#), che fornisce all'omologo politico strumenti simbolici e contenuti pseudo identitari contrari ad ogni visione pluralistica della società. Non deve, pertanto, stupire come il 2022, anno fortemente caratterizzato dagli eventi politici legati al confronto elettorale, in cui il maggiore partito della destra italiana ha raggiunto risultati particolarmente rilevanti, il tema della difesa delle tradizioni religiose e identitarie sia stato centrale nel discorso politico. Il progetto politico della destra meloniana ha, infatti, pubblicamente riaffermato l'utilizzo dei riferimenti al conservatorismo religioso, elevandolo a disegno politico globale. Ne è riprova il ritorno prepotente nel dibattito pubblico del tema della famiglia tradizionale e delle politiche a favore della natalità, da contrapporre alle ricette di risoluzione delle questioni demografiche tramite una gestione condivisa del fenomeno migratorio.

C2. Pluralismo religioso • Stima delle appartenenze religiose dei residenti stranieri (2021)

Il totale dei residenti stranieri è stimato a 5.031.000 persone



[vai su rapportodiritti.it](#)

Grafico: [rapportodiritti.it](#) - Fonte: [Coaffretil](#) su Dossier statistico immigrazione - Scaricare i dati - Creato con [Datawrapper](#)

Questa visione si è inserita nel più ampio schema politico e narrativo delle destre transnazionali, in cui l'Italia ha da tempo un ruolo essenziale, consolidatosi con [i risultati politici](#) prima richiamati.

Come rilevato da osservatori nel campo dei [diritti umani](#), le politiche anti-immigrazioniste della destra italiana si sono poste al punto di intersezione con narrazioni islamofobiche e ostili alle minoranze etniche e religiose. Tali dati si concretizzano soltanto nelle questioni più strettamente attinenti all'odio on line e all'*hate speech* religiosamente

orientato, su cui questo report per l'anno 2021 si è particolarmente soffermato. Per il 2022 segnaliamo il Report sui crimini d'odio registrati in Italia e prodotto dall'[OSCE](#). Anche in tema di antisemitismo, la [Relazione annua](#) dell'Osservatorio antisemitismo della Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea fornisce dati importanti: 241 episodi di di diversa natura, dalle aggressioni fisiche alle minacce pubbliche e private, non soltanto in rete. Rileva l'Osservatorio come la situazione di crisi economica e disagio diffuso presenti nel Paese favoriscano *“il riemergere di attitudini razziste, xenofobe e antisemite”*.

Lo spirito di contrasto al riconoscimento dei pieni diritti in materia di libertà religiosa ha continuato a manifestarsi nel 2022 anche attraverso le numerose difficoltà che le comunità musulmane e altre comunità religiose a *background* migratorio hanno incontrato nell'apertura dei luoghi di culto, così come nell'assegnazione di aree cimiteriali e nel rispetto dei principi religiosi all'interno delle strutture di cura. [Il Rapporto sulla libertà di religione](#) in Italia nell'anno 2022, redatto come ogni anno dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, compie un censimento di tali difficoltà, individuando anche esperienze locali positive, che indicano un leggero ma significativo miglioramento nelle interlocuzioni tra religioni e amministrazioni di livello intermedio. Lo stesso Rapporto compie una generale ricognizione del quadro giuridico italiano in materia di rapporti con le confessioni religiose, rilevando una sostanziale stabilità. Il dato non è da interpretare esclusivamente quale segno di un trend positivo. Lo stesso si inserisce, infatti, nella storica difficoltà di dotare l'Italia di una legge generale sulla libertà religiosa. Ciò nonostante, devono essere rilevate positivamente tutte quelle manifestazioni di interesse e di dialogo tra religioni e istituzioni, atte a colmare le lacune dell'ordinamento giuridico in tema di riconoscimento e affermazione dei diritti di libertà, uguaglianza e laicità.

Sotto questo ultimo aspetto non possono non rilevarsi i dati relativi al costante calo nella frequentazione dell'ora di religione nelle scuole pubbliche. Nel 2022 il [Ministero dell'Istruzione](#) ha rilevato che nel corso dell'anno scolastico 2020/2021 circa un milione di studenti e studentesse ha scelto di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica. [Qui](#) sono consultabili dati articolati in ordine alle differenze territoriali e di tipologie di istituti. Con riguardo all'anno scolastico 2021/2022 la [Conferenza Episcopale Italiana](#) ha messo a disposizione propri dati i quali, non scervi dalla necessità di una valutazione congrua e imparziale, sembrano raccontare di un Paese in cui l'ora di religione continua ad essere la scelta della gran parte della popolazione giovanile, con una quota tuttavia rilevante di giovani non avvalentisi ed evidenti differenze territoriali (i non avvalentisi nelle regioni del Nord raggiungono il 29,98%, a fronte del 3,79% per le regioni del Sud). Ciò che preme rilevare è che il nuovo pluralismo religioso e culturale italiano necessita sempre più di essere preso in considerazione nelle politiche scolastiche di inclusione ed educazione alla diversità. Un tema che necessiterebbe di un forte investimento culturale ma che rischia di ricadere nelle dinamiche di scontro politico religiosamente orientato.

In chiusura di questo aggiornamento è necessario menzionare un ulteriore elemento di preoccupazione per la tutela dei diritti dell'ordinamento democratico. Si intende far riferimento all'attacco che i diritti riproduttivi e i diritti civili, primi tra tutti quello all'interruzione volontaria di gravidanza e all'autodeterminazione di genere, stanno subendo da tempo e con particolare attenzione con l'inizio della nuova legislatura. Ne sono esempio le proposte e i disegni di legge per [la modifica dell'art. 1 del codice civile](#) in materia di riconoscimento della capacità giuridica del concepito, primi atti parlamentari compiuti con l'insediamento delle nuove assemblee. Ma ne è esempio anche lo scontro politico

che la normativa sull'interruzione volontaria di gravidanza ha provocato con l'affermarsi di una nuova visione governativa. Anche il tema dei diritti delle coppie LGBTQIA+ continua ad essere centrale per l'agenda della destra politica, con evidenti ricadute in termini di restrizione di diritti per persone e famiglie. Anche questi temi devono essere inquadrati sotto la lente di lettura dell'affermazione di un universo religioso – valoriale di tipo ultraconservatore, che chiama allo scontro di civiltà con visioni laiche e democratiche acquisite al patrimonio giuridico di questo Paese, attualmente messe in forte pericolo.

Raccomandazioni

- Occorre adottare un approccio legislativo, sia a livello nazionale che a livello territoriale, che si occupi di tutelare le comunità religiose che continuano ad avere meno diritti in un'ottica che sia inclusiva e non più repressiva.
- Occorrono misure di promozione dell'integrazione e di valorizzazione delle diversità religiose e culturali nei contesti scolastici.
- Occorrono misure di limitazione della possibile ingerenza di gruppi di pressione ultraconservatori sui diritti civili universalmente acquisiti.

Capitolo

3. Salute e libertà terapeutica

Scritto da: **Silvia Demma**



Il punto della situazione

Ritorno alle disparità. Nascere, vivere, morire: verbi il cui declinarsi concreto è condizionato in modo sensibile da fattori come regione di residenza, genere, classe sociale, età, etnia, a dispetto del quadro normativo su cui si impernia il SSN. Le differenze si sono ripresentate, acute, dopo la pandemia che ha comportato ampi stravolgimenti nell'organizzazione dei servizi e nella distribuzione delle risorse. Le verifiche annuali sull'erogazione dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza), pensati per garantire standard uniformi di prestazioni su tutto il territorio nazionale, regolarmente evidenziano differenze significative, confermate anche dai dati elaborati con il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG), relativi al [2021](#), ancora segnato dall'emergenza Covid.

Delle sette Regioni che non raggiungono il livello di sufficienza rispetto agli standard stabiliti, cinque appartengono al gruppo sud e isole (Molise, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna) e due al nord (Valle d'Aosta e provincia di Bolzano). Questo significa che a 14.108.026 persone residenti nella macroregione sud e isole e 659.031 al nord, equivalenti a circa un quarto del totale della popolazione italiana⁶, non hanno ricevuto le prestazioni previste dai LEA in misura sufficiente. Tra i 22 indicatori NSG per valutare l'assistenza sanitaria erogata dalle Regioni (sottoinsieme CORE) figura la percentuale dei malati di tumore assistiti dalla rete di cure palliative sul totale dei morti di tumori che vede ai due estremi il Veneto (56.15%) e la Calabria (4.52%) e la percentuale di donne sottoposte a screening per il tumore al seno (Provincia di Trento: 96.95%; Calabria: 2.46%). Dal [Piano Nazionale Esiti 2022](#) (PNE) si ricavano dati sulle nascite: nel 2021 permane l'eccesso di parti cesarei - al di sopra della soglia rilevata dall'OMS nel 1985 (10-15%) oltre la quale non si evidenzia un ulteriore calo di mortalità materna e infantile, e dal DM 70/2015 che fissa la soglia, per i cesarei al primo parto, al 25% per i punti nascita con più di 1.000 parti/anno e al 15% per le maternità al di sotto dei 1.000 parti - soprattutto nelle regioni del sud, a cominciare dalla Campania. Permane inoltre alto in Italia il numero (137 su 442 totali) di punti nascita con meno di 500 parti/anno, associati, in particolare, a più elevati rischi per il nascituro.

I nuovi LEA del 2017 ([DPCM 12/01/2017](#)) hanno visto trascorrere anche il 2022 senza trovare ancora alcuna applicazione, in assenza degli stanziamenti necessari a finanziarne l'erogazione. Sono quindi in attesa anche le cure odontoiatriche per chi sia in condizioni di vulnerabilità sociale e rinvia o rinuncia alle cure per problemi economici. Sono invece stati reperiti i fondi per ridurre l'IVA su presidi indispensabili per la salute durante le mestruazioni: nel 2020 ([L. 157, 19/12/2019, art. 32 ter](#)) è stata ridotta dal 22 al 5% per coppette mestruali, assorbenti compostabili e biodegradabili, nel 2022 ([L. 234, 30/12/2021](#)), è passata al 10% per tutti gli altri assorbenti. Rimane invece al 22% l'IVA sugli assorbenti per l'incontinenza non dispensati dal SSN, condizione che si stimma affligga in Italia oltre 5 milioni di persone, in prevalenza donne, soprattutto nella fascia di età più giovane (45 anni).

Peraltro, per questa condizione ancora ammantata da vergogna, le stime sono probabilmente al ribasso e i programmi per prevenzione, fisioterapia e cura stentano a partire. Cure odontoiatriche e adeguata presa in carico per gli incontinenti sono solo due possibili esempi di quanto il SSN sia inadempiente nel garantire l'equo accesso al diritto

.....
⁶ Dati ISTAT, Popolazione residente e dinamica demografica Anno 2021, <https://www.istat.it/it/files//2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>

alla salute, comprovato anche dal volume di spese sanitarie riportate in dichiarazione dei redditi per la detrazione fiscale (19%) nel 2021: € 37, 16 miliardi, oltre 9 miliardi in più di quanto rilevato dalla [Ragioneria di Stato](#) per il 2016. Va ricordato che sono escluse da questi importi tutte le prestazioni pagate da chi non ha modo di avvalersi delle detrazioni fiscali e che i [parafarmaci](#) (es. gli integratori vitaminici, spesso prescritti agli anziani) non sono detraibili.

C3. Salute e libertà terapeutica • Piano di recupero delle liste d'attesa e ricorso al privato

L'area dei cerchi rappresenta l'entità del finanziamento ricevuto da Regioni e Province Autonome e consente di visualizzare informazioni dettagliate

NB: Nei grafici dettagliati, la barra vuota corrisponde al valore 0%. In alcuni casi sono indicati valori superiori al 100%, corrispondenti all'obiettivo dichiarato di programmare più interventi di quanti fossero in attesa.

Stima finanziamento totale (L. 234, 30/12/2021): Importo stimato per raggiungere la quota obiettivo di prestazioni da recuperare

Finanziamento utilizzato: Percentuale del finanziamento effettivamente utilizzata per raggiungere la quota obiettivo di prestazioni

% stima recupero sul totale: Quota percentuale obiettivo sul totale delle prestazioni da recuperare

% stima committenza al privato: Percentuale di finanziamento destinata al privato convenzionato per raggiungere l'obiettivo

% obiettivi raggiunti: Quota delle prestazioni effettivamente recuperate rispetto all'obiettivo prefissato (non al totale delle liste d'attesa)



Della spesa sostenuta direttamente dai cittadini nel 2021, ben il 46,1% è stato destinato a visite ed interventi, un'ulteriore spia del crescente ricorso a strutture alternative al SSN le cui liste d'attesa hanno subito l'impatto della pandemia. In proposito la [Corte di Conti](#) rileva quanto vada a rilento, soprattutto al sud, l'attuazione dei piani previsti e finanziati per recuperare le prestazioni (interventi chirurgici, screening, prestazioni ambulatoriali) posticipate a causa della pandemia. L'analisi della spesa dei fondi resi disponibili (500 milioni totali) rivela un quadro variegato per la quantità di ricorso al privato accreditato (Puglia: 93%; Marche e Molise: 0%), ma anche per quanto speso sul totale disponibile: il 69% come media nazionale, ma con significative differenze tra macroregioni (Nord, 92%; Centro, 57%; Sud, 41%). Sintomo del decadimento del SSN sono i [medici a gettone](#) presenti su quasi tutto il territorio nazionale, provocato anche dal [tetto di spesa](#) per il personale sanitario introdotto nel 2004 e reiterato fino al 2019, un fenomeno che incide anche sulla qualità delle cure.

In un 2022 segnato dal ritorno alla normalità, anche gli [incidenti sul lavoro](#) hanno ripreso a mietere vittime nei consueti ambiti: di 746 morti, 143 sono avvenute nel settore costruzioni e 126 in quello dei trasporti e magazzinaggio. Il campo di azione del SSN, che pure dovrebbe occuparsi della tutela della salute nei luoghi di lavoro e quindi di prevenzione, pare limitato al dopo incidente, purtroppo. È significativo che nell'insieme degli indicatori [NSG](#) questo settore sia inserito tra i NO CORE (P07Ca: Denunce di infortunio sul lavoro; P07Cb: Infortuni sul lavoro riconosciuti) e siano alimentati da dati Inail, ente, peraltro, la cui platea non include oltre [3 milioni e mezzo](#) di lavoratori.

Il ritorno alla normalità ha colpito anche il Fascicolo Sanitario Elettronico che continua ad essere poco utilizzato, in particolare dai [medici](#), in tutta Italia, nonostante sia ormai [esiguo](#) il numero di cittadini a non averlo attivato.

Quanto al tema della libertà terapeutica, nel 2022 non è stata attivata la campagna informativa sulle DAT che avrebbe dovuto essere svolta entro l'aprile del 2018 ([l. 219/2017, art. 4, c. 8](#)). È stata creata la [Banca dati DAT](#), ma il sito non offre informazioni su quante siano le Disposizioni depositate o sulla frequenza delle consultazioni. I dati rilevati dall'associazione Coscioni riflettono l'assenza di informazione: solo una persona maggiorenne su 215 avrebbe depositato le DAT e non sempre queste sarebbero state trasmesse alla Banca Dati nazionale. Sul tema del fine vita è nuovamente intervenuta la Corte costituzionale che ha dichiarato [inammissibile](#) il referendum per l'eutanasia legale e rimandato nuovamente la questione del fine vita al parlamento. Il suicidio assistito, alle condizioni previste dalla Corte costituzionale, trova ostacoli nelle procedure in capo alle Asl, come nel caso di Federico Carboni, il primo ad aver esercitato questo diritto.

Dato l'orientamento del Parlamento dopo le elezioni del 25 settembre 2022 è difficile immaginare che si giunga alla legalizzazione della cannabis ad uso ricreativo in questa legislatura. Sulla domanda di cannabis ad uso terapeutico, in forte crescita – il totale [ufficiale](#) è passato da 58,59 kg del 2014 a 1560,68 del 2022 – grava la dipendenza dall'importazione, visto che lo Stabilimento Farmaceutico Militare di Firenze, ancora l'unico produttore italiano autorizzato, è arrivato al picco di 277,515 kg nel '21, scesi a 235,39 nel '22.

Altrettanto difficile pare l'inserimento nel curriculum scolastico dell'educazione alla sessualità e all'affettività, nonostante i dati - tra gli altri quelli sui reati [denunciati](#) e sulle [malattie sessualmente trasmesse](#) - ne suggeriscano la necessità.

Raccomandazioni

- Aumentare i fondi stanziati per il SSN per coprire i maggiori costi legati all'inflazione e colmare il divario tra regioni sull'accesso alle cure;
- Approvare una legge sul fine vita e giungere alla piena applicazione delle norme sul DAT;
- Aumentare l'attenzione sulla relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle cure palliative;
- Promuovere una raccolta dati accessibile e aggiornata sulla condizione di invalidità;
- Implementare il ricorso al Fascicolo sanitario elettronico;
- Istituire corsi di educazione all'affettività e alla sessualità nelle scuole come forma di prevenzione alla violenza e alle malattie sessualmente trasmissibili;
- Potenziare la medicina generale;
- Ridurre la dipendenza da fornitori esterni per l'approvvigionamento della cannabis terapeutica, anche tramite affidamento a privati.

Capitolo

4. Ambiente

Scritto da: **Camilla Siliotti**



Il punto della situazione

Il 2022 e il 2023 non sono stati anni favorevoli per il clima, come del resto quelli precedenti. Attivisti e movimenti ecologisti hanno provato a portare il problema all'attenzione dell'opinione pubblica, ma le risposte della politica sono state insufficienti e spesso repressive. L'Italia non è ancora riuscita a ridurre le emissioni di gas serra e a fermare il consumo di suolo, mentre gli eventi climatici estremi, sempre più frequenti e distruttivi, hanno causato danni ingenti ai territori e alle persone. Poca attenzione è stata dedicata allo stato di salute ecologica dei territori e per molti dei siti di interesse nazionale e delle superfici contaminate si attende ancora la bonifica. Il 2022 con l'inizio della guerra in Ucraina è stato anche l'anno della "caccia" al gas e dell'aumento dei consumi di carbone, ossia delle fonti energetiche il cui impiego sistematico e massiccio contribuisce ad aggravare la crisi climatica.

Secondo le stime dell'Ispra, nel 2022 le emissioni di gas serra in Italia si sono attestate intorno a 418 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente, un valore uguale al 2021 e solo di poco inferiore al 2019. Sempre nel 2022 si è ridotto il consumo di energia, ma non sono diminuite le emissioni, soprattutto perché è peggiorato [il mix energetico](#): sono cresciuti i consumi di carbone - a cui si è ricorsi per sopperire alla riduzione dei consumi di gas russo - e si sono ridotti i consumi da rinnovabili. Dal 2014 a oggi l'Italia ha ridotto solo circa 2 milioni di tonnellate di gas serra emesse in media ogni anno, una cifra decisamente insufficiente per rispettare gli impegni assunti con l'Accordo di Parigi del 2015. Continuando con questo ritmo raggiungeremo infatti la neutralità climatica solo tra 200 anni, [nel 2220](#).

Il 2022 è stato un anno disastroso anche da un punto di vista del consumo di suolo. [Secondo i dati Ispra](#) nel 2022 quasi 77 chilometri quadrati di territori agricoli e naturali sono stati trasformati in aree artificiali (in media, più di 21 ettari al giorno): il 10% in più rispetto al 2021 e il valore più elevato degli ultimi 11 anni. Tra le principali cause ci sono la logistica e la grande distribuzione organizzata. Le conseguenze per i territori per le persone sono devastanti per l'aumento del rischio di dissesto idrogeologico, causato dalla diminuzione della capacità del suolo stesso di assorbire l'acqua nonché per la perdita di tutti i servizi ecosistemici tra cui lo stoccaggio di carbonio, il controllo dell'erosione, l'impollinazione, la regolazione del microclima, la rimozione di particolato e ozono, la disponibilità e la purificazione dell'acqua e la regolazione del ciclo idrologico. Dal 2006 al 2022 sono stati consumati in Italia 1.216 km² di suolo naturale o seminaturale, in molti casi destinato ad attività agricola, con una media di 76 km² di suolo consumato in media ogni anno. Diverse proposte di legge sul contrasto al consumo di suolo sono state depositate in Parlamento, ma nessuna è stata ancora approvata.

Anche nel 2022, come negli anni precedenti, l'Italia è stata colpita da eventi climatici estremi. Tra questi, bombe d'acqua, trombe d'aria, piogge intense, ondate di calore, forti siccità, grandinate e gelate improvvise. Nel 2022 sono stati [310 gli eventi](#) che hanno provocato impatti e danni, con un incremento del 55% rispetto al 2021, e che hanno causato la morte di 29 persone. Nel 2022, rispetto all'anno precedente, sono aumentati anche i danni provocati dalla siccità. La diminuzione consistente delle piogge ha avuto conseguenze devastanti per gli habitat naturali e per l'agricoltura. Allo stesso tempo nelle città si sono registrate temperature record nei mesi estivi. Uno degli eventi più tragici dell'anno, determinato proprio dalle temperature elevate, è stato il distacco di una grossa porzione della calotta del ghiacciaio della Marmolada, avvenuto il 3 luglio 2022, che ha provocato 11 vittime e 8 feriti. Il 2023 ha visto crescere ulteriormente gli eventi

climatici estremi: nei primi cinque mesi in Italia si è registrato un + 135% degli eventi climatici estremi rispetto a quelli degli stessi mesi del 2022, con [122 fenomeni meteorologici](#) che hanno causato danni soprattutto in Emilia-Romagna, Sicilia e Piemonte. Gli allagamenti da piogge intense sono gli eventi estremi più frequenti, con 30 eventi contro i 16 dei primi 5 mesi del 2022, mentre i fondi destinati alle popolazioni colpite vengono erogati a rilento.

Mentre la politica continua a ignorare i pesanti effetti della crisi climatica, è cresciuta la mobilitazione della società civile. Tuttavia la risposta delle istituzioni nei confronti di attiviste e movimenti per la giustizia climatica si è fatta sempre più repressiva: il 12 luglio 2023 è stato votato in Senato il ddl n. 693, che prevede “Disposizioni sanzionatorie in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici e modifiche agli articoli 635 e 639 del codice penale”. Il riferimento è chiaramente rivolto alle azioni compiute da attiviste per il clima come Ultima Generazione, che hanno organizzato azioni di disobbedienza civile attraverso il lancio di vernici ecologiche su monumenti e beni culturali, innocue per gli edifici e le opere d’arte, per chiedere al governo l’uscita dal sistema dei combustibili fossili. Norme di questo tipo hanno un chiaro effetto criminalizzante verso l’attivismo e verso coloro che compiono atti di disobbedienza civile come strumento di protesta individuale o in contesti collettivi, ed è un fatto estremamente preoccupante che lede il diritto a manifestare.

Raccomandazioni

- Perseguire l’obiettivo della neutralità climatica con azioni concrete, riducendo rapidamente e significativamente le emissioni di gas serra di oltre 20 milioni di tonnellate all’anno da qui al 2030, coinvolgendo tutti i settori e prevedendo il *phase-out* dei sussidi alle fonti fossili entro il 2030, con lo stanziamento di risorse finanziarie per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e dell’efficienza energetica.
- Aggiornare il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC). e mettere in campo azioni volte a contenere il surriscaldamento globale entro la soglia critica di 1.5°C. L’Italia deve rivedere il PNIEC andando oltre l’inadeguato obiettivo climatico nazionale del 51% proposto per il 2030 nel PNRR.
- Approvare una legge nazionale contro il consumo di suolo e migliorare il controllo sull’effettiva applicazione degli strumenti normativi già esistenti. Occorre approvare una legge a livello nazionale.
- Ritirare ogni legge e proposta di legge che punisce e criminalizza attiviste e movimenti climatici.
- Approvare definitivamente il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici e stanziare le adeguate risorse economiche per attuarlo.
- Effettuare la bonifica dei siti e delle superfici contaminate su tutto il territorio nazionale.

Capitolo

5. Istruzione

Scritto da: Angelica Gatti



Il punto della situazione

“Da tempo le proiezioni ufficiali evidenziano una tendenza ad un rapido invecchiamento della popolazione. [...] maggiori costi per la finanza pubblica legati ai sistemi pensionistici e alle tendenze relative alle spese per l’assistenza sanitaria e l’assistenza a lungo termine, che sono solo in parte compensate dai minori esborsi per l’istruzione legati al calo delle nascite²³”.

Riprende la marcia di disinvestimento nel sistema di istruzione pubblica. La politica di riduzione dei finanziamenti alla scuola era stata interrotta in modo eccezionale durante i due anni di emergenza Covid-19 ma ora accelera, con il passaggio da una spesa del 4,3% del PIL nel 2020²⁴ al 3,4% nel 2022.

Il dimensionamento scolastico. La legge di bilancio 2023 ha previsto l’innalzamento dei parametri per la costituzione delle autonomie scolastiche²⁵: gli attuali parametri minimi si innalzano da 600 alunni a 900/1.000 alunni. Si prevede, quindi, una nuova drastica ondata di accorpamenti fra istituti. Si tratta certamente di una norma di risparmio che ridurrà progressivamente l’organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA e il numero complessivo delle scuole che passeranno dalle attuali 8.136 a 6.885.

Il decreto applicativo, prevede un impatto molto forte soprattutto sulle regioni del sud: rispetto alle 8.089 istituzioni scolastiche funzionanti nell’a.s. 23/24, prevede per il prossimo triennio un taglio di ben 780 istituzioni scolastiche di cui 628 solo nel prossimo anno: -128 in Campania, -79 in Calabria, -58 in Puglia, -42 in Sardegna, - 92 in Sicilia²⁶. Le regioni si oppongono all’applicazione del Decreto: Puglia, Campania, Emilia Romagna e Toscana²⁷ si sono rivolte alla Corte Costituzionale.

L’investimento è da sempre troppo basso²⁸ e la maggior parte è destinata a coprire gli stipendi del personale. La spesa in istruzione terziaria è ancora più scoraggiante. Utilizzare il criterio della diminuzione della popolazione studentesca per ridurre la spesa significa infierire su un sistema già in affanno e penalizzare le zone più in difficoltà. Il decreto sul dimensionamento scolastico segue questa logica sbagliata.

Il Sud Italia²⁹ è una cartina di tornasole per leggere l’impatto di queste politiche. Qui abbiamo la maggiore diminuzione della popolazione (-7,3% rispetto al +0,1% del Centro-Nord), dovuta alla riduzione del tasso di natalità, ai processi di emigrazione dei

23 DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - SEZ. I PROGRAMMA DI STABILITÀ P.100 https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2022/DEF-2022-Programma-di-Stabilita_PUB.pdf

24 Education and Training Monitor 2022 <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2022/it/country-reports/italy/html#5-vocational-education>

25 Dimensionamento autonomia scolastica, legislazione D.L. 112/2008, e suo piano attuativo. Art. 19 del D.L. 98/2011, convertito dalla legge 111/2011.

26 imensionamento rete scolastica - stime <https://m.flcgil.it/scuola/dimensionamento-rete-scolastica-e-organici-dirigenti-scolastici-2024-25-il-decreto-fantasma.flc>

27 Toscana: le norme sul dimensionamento ledono le competenze regionali in materia di istruzione e autonomia scolastica. La Toscana con una delibera regionale ha bloccato la riduzione di 15 istituti scolastici prevista dal decreto interministeriale. Alt della Toscana al piano di dimensionamento scolastico del Governo <https://www.ilsole24ore.com/art/alt-toscana-piano-dimensionamento-scolastico-governo-AFj1tGr>

28 Nel 2023 3,4% del PIL contro il 5,2% della Francia, il 4,6% della Spagna e il 4,5% della Germania e in generale della media dei paesi Ue²⁷ del 4,8%.

29 La situazione più grave si produce nel sud Italia, dove corpo docenti e dirigenti scolastici cercano di spiegare le ragioni della loro opposizione agli accorpamenti. Ben argomentate la lettera indirizzata dal collegio docenti dell’ Istituto Comprensivo Statale “Giuliana Saladino” di Palermo Piano di dimensionamento delle scuole 2024/25, gli organi collegiali si mobilitano: evitano il confronto con le scuole e i Dirigenti <https://www.orizzontescuola.it/piano-di-dimensionamento-delle-scuole-2024-25-gli-organici-collegiali-si-mobilitano-evitano-il-confronto-con-le-scuole-e-i-dirigenti/>

più giovani e alla minore presenza di stranieri. Una politica di riduzione del finanziamento scolastico aumenta tutti i fattori di crisi demografica, quindi di impoverimento generale. È per altro in antitesi con le linee guida del PNRR, e ancora una volta è il Sud Italia la zona che ha più bisogno e più difficoltà a partecipare ai bandi del PNRR.

Invece di pensare ad una scuola che si restringe è necessario allargare le potenzialità della scuola e i suoi confini per garantire a tutti la possibilità di accedere ai più alti gradi di istruzione, per creare cittadini capaci di leggere la complessità della realtà e per permettere al Paese di stare al passo con i grandi cambiamenti economico sociali che abbiamo di fronte. Per resistere all'inverno demografico abbiamo bisogno di investimenti strutturali e duraturi sulla scuola, sulla università e sulla ricerca. Non il contrario.

Raccomandazioni

- Aumentare gli investimenti portandoli almeno al livello della media europea
- Investire nella scuola per abbattere la dispersione scolastica esplicita³⁰ e implicita³¹ (aumentata notevolmente dopo la pandemia³²). Ridurre il numero di autonomie scolastiche impatta sulla capillarità e diffusione sul territorio del sistema scolastico, non risolve il problema delle “classi pollaio”³³.
- Investire in edilizia scolastica³⁴ e nidi³⁵. Sicurezza, agibilità ma anche mense e scuola aperta il pomeriggio. Questo favorisce la partecipazione femminile al mondo del lavoro³⁶.
- Investire in università, ricerca di base e applicata e diritto allo studio. Livelli di istruzione più elevati sono associata direttamente ai tassi di occupazione e all'innalzamento dei redditi e della produttività degli occupati, diminuendo così emigrazione verso altri bacini di studio e di lavoro. In Italia abbiamo pochissimi laureati (nel 2021 il 28,3 %, ³⁷ [media UE del 41,2 %](#)) e il saldo migratorio di laureati è negativo e in peggioramento³⁸.
- Istruzione e formazione lungo l'arco della vita e politiche che guardino ai NEET³⁹.

.....

30 Giovani 18-24enni che hanno abbandonato gli studi prima di conseguire un diploma di scuola secondaria superiore

31 Studenti che conseguono il diploma ma non raggiungono i traguardi di competenza previsti entro l'intero percorso dei 13 anni di scuola.

32 ISTAT Rapporto annuale 2023 – la situazione del Paese <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2023/Rapporto-Annuale-2023.pdf>

33 Vedi PNRR investimento 1.4. “Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nel I e II ciclo della scuola secondaria e alla lotta alla dispersione scolastica” 1.4 PNRR che prevede tutoraggi personalizzati.

34 PNRR Investimento 3.3: “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole”

35 PNRR Investimento 1.1 “Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia”

36 ISTAT Rapporto annuale 2023 – la situazione del Paese <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2023/Rapporto-Annuale-2023.pdf> P.50 Asili nido ed edilizia scolastica: informazioni di contesto per il PNRR

37 Persone di età compresa tra 25 e 34 anni in possesso di un diploma di istruzione terziaria

38 ISTAT Rapporto annuale 2023 – la situazione del Paese <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2023/Rapporto-Annuale-2023.pdf> P. 102

39 Gli effetti del Covid-19 su NEET e ELET <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-gli-effetti-del-covid-19-su-neet-e-elet>

Capitolo

6. Lavoro

Scritto da: **Lorenzo Fanoli**



Il punto della situazione

Diritto al lavoro e garanzia di reddito: tra retorica dell'occupabilità e limitazione delle forme di sostegno al reddito. Nella precedente edizione del Rapporto avevamo sottolineato come gli eventi determinati dalla pandemia da Covid-19 avevano contribuito ad acuire le condizioni di precarietà e difficoltà economica di 20% dei cittadini a rischio di povertà e avevamo considerato che l'introduzione del Reddito di Cittadinanza e del Reddito di Emergenza, pur con dei limiti, avevano comunque consentito a circa 4 milioni di persone di non cadere in una situazione di estrema indigenza.

Queste nostre considerazioni trovavano la loro corrispondenza in una serie di indicazioni elaborate da associazioni, fondazioni e agenzie impegnate nella lotta e nel contrasto ai fenomeni di marginalità sociale ed economica delle fasce più deboli della popolazione, fatte proprie dal lavoro del Comitato Scientifico per il reddito di Cittadinanza, presso il Ministero del Lavoro, [nel novembre 2021](#). Tali proposte non solo però sono rimaste lettera morta ma per tutto l'arco dell'anno l'attenzione politico mediatica riguardante le tematiche relative alle misure di contrasto alla povertà e alla marginalizzazione sociale è risultata di tutt'altro tenore. Si è di fatto scatenata una vera e propria campagna di demonizzazione del RdC che è stato da più parti rappresentato come una sorta di strumento depressivo e disincentivante all'impegno verso la ricerca di un lavoro "dignitoso" da parte delle persone in condizioni di marginalità occupazionale.

A supporto di tale campagna politico mediatica sono state portate notizie e informazioni riguardanti in particolare episodi di accesso truffaldino al RdC che, alla prova dei fatti - da quanto emerso dalle azioni di controllo e dalle sanzioni effettivamente comminate da parte dell'INPS - hanno riguardato una percentuale compresa [tra 1,5% e 2%](#) dei percettori del Reddito.

Con l'avvio della campagna elettorale, il centrodestra ha reso esplicita nel proprio programma l'intenzione di sostituire il Reddito con "misure di inclusione sociale, di politiche attive di formazione e di inserimento nel mondo del lavoro". D'altro canto, anche le forze appartenenti "Terzo Polo" si sono impegnate a promuovere o una riforma sostanziale, più "lavorista", o a portare avanti il referendum per l'abolizione del reddito.

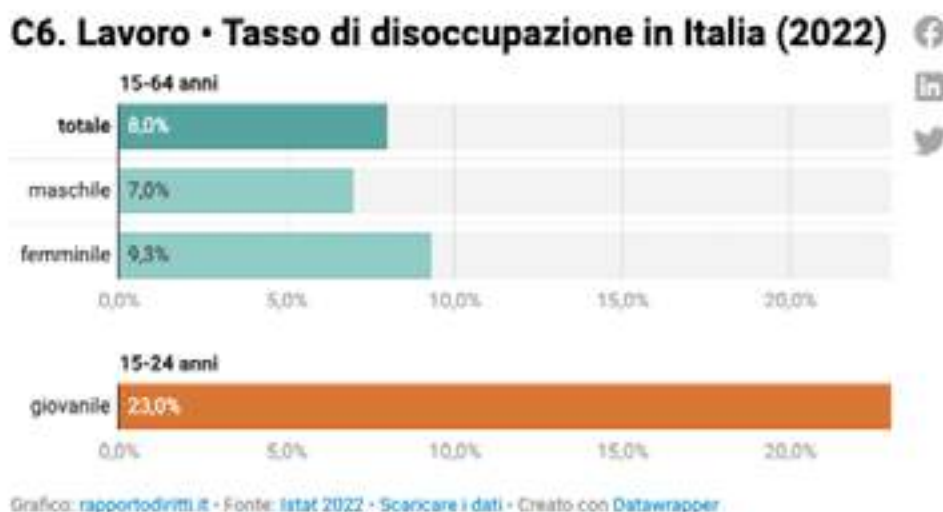
Con l'insediamento del nuovo Governo, le intenzioni annunciate hanno trovato una prima concreta attuazione in diverse misure contenute nel decreto lavoro dello scorso agosto che ha, di fatto, ristretto in maniera sostanziale la platea dei potenziali beneficiari di RdC. Sono stati infatti esclusi coloro che per ragioni di età e condizioni familiari vengono considerati "impiegabili". Per costoro la possibilità di accedere a misure di sostegno al reddito è legata alla frequenza di corsi di istruzione professionale e all'attivazione di un percorso che prevede l'obbligo di iscriversi al Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa e la compilazione del "Patto di attivazione digitale".

I richiedenti dovranno indicare almeno tre agenzie interinali o altri enti autorizzati, per ricevere offerte di formazione e di lavoro adatte ai loro profili professionali. Viene inoltre previsto il decadimento dell'accesso al beneficio economico nel caso in cui la persona che ha sottoscritto il patto rifiuti le proposte di inserimento lavorativo che gli verranno sottoposte dalle agenzie per l'impiego senza poterne valutare l'effettiva congruità. Nelle more di questo provvedimento e in attesa di verificare la reale attivazione di questo "ambizioso" sistema e la sua reale capacità di incidere sulle condizioni di de-

bolezza strutturale del mercato del lavoro e di migliorare l'esistenza di quei circa dieci milioni di italiani che si trovano in condizioni di difficoltà e deprivazione socio-economica, il primo risultato ottenuto è rappresentato da una significativa riduzione del numero di persone che nel 2023 hanno potuto avere accesso al reddito di Cittadinanza. Secondo i [dati dell'INPS](#) sono infatti passate da 3.492.800 le persone che nel 2022 hanno percepito almeno una mensilità di Reddito di cittadinanza a 2.822.600 nel 2023 e sono destinate a ridursi ancor più drasticamente non appena diventeranno operativi gli effetti del decreto. Questo cambiamento radicale della sensibilità politica nei confronti della marginalità socioeconomica si innesta in un contesto che tra il 2021 e il 2022 non ha fatto registrare significativi segnali di miglioramento e che rischia di peggiorare ulteriormente a causa del rallentamento generalizzato dell'economia globale.

Facendo una stima sulla base dei dati diffusi periodicamente da Istat e da una serie complessa di ricerche sul campo si può valutare che un insieme compreso tra 7 e 9 milioni di persone si trova in una condizione lavorativa a bassa o nulla tutela⁶⁸. La pandemia ha ulteriormente aggravato ed esteso il fenomeno e neanche la ripresa economica nel biennio 2021-22 ha portato benefici e miglioramenti tangibili per le fasce di popolazione a rischio di povertà e per i lavoratori poveri.

Anche se il numero di occupati è cresciuto, a fine 2022 lo stock complessivo è rimasto sostanzialmente uguale al 2019 (Fonte ISTAT). Inoltre, bisogna considerare che quel modesto recupero occupazionale rispetto ha riguardato i lavoratori uomini mentre il numero di donne occupate a fine 2022 risulta ancora di poco inferiore a quello che si registrava nel periodo pre pandemico.



In generale non è mutata la percentuale di persone a rischio di povertà che, dopo essersi leggermente ridotta nel 2019 anche grazie all'introduzione delle prime misure di sostegno universale al reddito (Rei e RdC), è poi tornata a crescere durante la pandemia per rimanere stabile al 20% nei due anni successivi. Non sembra essere migliorata neanche la condizione dei lavoratori poveri la cui percentuale sul totale dei cittadini maggiorenni,

68 Fonti Principali: Rapporto Annuale Istat 2023 Capitolo 2 "Cambiamenti del mercato del lavoro e investimenti nel capitale umano; Dati periodici sull'occupazione e in particolare sul numero di persone in part time involontario; Audizione Istat su salario minimo; INPS Osservatorio sul Precariato; Rapporti annuali sul mercato del lavoro Istat-Inps, Inail, Anpal.

secondo Eurostat, è stabilmente sopra l'11% e che riguarda oltre 4 milioni e seicentomila persone che nel 2021 hanno percepito una retribuzione complessiva annua inferiore ai 12mila euro secondo quanto indicato da Istat nel corso della audizione sulla proposta di legge dell'opposizione sul salario minimo del luglio 2023(5)⁶⁹.

Raccomandazioni

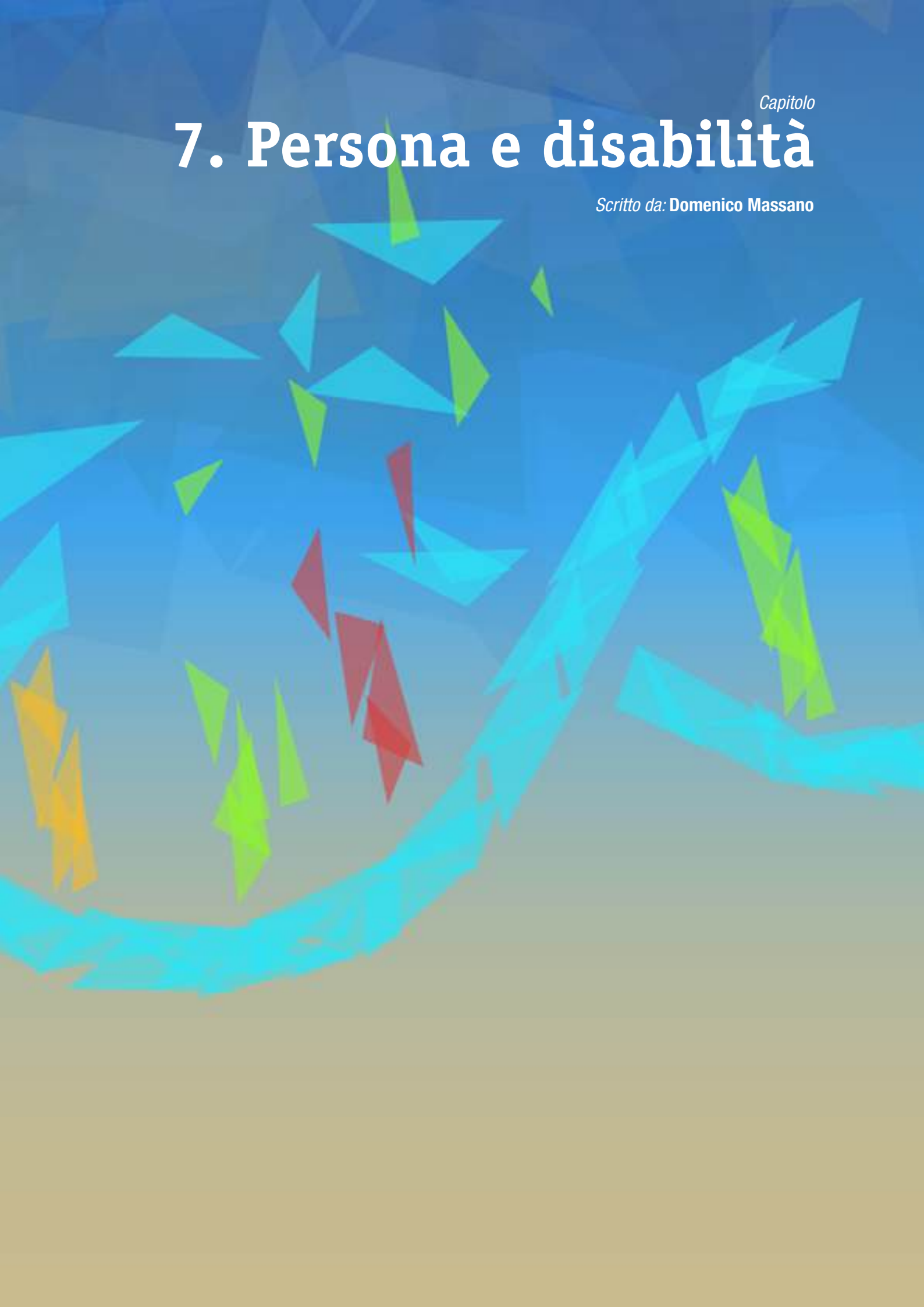
- Affrontare il tema del diritto al lavoro e al reddito in ottica universalistica superando la distinzione tra “occupabili e non occupabili”;
- Ripristinare una misura universale di sostegno al reddito o reddito di cittadinanza;
- Istituire un salario minimo legale;
- Garantire una effettiva parità di genere nelle retribuzioni;
- Contrastare e rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso al lavoro stabile e a tempo indeterminato della componente femminile della popolazione attiva;
- Promuovere misure di welfare universalistico e di rimodulazione degli orari e delle condizioni logistiche del lavoro volte a migliorare la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro;
- Adottare facilitazioni e misure premiali per le aziende che intervengono con azioni positive per incrementare l'effettiva conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro;
- Adottare politiche orientate a una maggiore equità nella distribuzione di redditi e patrimoni nel nostro paese e nell'intero territorio dell'Unione Europea.
- Approvare una tassa di successione per il trasferimento di patrimoni superiori a una soglia, da determinare e rimodulare su base quinquennale, al fine di finanziare misure di sostegno economico per l'autonomia dei giovani al compimento della maggiore età;
- Potenziare i centri per l'impiego pubblici e più in generale delle strutture promotrici delle politiche attive del lavoro anche come strutture di supporto per la sharing economy e il coworking.

.....
69 Si veda: <https://www.istat.it/it/files/2023/07/Audizione-Salario-minimo-12072023.pdf>

Capitolo

7. Persona e disabilità

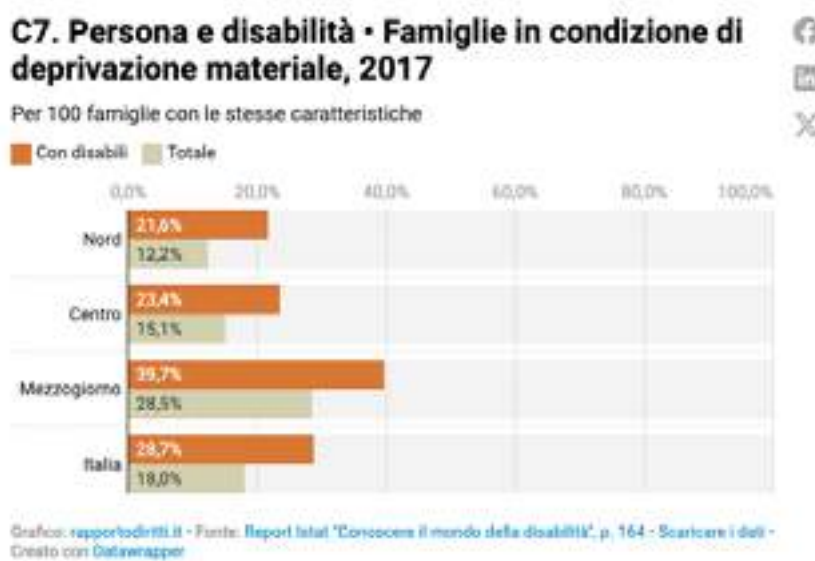
Scritto da: Domenico Massano



Il punto della situazione

Nonostante “la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società” sia uno dei principi cardine della Convenzione Onu sui Diritti delle Persone con Disabilità (CRPD), il capitolo del rapporto ISTAT 2022 sulla situazione del paese⁷³, evidenzia come per le persone con disabilità permanga “la difficoltà a partecipare come eguali [che] ha probabilmente la sua espressione più drammatica nel nesso che si osserva tra disabilità e disuguaglianze”. In particolare sono approfonditi tre aspetti per molti versi collegati tra loro: le difficoltà economiche delle famiglie, il ruolo del lavoro e la partecipazione scolastica.

Le famiglie con persone con disabilità sono circa 2 milioni e 800 mila, pari al 10,7% delle famiglie in Italia, e svolgono un ruolo importante nella cura e nel contrasto al rischio di esclusione sociale. Il contributo dei familiari, in particolare le donne, spesso si traduce in un impegno gravoso in termini di tempo ed energie, limitando la capacità di produzione del reddito dell'intero nucleo, i cui componenti sono spesso costretti a rinunciare, totalmente o in parte, all'attività lavorativa o alla carriera. Tale situazione si riflette pesantemente, inoltre, sulle condizioni economiche delle famiglie con persone con disabilità il cui reddito medio disponibile risulta inferiore del 7,8% a quello nazionale, e dipende in buona parte dai trasferimenti economici da parte dello Stato, senza i quali il rischio di povertà salirebbe dal 20% al 32,8%. Nel 2022 l'Italia è stata condannata dal Comitato ONU per la mancanza di tutele nei confronti dei *caregiver* familiari.



Riguardo al tema lavoro si sottolinea il “rilevante svantaggio” delle persone con disabilità in questo ambito, confermando le precedenti rilevazioni in cui si denunciava che “è occupato solo il 31,3% delle persone tra i 15 e i 64 anni con limitazioni gravi contro il 57,8% delle persone senza limitazioni, nella stessa fascia di età. Lo svantaggio è ancora più netto per la componente femminile – risulta occupata solo il 26,7% delle donne con disabilità mentre per i maschi la quota sale al 36,3% – uno scarto che ripropone le

73 <https://www.istat.it/it/archivio/271806>

storiche differenze di genere nei livelli di occupazione⁷⁴. La mancata partecipazione al mercato del lavoro, oltre ad avere inevitabili conseguenze economiche, determina anche isolamento e spesso preclude percorsi di autonomia, compromettendo lo sviluppo e il mantenimento delle relazioni sociali.

Osservazioni che valgono anche per la partecipazione al sistema educativo e scolastico dei bambini e ragazzi con disabilità (316.000, il 3,8% del totale⁷⁵) che è spesso caratterizzata da interruzioni premature del percorso di formazione. Gli alunni con disabilità sono, infatti, il 4,8% nelle scuole del primo ciclo e solo il 3,1% nella scuola secondaria di secondo grado. Sempre in ambito scolastico un altro aspetto critico riguarda la presenza di barriere architettoniche: sul fronte delle barriere fisiche solamente una scuola su tre risulta accessibile, mentre per quanto riguarda le barriere sensoriali meno del 2% dispone di tutti gli ausili senso-percettivi necessari.

Nonostante la Convenzione Onu sui Diritti delle Persone con Disabilità ne richiami la centralità, l'accessibilità pare essere ancora lontana dal diventare "principio chiave per sostenere processi inclusivi e la piena partecipazione", come ben dimostrano sia la situazione delle scuole, sia i gravi ritardi nel rispettare ed applicare le leggi vigenti, come nel caso della normativa sui Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA, l. 41/86), disattesa da quasi 40 anni su buona parte del territorio nazionale.

Un altro dato da prendere in seria considerazione è quello emerso nella [Mappa dell'intolleranza online 2022](#), redatta da Vox-Osservatorio Italiano sui Diritti, secondo cui le persone con disabilità sono la seconda categoria più odiata via social, con un netto e grave aumento dei dati rispetto all'anno precedente, in un contesto in cui l'odio online si fa più intenso, con un evidente ruolo di alcuni mass media tradizionali nell'orientarlo e alimentarlo. L'odio e la violenza contro le persone con disabilità, però, non infestano solo i social, ma continuano ad attraversare la società con numerosi e gravi episodi di discriminazioni e aggressioni (peraltro sempre più spesso diffusi anche on line). In particolare l'odio, le discriminazioni e le violenze contro le donne con disabilità rappresentano un dramma nel dramma che nel 2022 è stato denunciato anche in una pubblicazione ministeriale⁷⁶ dell'Osservatorio per la Sicurezza contro gli atti discriminatori in cui si richiama la necessità di una prospettiva intersezionale nell'affrontare questo "fenomeno ancora più preoccupante in quanto le vittime, in quanto donne e persone con disabilità, subiscono una doppia discriminazione che le espone a ulteriori e particolari forme di violenza". A volte, purtroppo, teatro delle violenze sono le strutture residenziali in cui le persone con disabilità sono ancora troppo spesso inserite "per la mancata riassegnazione di risorse economiche dagli istituti residenziali alla promozione e alla garanzia di accesso alla vita indipendente"⁷⁷.

L'importanza della garanzia della Vita Indipendente e del correlato rafforzamento dei servizi a livello della comunità, è ampiamente ribadito nella Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030⁷⁸: "Molte persone con disabilità sono isolate dalla vita della comunità e non hanno controllo della loro vita quotidiana, soprattutto coloro che vivono negli istituti. Tale situazione è determinata principalmente dalla in-

74 ISTAT, "Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni", Roma, 2019.

75 ISTAT, l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità | a.s. 2021-2022, Roma 2022.

76 <https://www.interno.gov.it/it/notizie/donne-disabilita-vittime-violenza-nel-report-oscad-fenomeno-poco-raccontato>

77 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Italy, 2016

78 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1484&langId=it>

sufficiente prestazione di servizi adeguati a livello della comunità, di sostegno tecnico e all'alloggio, nonché dalla limitata disponibilità di supporto per le famiglie e per l'assistenza personale”.

Purtroppo nonostante la ricchezza del quadro normativo “le persone con disabilità continuano a incontrare ostacoli nella loro partecipazione come membri eguali della società”. Ostacoli che il permanere di stereotipi, pregiudizi e barriere culturali rendono più ardui da superare. Se è necessario, quindi, dare piena ed effettiva attuazione al quadro normativo, continua, al contempo, ad essere importante e urgente l'avvio, come ammoniva Stefano Rodotà, di “una battaglia culturale, una pratica educativa, una tensione morale”⁷⁹, per la realizzazione di una società realmente inclusiva, in cui sia riconosciuto il valore del contributo di ciascuna e in cui siano garantiti la il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tuttø.

Raccomandazioni

- Assicurare l'esercizio del diritto alla vita indipendente e alla domiciliarità.
- Attivare processi di deistituzionalizzazione e di contrasto ad ogni forma di segregazione, anche attraverso l'utilizzo dei fondi specifici del PNRR (Investimento 1.2. Percorsi di autonomia per persone con disabilità);
- Garantire il rispetto del principio di autodeterminazione attraverso la partecipazione e la centralità della persona disabile nei percorsi che la riguardano.

.....
⁷⁹ Rodotà Stefano, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 228-229.

Capitolo

8. Profughe e richiedente asilo

Scritto da: Rita Vitale



Il punto della situazione

Nel 2022 il numero degli arrivi via mare è aumentato rispetto al 2021⁹¹ mentre quello dei decessi resta simile (1.453 nel 2022 e 1.545 nel 2021)⁹². La rotta del Mediterraneo Centrale rimane tra le più pericolose al mondo. La Libia resta il primo paese per partenze ma si nota un importante aumento di partenze dalla Tunisia.

A questi Stati l'Unione europea ha destinato centinaia di milioni di euro per il controllo delle frontiere⁹³ e la grande preoccupazione di ONG, osservatori e società civile è che tali risorse siano state e continuino ad essere impiegate dalle autorità locali in attività e pratiche lesive dei diritti umani.

Il Memorandum Italia - Libia del 2017 è stato rinnovato per ulteriori tre anni, nonostante si stimi che in questi anni oltre 85.000 persone siano state intercettate e condotte dalla cd. guardia costiera libica nei centri di detenzione, in cui la violazione sistematica dei diritti fondamentali è ormai acclarata da tempo⁹⁴. Il tema dei salvataggi in mare da parte delle ONG è rimasto al centro del dibattito pubblico.

Nonostante le accuse di questi anni, continua a non esserci alcuna prova dell'illegalità nelle operazioni di ricerca e soccorso. Inoltre, è ormai pacifico il fatto che le ong non costituiscano un [fattore di attrazione per le partenze](#). Eppure nel 2022 il Governo Meloni ha approvato un decreto particolarmente controverso, i cui effetti sono chiari: ostacolare le operazioni delle ONG, in linea con gli esecutivi precedenti. Il provvedimento non tiene però conto che sul numero totale dei salvataggi le ONG incidono per il 14% circa, offrendo un importante sostegno dell'attività di soccorso già [garantita dalla Guardia Costiera](#).

C8. Profughi e richiedenti asilo • Arrivi, morti e dispersi negli anni 2021 e 2022

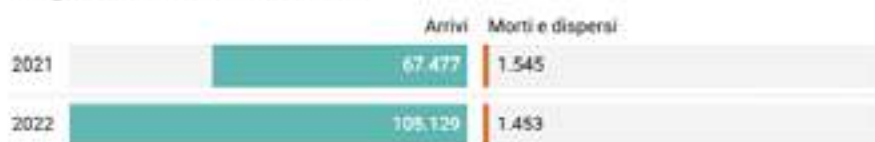


Grafico: [rapportodivitti.it](#) • Fonte: UNHCR - Operational Data Portal • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Nel corso del 2022 le domande di protezione internazionale presentate sono state 84.289, il 57% in più rispetto all'anno precedente⁹⁵. Il numero delle decisioni adottate sulle domande di asilo è 58.478, a fronte delle 51.931 del 2021. Il dato è significativo perché dimostra la difficoltà delle Commissioni territoriali ad assicurare un esame completo entro tempi ragionevoli, anche a causa della strutturale carenza di personale impiegato negli uffici competenti per le questioni migratorie.

91 http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2022-rev.pdf

92 Fonte: UNHCR

93 <https://www.oxfamitalia.org/aiuti-ue-usati-per-il-blocco-dei-migranti-in-africa/>

94 <https://www.amnesty.it/appelli/italia-libia-cancellare-il-memorandum-dintesa/#:~:text=Il%20Memorandum%20d'Intesa%20tra,entro%20il%20%20novembre%202022>

95 http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/confronto_anni_2021_-_2022_.pdf

L'accesso alla domanda di protezione internazionale. In alcune città italiane si sono registrati, anche nel 2022, diversi ostacoli al rispetto del diritto di asilo. La carenza di interpreti, le istanze contingentate, la richiesta arbitraria di documenti integrativi e la mancanza di un sistema di prenotazione hanno determinato lunghissime file di fronte alle Questure, tra cui Milano⁹⁶, Roma, Torino⁹⁷ e Napoli⁹⁸.

Le difficoltà nell'accesso alla domanda di protezione internazionale si sono spesso tradotte nell'impossibilità di presentarla, in violazione delle norme internazionali e nazionali. Le gravi inadempienze della pubblica amministrazione, oltre a impedire l'accesso a una serie di diritti essenziali, hanno prodotto un'ulteriore conseguenza: le richiedenti asilo, forzatamente accampate all'esterno dei cancelli delle Questure per giorni, sono state considerate una minaccia alla sicurezza pubblica. Hanno rischiato una sanzione per bivacco o un ordine di allontanamento o lo sgombero da parte delle Forze dell'ordine [in assetto antisommossa](#).

Sottoporre le persone a interminabili file e notti all'addiaccio, indipendentemente dalle condizioni climatiche e dalle possibili vulnerabilità, lede i diritti fondamentali della persona. Questo è quello che ha ribadito una sentenza del Tribunale di Roma in seguito a un ricorso presentato da un richiedente gambiano con il sostegno di A Buon Diritto Onlus, che ha provato a [chiedere protezione per otto volte](#).

La protezione temporanea tra luci e ombre. In seguito all'invasione dell'Ucraina il Consiglio europeo ha adottato le misure della Direttiva europea 2001/55, che ha carattere eccezionale ed è attivabile in caso di afflusso rilevante di persone sfollate. La misura si è dimostrata efficace per oltre [180.000 cittadini ucraini in Italia](#). La protezione temporanea e le altre misure accessorie sono state richieste più volte nel corso di questi anni, dai paesi di primo approdo interessati dagli arrivi via mare.

Tuttavia, ciò non è stato possibile a causa della necessità di arrivare alla maggioranza qualificata in seno al Consiglio, mai raggiunta per l'opposizione di alcuni Stati membri. In ottemperanza alla decisione del Consiglio, con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28/3/2022, si considerano beneficiari della protezione temporanea cittadini ucraini o di Paesi terzi o apolidi con permesso di soggiorno permanente che beneficiavano di protezione internazionale o nazionale, e loro familiari, sfollati dall'Ucraina dal 24/2/2022. La decisione esclude alcune categorie come cittadini ucraini già residenti all'estero antecedentemente alla data indicata. Così come lascia la facoltà ai singoli Stati Membri di riconoscere la protezione temporanea anche ad apolidi riconosciuti e cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno non permanente e alle persone fuggite dall'Ucraina non molto tempo prima del 24 febbraio 2022, a causa dell'acuirsi delle tensioni, o che si trovavano nel territorio dell'Unione a ridosso di tale data.

Tuttavia, il Governo italiano ha applicato la decisione del Consiglio in maniera restrittiva, escludendo una serie di potenziali beneficiari altresì meritevoli di protezione.

96 <https://naga.it/2022/12/19/la-domanda-di-protezione-internazionale-a-milano/>

97 <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/torino-questura-prassi-violazione-diritto-stranieri/>

98 <https://openmigration.org/analisi/protezione-internazionale-i-ritardi-di-napoli/>

Raccomandazioni

- Garantire alle persone con bisogno di protezione l'effettivo accesso alla domanda di asilo e ai diritti connessi, potenziando il personale degli uffici preposti e migliorando la qualità delle procedure di registrazione ed esame delle domande;
- Cessare qualsiasi accordo o intesa con gli stati dell'Africa mediterranea quando è rilevata una sistematica violazione dei diritti fondamentali delle persone migranti;
- Sostenere le attività di *search and rescue* delle ONG e implementare una missione di salvataggio europea;
- Estendere le misure della Direttiva 2001/55 a tutte le persone con bisogno di protezione;
- Promuovere una riforma efficace del sistema comune di asilo europea, con particolare riguardo a principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra stati UE, anche introducendo un meccanismo effettivo di assegnazione della competenza ad accogliere ed esaminare le domande di asilo superando il criterio del primo paese di ingresso irregolare del cd. Regolamento Dublino III.

Capitolo

9. Migrazioni e integrazione

Scritto da: Francesco Damiano Portoghese



Il punto della situazione

Nel 2022, le persone straniere residenti in Italia sono poco più di 5 milioni (8,5% della popolazione residente)¹¹⁷, di cui più della metà provenienti da Paesi non UE. Il Decreto flussi 2022 ha aumentato le quote di ingresso annuali. Dalle circa 30.000 degli ultimi anni alle 69.700 per il 2022. Si tratta di un incremento apprezzabile che, tuttavia, non va a incidere sulle criticità del Testo unico sull'immigrazione (TUI), tra cui vi è l'assenza di canali regolari e accessibili da chi vuole entrare per lavoro o per ricerca lavoro. Proprio nel 2022 ricorrono i 20 anni della cd. Legge Bossi-Fini: il provvedimento che ha vincolato la possibilità di rilascio del visto alla presenza di un'offerta di lavoro. Un requisito stringente che da un lato impedisce a chiunque voglia cercare lavoro la possibilità di entrare regolarmente e dall'altro costringe a pratiche elusive, come nel caso di chi è già presente in maniera irregolare in Italia e che, non potendo accedere a un documento pur in presenza di un'offerta di lavoro o di un rapporto di lavoro irregolare, deve rientrare nel paese d'origine in attesa dell'esito della domanda. Un'altra carenza sistemica riguarda proprio i percorsi di regolarizzazione per chi è già presente sul territorio. Una volta subentrata la condizione di irregolarità, è quasi impossibile sanarla. Il Legislatore ha sempre preferito avvalersi di programmi sporadici per tamponare un'emergenza ma non per risolverla.

A distanza di due anni e mezzo dalla Regolarizzazione 2020, meno della metà delle domande si sono concluse con il rilascio di un permesso di soggiorno. Quanto sopra esposto è anche tra le principali cause dell'irregolarità del soggiorno. Nel 2022, si stimavano più di 500.000 persone in questa condizione¹¹⁸.

Infine, per quanto riguarda la modifica della legge sulla cittadinanza risalente ormai al 1992, non si registrano particolari innovazioni. Dal 2018 è al vaglio della Camera una proposta di legge incentrata sul cd. *ius scholae*: la possibilità per i e le minorenni stranieri, nati in Italia o che vi hanno fatto ingresso entro il dodicesimo anno di età, di poter acquisire la cittadinanza italiana dopo aver completato un ciclo di studi, al compimento della maggiore età¹¹⁹. Si tratta di una riforma meno radicale del cd. *ius soli*, cioè la naturalizzazione per nascita sul territorio, ma che appare ormai necessaria. La proposta è stata discussa in Commissione I Affari costituzionali ma non è mai arrivata in aula per l'esame.

Il Decreto flussi 2022. Il Decreto 2022 ha fissato a 69.700 la quota massima di ingressi dall'estero di cui: 27.000 per lavoro subordinato non stagionale e autonomo e 42.000 per lavoro subordinato stagionale nel settore agricolo e turistico-alberghiero. Un'interessante novità è lo stock di 14.000 quote, tra quelle per lavoro subordinato stagionale, riservate alle domande presentate dalle organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro. Come prevedibile, la fissazione di un termine per la presentazione delle istanze (9/1/2022 – 17/3/2022), ha generato una corsa alla domanda. Sono oltre 200.000 quelle presentate¹²⁰. Questa sproporzione è costante negli anni e rivela i forti limiti del sistema italiano.

117 <https://noi-italia.istat.it/pagina.php?L=0&categoria=4&dove=ITA#:~:text=Al%201%C2%B0%20gennaio%202022%2C%20risiedo-no%20in%20Italia%20circa%205.mila%20non%20censite%2C%20nel%202021>

118 https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2023/02/Ortensi_XXVIII-Rapp_1Mar23.pdf

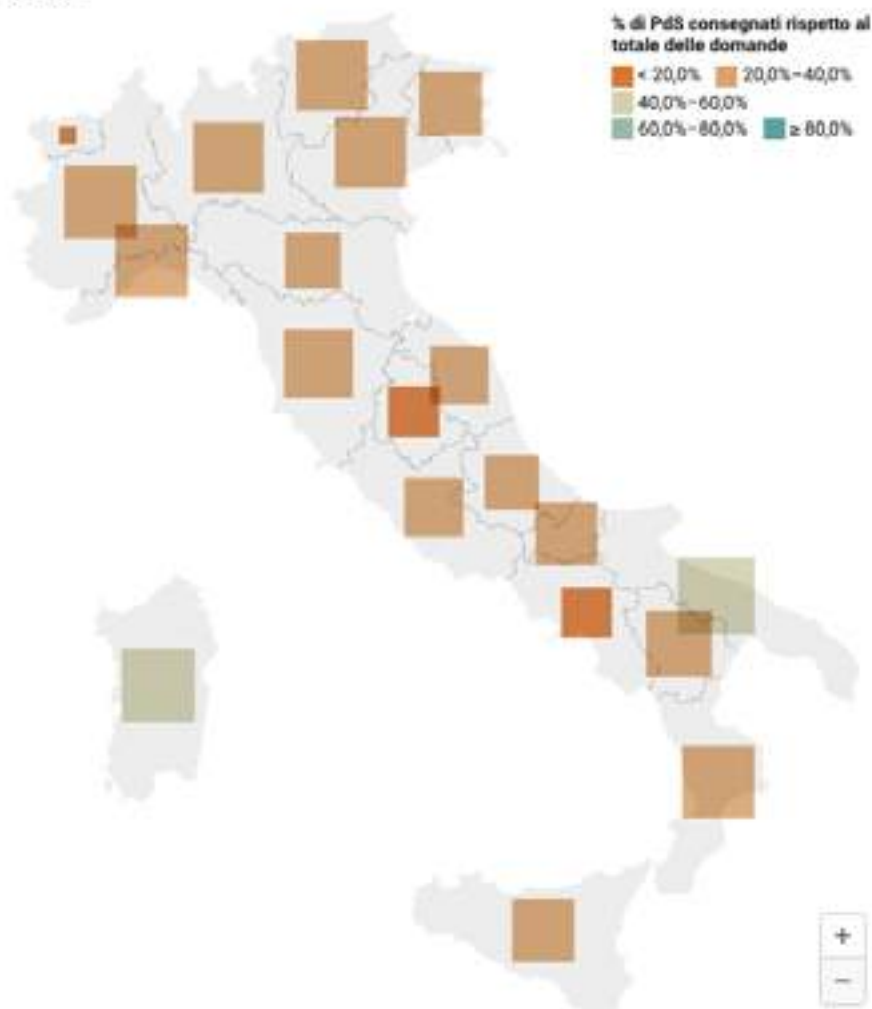
119 https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0171.pdf?_1698921160567

120 <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-IT/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2501/Flussi-2021-presentate-oltre-200-mila-domande-per-ingressi-per-lavoro-e-conversioni>

C9. Migrazioni e integrazione • Emersione dei rapporti di lavoro: domande e permessi di soggiorno effettivamente consegnati (2020)



Il grafico mostra la percentuale di permessi di soggiorno consegnati rispetto al totale delle domande, per regione. In totale in Italia sono pervenute 207.542 domande. Sono stati consegnati 65.166 permessi di soggiorno, vale a dire il 31,39% del totale delle domande ricevute.



Mappe: vai su rapportodiritti.it - Fonte: Dati Ministero dell'Interno, elaborazione rapportodiritti.it - Scaricare i dati - Creato con Datawrapper

Ulteriore criticità è rappresentata dai noti ritardi della procedura. Il Governo, a giugno 2022, ha infatti introdotto alcune semplificazioni che riguardano il Decreto flussi 2021 e 2022. In sintesi, le principali disposizioni prevedono:

- la riduzione dei termini per il rilascio del nulla osta al lavoro e del visto di ingresso, anche in assenza dei pareri della Questura – Ufficio immigrazione e dell'Ispettorato territoriale del lavoro, decorsi i termini previsti;
- la possibilità per alcune figure intermedie o alle organizzazioni rappresentative del mondo datoriale di verificare la regolarità dei requisiti di datori e datrici di lavoro che presentano domanda.

Le nuove disposizioni si applicano anche a beneficio delle persone straniere irregolarmente presenti in Italia dal 1/5/2022 e per le quali è stata già presentata domanda per l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato. Si tratta di lavoratori e lavoratrici che, cessato il precedente impiego e conseguentemente il titolo di soggiorno, avrebbero dovuto rientrare nel Paese di origine e attendere il buon esito della domanda presentata dal datore.

L'irregolarità del soggiorno come effetto della normativa italiana. Il tema dell'irregolarità del soggiorno è di prioritaria importanza. Le stime più attuali parlano di circa mezzo milione di persone sprovviste di permesso, in condizioni di marginalità e ricattabilità. L'irregolarità non sempre è originaria, cioè quando una persona entra e permane irregolarmente sul territorio nazionale. Si può anche subentrare nell'irregolarità con estrema facilità ma non è quasi mai possibile il contrario – salvo nel caso della domanda di protezione internazionale o di particolari permessi di soggiorno collegati a vulnerabilità o sfruttamento.

Un'altra rilevante carenza della disciplina italiana è, appunto, l'assenza di un canale di regolarizzazione per tutte quelle situazioni che invece non richiederebbero una particolare protezione. Il caso più emblematico è quello del lavoratore o della lavoratrice che ha la disponibilità di un'offerta di lavoro regolare ovvero è impiegato irregolarmente. In nessun caso il TUI prevede la possibilità di formalizzare il rapporto e regolarizzare il soggiorno. Per questo motivo, anche chi non ha i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale è costretto a presentare domanda di asilo. L'unica eccezione è rappresentata dal ricorso alla sanatoria, ossia quel provvedimento *ad hoc*, adottato in circostanze particolari (quando cioè la stima delle presenze irregolari può destare preoccupazione ovvero quando è necessaria manodopera in un determinato comparto produttivo). La storia delle sanatorie in Italia ha avuto inizio nel 1986 fino alla più attuale, la Regolarizzazione 2020. I più evidenti limiti di uno strumento di questo tipo sono la sua eccezionalità, l'individuazione di pochi e determinati settori lavorativi, l'estensione a una platea ben determinata e limitata di beneficiari e i ritardi nella lavorazione delle domande da parte della PA. Basti pensare che, trascorsi ormai più di due anni dall'avvio della Regolarizzazione 2020, meno della metà delle persone ha ricevuto una risposta formale e ancora meno il rilascio del titolo di soggiorno¹²¹.

Raccomandazioni

- Riformare in maniera organica il Testo unico sull'immigrazione;
- Superare il sistema Decreto di programmazione triennale dei flussi e dei Decreti flussi;
- Creare canali di accesso regolare, funzionali e accessibili, anche per ricerca lavoro ovvero attraverso un sistema di *sponsorship* privata;
- Introdurre un meccanismo di regolarizzazione su base individuale per motivi di lavoro e/o comprovata integrazione, alternativo alla domanda di asilo;
- Potenziare l'organico delle PA coinvolto nelle procedure di ingresso regolare e di rilascio dei permessi di soggiorno;
- Riformare la Legge sull'acquisizione della cittadinanza, introducendo l'istituto dello *ius soli*.

121 https://erostraniero.radicali.it/wp-content/uploads/2022/12/Monitoraggio-regolarizzazione_aggiornamento-dicembre-2022.pdf

Capitolo

10. Rom e Sinti

Scritto da: Antonio Ardolino



Il punto della situazione

In un quadro ancora profondamente caratterizzato da un elevato livello di discriminazione nei confronti delle comunità di origine rom e sinta, il 2022 non può che non essere ricordato per la predisposizione della Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti (2021-2030), in linea con quanto stabilito dalla Raccomandazione (2021/C 93/01) della Commissione Europea. Già nel 2012 l'Italia, secondo le indicazioni della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011 "Un quadro europeo per strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", aveva varato una prima Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti da svolgersi entro il 2020, in accordo con altri Paesi membri aderenti e con le raccomandazioni espresse da altri organismi internazionali di tutela dei diritti umani. L'elaborazione di tale strategia portò alla designazione dell'UNAR (Ufficio nazionale anti-discriminazioni razziali) come punto di connessione principale per il coordinamento degli interventi da declinare a livello nazionale, regionale e locale.

Nel corso degli anni, però, sono emerse delle macro-criticità legate, per esempio, al sistema di governance previsto, rivelatosi di difficile attuazione. Non è stato, infatti, sviluppato un adeguato coordinamento politico, in quanto le decisioni in merito all'amministrazione e ad azioni politiche concrete sono state lasciate alla sola discrezione dei governi regionali e locali. L'aggravante maggiore in ambito politico è stato il mancato riconoscimento giuridico dello status di minoranza della comunità rom e sinta. Infine, il già difficile quadro socio-politico ed economico si è inasprito a causa delle conseguenze della pandemia da COVID-19, che ha reso una parte della comunità rom e sinta maggiormente marginalizzata, in particolare nell'accesso all'occupazione, alla formazione professionale, alla salute e all'educazione, nonché livelli di discriminazione e antiziganismo elevatissimi. Su questa base la Commissione Europea, nell'ottobre 2021, ha sollecitato gli Stati membri ad elaborare una nuova Strategia Nazionale di intervento di durata decennale.

Il documento della nuova Strategia è strutturato in 4 sezioni interconnesse tra loro.

Nel primo capitolo si elencano le principali criticità emerse nel precedente quadro strategico, così come i principi e le priorità nazionali in merito alla condizione attuale di Rom e Sinti in Italia.

Il secondo capitolo è dedicato ai nuovi modelli attuativi di "Governance e Partecipazione", con un'attenzione particolare dedicata al ruolo della Piattaforma Nazionale e del Forum delle Comunità.

Nel terzo capitolo "Aree tematiche" sono illustrati i 6 assi principali su cui ruota l'impianto della nuova Strategia Nazionale (Antiziganismo, Istruzione, Occupazione, Abitazione, Salute, Promozione culturale).

Per ognuno di essi, sono definiti i relativi indicatori e target, al fine di indirizzare strategicamente gli interventi governativi e monitorare i risultati ottenuti previsti entro il 2030.

Il quarto e ultimo capitolo è dedicato ai "Processi di intervento" trasversali, ovvero quelli

di genere mirati a promuovere l'empowerment e la partecipazione sia delle donne che dei giovani rom e Sinti, e quelli giuridici al fine di ottenere il riconoscimento dello status di minoranza.

Per ciascuno dei sei assi, sono definiti degli interventi ben specifici per contrastare prima di tutto la discriminazione, attraverso misure volte a favorire l'uguaglianza, combattere l'antiziganismo e l'esclusione sociale ed economica, nonché le loro cause più profonde.

Sono delineati, poi, interventi su "famiglie e scuola" per evitare la dispersione scolastica di tutti i Rom e Sinti, affinché abbiano un accesso equo e continuativo a tutte le loro fasi di istruzione ed apprendimento.

Non mancano obiettivi chiave per favorire politiche abitative e occupazionali in nome dei diritti all'abitare e all'accesso ad un'occupazione sostenibile e di qualità. La Strategia Nazionale 2021-30, riserva, per di più, un'attenzione specifica all'assistenza sanitaria e all'accesso a servizi socio-sanitari di qualità. L'ultimo asse portante è quello della promozione culturale, con l'obiettivo di costruire narrazioni positive sugli aspetti culturali e storici delle comunità. I processi di progettazione sono regolati da una governance multilivello e multi-stakeholder strutturata in una rete di connessione tra città metropolitane e comuni coordinata dal Punto di Contatto Nazionale.

Obiettivo specifico di questo network è l'ideazione e l'attuazione di Piani d'Azione Locale (P.A.L.) mediante il diretto coinvolgimento delle comunità rom e sinte e l'accesso ad adeguate misure di finanziamento. La sostenibilità finanziaria è raggiungibile attraverso la pubblicazione di bandi pubblici, sistemi di co-progettazione e co-finanziamento definiti sulla base dei risultati e degli esiti delle progettualità.

Le risorse economiche allocate per la realizzazione degli impegni della Strategia nazionale Rom e Sinti 2021-2030 ammontano a circa € 15.000.000.00 a carico del PN Inclusione 2021-2027.

La nuova Strategia, infine, presenta una Scheda di rilevazione delle azioni del Programma Nazionale Inclusione che rientra nell'Obiettivo Strategico 4 "Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali", Obiettivo specifico J, "Promuovere l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come i Rom (FSE+)".

Raccomandazioni

- Monitorare l'attuazione della Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti (2021-2030), sostanziandone gli assi portanti a cominciare dall'accesso alla casa per chi ancora vive in condizioni di precarietà e marginalità abitativa.
- Agire per il riconoscimento giuridico dello status di minoranza della comunità rom e sinte.
- Intervenire con provvedimenti di ambito nazionale la questione della regolarizzazio-

ne delle famiglie di origine balcanica.

- Aprire un costante confronto tra le amministrazioni centrali, regionali e comunali per favorire lo scambio di buone pratiche locali e costruire e consolidare interventi sistemici e integrati alle risorse territoriali.

Capitolo

11. LGBTQI+

Scritto da: Marina de Stradis, Benedetta Caporusso

Il punto della situazione

In base al [Rainbow Report](#) di *Ilga Europe*, l'Italia si colloca al 34° posto tra i 49 Stati Europei e dell'Asia Centrale con solo il 25% dei diritti LGBTQIA+ raggiunti. Il 2022 si conferma un anno caratterizzato dall'assenza di una reale proposta legislativa in materia di diritti delle persone LGBTQIA+ e di contrasto alle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, nonostante la presentazione, in seno al Consiglio dei ministri, il 5 ottobre 2022, da parte dell'allora Ministra per le pari Opportunità e la Famiglia Elena Bonetti¹, della “Nuova strategia nazionale LGBT+ 2022-2025”². Il documento rientra nel quadro della “[Strategia Europea per l'eguaglianza delle persone LGBTQ 2020-2025](#)” ed è stato elaborato a seguito di un processo di consultazione con 66 associazioni di settore. Tuttavia, il testo si limita alla semplice riproposizione dei temi già previsti dalla Strategia Europea.

Il posizionamento politico della maggioranza eletta nel settembre 2022 lascia poco spazio alla possibilità di un maggiore riconoscimento dei diritti delle persone LGBTQIA+, che sono invece sistematicamente oggetto di attacchi basati su posizioni ideologiche e con finalità di propaganda. Basti pensare che durante la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2022, tra i bersagli degli *hate-speech* vi sono state le persone LGBTQIA+, aggredite da una narrazione costruita sulla contrapposizione tra “natura” e “contronatura”³. Infatti, gli *hate-speech* nei confronti della comunità LGBTQIA+ hanno occupato il 9% dei contenuti pubblicati durante la campagna elettorale. Non vi sono, a tutt'oggi, risposte concrete in grado di garantire una tutela effettiva dei diritti delle persone LGBTQIA+, come il riconoscimento delle famiglie omogenitoriali e la riforma dell'istituto della filiazione.

Sono ancora preoccupanti i numeri delle discriminazioni anche in ambito lavorativo. Secondo il rapporto ISTAT, il 41,4% delle persone ha riferito di essere stato svantaggiat* nel corso della propria vita lavorativa a causa del proprio orientamento sessuale; per tale ragione il 61,2% degli intervistat* riferisce di aver evitato di parlare della propria vita privata fino anche a nascondere il proprio orientamento sessuale. Inoltre, secondo l'indagine, circa sei persone su dieci hanno sperimentato almeno una forma di micro-aggressione in ambito lavorativo legata all'orientamento sessuale e il 34,5% del campione ha dichiarato di aver subito almeno un evento di discriminazione durante lo svolgimento del proprio lavoro, soprattutto in termini di avanzamento di carriera o di scatto salariale⁴. Nonostante i dati, la maggior parte delle violenze nei confronti delle persone LGBTQIA+ non viene denunciata per timore di ulteriori ritorsioni, di non essere credut* o di dover affrontare pubblicamente lo stigma legato all'orientamento sessuale o all'identità di genere⁵.

.....

1 <https://unar.it/portale/strategia-nazionale-lgbt-2022-2025>

2 <https://unar.it/portale/documents/20125/113907/Strategia+nazionale+LGBTI%2B+2022+rev+A.pdf/8f04f55a-ee93-92b5-2bf3-d5b-d59e7c163?t=1665040970207>, si veda anche <https://unar.it/portale/documents/20125/113907/Decreto+direttoriale+adozione+Strategia+LGBT%2B-signed.pdf/34fccc87-7806-c9f4-271b-9115ca5244cc?t=1665077090248>;

3 Barometro dell'odio. Elezioni politiche 2022, Amnesty International

4 <https://www.istat.it/it/files/2023/05/report-discriminazioni-15maggio.pdf>

5 <https://www.retemeduse.it/wp-content/uploads/2023/11/report-lesbofobia-2023.pdf>

L'osservatorio nazionale sui femminicidi, lesbicidi e trans-cidi, a cura dell'associazione "Non Una Di Meno", ha registrato [117 vittime nel 2022](#) di cui 9 persone transessuali, tra questi è ricompreso il suicidio della professoressa Cloe Bianco, causato dal clima di transfobia sul luogo di lavoro. L'Italia è uno tra i paesi europei in cui i richiedent* asilo LGBTQIA+ subiscono una doppia discriminazione⁶.

Interventi giurisprudenziali e normativi. Per contrastare il fenomeno dell'*hate speech* in ambito di omolesbotransfobia, nell'ottobre 2022 il Deputato Alessandro Zan ha presentato una nuova proposta di legge alla Camera dei deputati, ricalcando il D.d.l della precedente legislatura, tuttavia con pochissime possibilità di ottenere il consenso necessario all'approvazione.⁷ Nel 2022, l'Italia è ancora sprovvista di una legge che preveda esplicitamente l'adozione per le coppie omosessuali e la trascrizione dell'atto di nascita dei figl* nat* all'interno di famiglie formate da genitori dello stesso sesso. La previsione di tale istituto è necessaria per tutelare le 20.000 persone in unione civile che dichiarano un orientamento omosessuale o bisessuale e di cui l'8,4% ha figl* conviventi⁸, tanto nell'ipotesi di trascrizione di atti di nascita formati all'estero, che nella formazione di atti di nascita e riconoscimento di filiazione in Italia, con riguardo ai due genitori dello stesso sesso.

Nel corso del 2022 diverse città italiane hanno bloccato e negato la trascrizione di figl* in campo ad entramb* i genitori, prevedendo la trascrizione solo nei confronti del genitore biologico. La tendenza è stata poi confermata con l'emanazione della circolare 3 del 2023, seguita alla pronuncia a Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione [n. 38162 del 30 dicembre 2022](#). Tale sentenza ha statuito che il provvedimento straniero che attesta il rapporto di filiazione, sia con il genitore biologico sia con quello d'intenzione, di un bambino nato da maternità surrogata deve ritenersi contrario all'ordine pubblico e di conseguenza la trascrizione dell'atto non automatica. La Suprema Corte mantiene la previsione del riconoscimento giuridico del legame affettivo attraverso l'adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44, co. 1, lett. d), L. n. 184 del 1983. L'orientamento italiano sarà nel 2023 smentito dal Parlamento Europeo attraverso un emendamento presentato da *Renew Europe*⁹, poiché costituisce un preoccupante "più ampio attacco contro la comunità LGBTQI + in Italia".

Nel luglio 2023 è stata approvata e trasmessa al Senato la proposta di legge sulla perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano, da intendersi come crimine universale. I rischi di un'ipotesi del genere sui figli delle coppie omogenitoriali appaiono davvero preoccupanti¹⁰. A livello sovranazionale, a seguito di un omicidio omofobico avvenuto in Slovacchia, il Parlamento europeo ha adottato la [Risoluzione 2022/2894 \(RSP\)](#) per condannare fermamente ogni forma di odio e violenza, nonché qualsiasi attacco fisico o verbale, contro le persone sulla base al loro genere, orientamento sessuale, identità o espressione di genere e caratteristiche sessuali.

6 https://www.dirittoconsenso.it/2022/06/08/la-tutela-dei-diritti-lgbt-nellunione-europea/#_ftn4

7 <https://pagellapolitica.it/articoli/nuovo-ddl-zan-novita>; <https://pagellapolitica.it/articoli/nuovo-ddl-zan-senato-cosa-succede>;

8 https://www.welforum.it/wp-content/uploads/2022/09/LUG02_LGBT.pdf

9 <https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/trascrizione-figli-coppie-omogenitoriali#:~:text=%E2%80%9C%20Sindaci%20italiani%20%E2%80%93%20continua%20l'orientamento%20sessuale%20dei%20genitori%E2%80%9D>

10 <https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=0887>

Raccomandazioni

- Il clima di discriminazione verso le persone LGBTQIA+ si inserisce in un sistema di violenza strutturale basata sull'imposizione di un sistema binario, a discapito del rispetto di tutte le identità di genere e gli orientamenti sessuali. Il contesto italiano si caratterizza ancora per una cultura dai tratti omolesbotransfobici, quanto meno nella sua espressione politica di maggioranza. Per questi motivi si raccomanda di:
- Considerare le scuole e le Università come luoghi primari di contrasto alle violenze di genere, alle discriminazioni e ai crimini e discorsi d'odio, tanto in termini di prevenzione e sensibilizzazione che di contrasto al fenomeno, mettendo a disposizione risorse finanziarie strutturali a tal fine;
- Prestare maggiore cura nella scelta del linguaggio in tutti livelli di comunicazione: politica, istituzionale e privata, privilegiando la diffusione di un linguaggio inclusivo e non stigmatizzante;
- Adottare misure legislative specifiche contro le discriminazioni omolesbotransfobiche e le condotte penalmente rilevanti legate all'orientamento sessuale e all'identità di genere e caratteristiche sessuali, prevedendo strumenti di tutela per le vittime;
- Riformare la disciplina della filiazione e dell'adozione nell'ottica di tutela dei figl* di tutte le coppie omogenitoriali;
- Garantire maggiore riconoscimento giuridico alle formazioni sociali familiari diverse dal binomio uomo-donna;
- Prevedere percorsi di formazione per tutti gli attori civili ed istituzionali;
- Garantire un pieno riconoscimento, anche dal punto di vista sostanziale, del diritto alla salute, incluse le procedure e il trattamento dei percorsi di transizione;
- Abbandonare l'ottica patologizzante delle persone LGBTQIA+ e decostruire lo stigma culturale dei percorsi di orientamento sessuale e identità di genere attraverso la diffusione di modelli culturali inclusivi alle espressioni e identità di genere;
- Prevedere e stanziare fondi per misure di reddito di auto-determinazione per le persone LGBTQIA+ vittime di violenza e discriminazione che intraprendono percorsi di autonomia;
- Prevedere risorse e finanziamenti per i servizi di autodeterminazione e fuoriuscita dalla violenza come *Shelter* e Case Rifugio;
- Riconoscere e tutelare le soggettività LGBTQIA+ come determinato "gruppo sociale" ai fini della legislazione sulla protezione internazionale.

Capitolo

12. Autodeterminazione femminile

Scritto da: Marina De Stradis, Michela Pugliese



Il punto della situazione

Il tema dell'autodeterminazione femminile continua nel 2022 a costituire una sfida culturale oltre che un *target* di intervento di alcune misure economiche e normative, a vario titolo rivendicate dai decisori politici.

Il numero delle vittime di omicidio risulta, secondo la [nota Istat](#), in crescita rispetto al 2021, con una percentuale di aumento del 6,2%: nel 2022 si registrano 322 vittime, di cui 126 donne. Quasi la metà di queste sono state uccise da un *partner* o da un *ex partner* ed un terzo da un parente, tutti di sesso maschile. In generale, si osserva come il 92,7% delle donne uccise sia vittima di un uomo. L'Istat stima il numero dei femminicidi nel 2022 in 106, sul totale delle 126 donne uccise. Il dato appare in linea con gli ultimi tre anni, nonostante l'entrata in vigore nel 2019 del c.d. Codice Rosso. Per le donne si conferma un quadro in cui le morti violente avvengono soprattutto nell'ambito della coppia. L'80% delle vittime di c.d. *reati spia* di contesti di violenza di genere nel 2022 sono donne. Nello stesso anno più di 5000 donne hanno subito violenza sessuale, una tendenza di costante aumento, e sono stati registrati 1.196 ricoveri ordinari di donne con indicazione di violenza¹. Emerge ancora un contesto di violenza maschile contro le donne di natura sistemica e che riguarda numerosi aspetti, inclusi quelli economico e culturale, evidentemente non sanabile soltanto con misure repressive².

In termini di discriminazione di genere nei livelli occupazionali e retributivi, nonostante i percorsi accademici delle donne risultino migliori di quelli maschili, il tasso di occupazione femminile continua a essere inferiore rispetto a quello maschile. Secondo il [rapporto 2022 di AlmaLaurea](#), a un anno dal titolo i laureati hanno l'11,7% di probabilità in più di essere occupati rispetto alle laureate. La componente femminile, che pure resta complessivamente la maggioranza (59,7%), diminuisce nel passaggio dal primo al secondo livello di studi universitari. Sul piano occupazionale, il [rapporto annuale dell'Istat](#), registra nel 2022 un andamento incrementale del numero di donne occupate, con una percentuale del 42,2%. Nonostante questo dato, il divario con la media dell'UE resta consistente, e l'Italia nel 2022 si conferma uno dei paesi europei con il tasso più basso di occupazione femminile, pari al 55% rispetto al 69% della media EU donne nella fascia 20-64 anni. La partecipazione delle donne al mondo del lavoro rimane legata alla gestione del carico familiare, alla disponibilità di servizi per l'infanzia e ai modelli culturali. Il tasso di occupazione è dell'80,7% delle donne nella fascia 25-49 che vivono da sole e del 58,3% per le donne madri. Restano ancora diffuse le violenze e le discriminazioni nei confronti di donne con disabilità, le cui preoccupazioni principali sono espresse nel [Rapporto Ombra del FID](#) (Forum Italiano della Disabilità). Complessivamente, in considerazione dell'indice globale sulla base dei diversi fattori, il *World Economic Forum* colloca nel "[Global Gender Gap Report 2022](#)" l'Italia al posto 63 di 146.

Aggiornamenti normativi

1 <https://www.salute.gov.it/portale/donna/dettaglioNotizieDonna.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=6402#:~:text=nel%202022%20si%20sono%20registrati,in%20media%201%2C1>

2 <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2023/11/CIO-CHE-E-TUO-E-MIO-previewsingole-3.pdf>

La [legge n. 53 del 2022](#), entrata in vigore nel giugno 2022, volta a garantire un flusso informativo adeguato per cadenza e contenuti sulla violenza di genere contro le donne, ha potenziato la raccolta di dati statistici sulla violenza di genere attraverso un maggiore coordinamento di tutti i soggetti coinvolti³. La legge intende attribuire rilievo statistico al sesso della persona offesa, registrando la caratteristica del genere nel quadro informativo sulla violenza contro le donne in Italia e disciplinando la raccolta organica di dati, con l'obiettivo di monitorare il fenomeno ed elaborare interventi di prevenzione e contrasto. La legge di bilancio n. 197 del 2022 ha previsto un incremento di 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023 delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, finalizzato al potenziamento delle azioni previste dal Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica⁴. Nonostante la stessa legge di bilancio avesse previsto per l'anno 2023 un abbassamento dell'aliquota Iva sui prodotti per l'igiene femminile e alcuni prodotti per la prima infanzia, la misura non verrà confermata per il 2024⁵. Il 30 dicembre 2022 è entrata in vigore la c.d. "Riforma Cartabia" del processo penale e del sistema sanzionatorio penale ([d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150](#)).

Le principali novità introdotte dalla riforma sul tema della violenza di genere riguardano la procedibilità a querela di alcuni reati e il maggior utilizzo della c.d. giustizia "riparativa", strumento di risoluzione di conflitti con l'ausilio della figura terza di un "mediatore", iscritto in un apposito albo. L'applicazione concreta di tali strumenti, ancora non omogenea a livello nazionale, deve necessariamente tenere conto dei rischi che potrebbero presentarsi nelle situazioni inerenti a dinamiche di violenza di genere⁶.

La riforma prevede anche alcune disposizioni specifiche a tutela delle vittime di reati di violenza di genere, in continuità con l'intervento legislativo del c.d. Codice Rosso del 2019. Nel 2023, sono state approvate la [legge n. 12 del 2023](#), che prevede l'istituzione di una Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio, la [legge n. 122 del 2023](#), che interviene su alcuni aspetti procedurali relativi alla persecuzione dei reati di genere e la legge n. 168 del 2023, "Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica", entrata in vigore il 09 dicembre 2023, che ripropone interventi di natura emergenziale e in chiave securitaria, già dimostratesi inefficace⁷.

A livello internazionale, a marzo 2022, in seno alla sessione 53° della Commissione statistica ONU, è stato approvato lo "[Statistical framework for measuring the gender-related killing of women and girls \(also referred to as femicide/feminicide\)](#)", a cura di UN Women e UNDOC. Nel documento vengono definiti omicidi di genere, comunemente detti femminicidi, quelli che riguardano l'uccisione di una donna in quanto donna. L'Italia ha aderito all'intento delle Nazioni Unite⁸. Sul piano europeo, si segnala la proposta di Direttiva della Commissione Europea per contrastare la violenza contro le donne e la violenza domestica ([COM/2022/105](#)) che ricomprende espressamente nella definizione di violenza anche gli atti di natura economica, cristallizzando la "*violenza contro le don-*

.....

3 <https://temi.camera.it/leg19/temi/violenza-contro-le-donne.html>

4 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/12/29/22G00211/sg>

5 <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01392086.pdf>

6 https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1666122601_testo-riforma-18102022-sp-def.pdf

7 <https://www.programmagoverno.gov.it/it/notizie/focus-disposizioni-per-il-contrasto-della-violenza-sulle-donne-e-della-violenza-domestica-legge-n-1682023/#:~:text=La%20Legge%2024%20novembre%202023,vigore%20il%2009%20dicembre%202023>

8 <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-11/gender-related-killings-of-women-and-girls-femicide-feminicide-global-estimates-2022-en.pdf>

ne” e la “*violenza domestica*” come condotte che provochino danni e sofferenze anche di tipo economico⁹.

Nel panorama nazionale ed europeo gli interventi istituzionali contro la violenza di genere continuano ad essere spesso inseriti all’interno di provvedimenti emergenziali. In Italia, la violenza di genere continua a essere considerata un fatto privato e manca una presa di responsabilità da parte della politica sulla dimensione collettiva e culturale del fenomeno. La risposta delle istituzioni rimane inadeguata e parziale, limitata a soluzioni repressive e securitarie, in ottica di strumentalizzazione del fenomeno.

Raccomandazioni

- Considerare le scuole e le Università come luoghi primari di contrasto alle violenze di genere, in termini di prevenzione e contrasto, mettendo a disposizione risorse finanziarie strutturali;
- Attivare percorsi strutturati di prevenzione e contrasto della violenza di genere con realtà territoriali e servizi di prossimità del tessuto sociale in maniera sistematica e diffusa su tutto il territorio nazionale;
- Prevedere percorsi di formazione per tutti gli attori civili ed istituzionali;
- Garantire un pieno riconoscimento, anche dal punto di vista sostanziale, del diritto alla salute, incluso il rispetto della legge 194/78;
- Allocare maggiori risorse e finanziamenti per i servizi di autodeterminazione e fuoriuscita dalla violenza come CAV e Case Rifugio;
- Stanziare fondi per misure di reddito di autonomia come garanzia di indipendenza per le donne che intraprendono percorsi di fuoriuscita dalla violenza e implementare politiche in grado di supportare le donne nella ricostituzione di un percorso di vita autonomo;
- Implementare Politiche strutturali in grado di sostenere l’equa distribuzione di carichi familiari e del lavoro domestico;
- Potenziare strumenti normativi a tutela delle donne vittime di violenza in tutti i percorsi giudiziari che sono costrette ad affrontare, fuori dall’ottica di inasprimento delle pene e dello stigma sociale, bensì finalizzate alla tutela tempestiva e precoce delle donne che si rivolgono ai servizi per intraprendere percorsi di fuoriuscita dalla violenza per sé e per i propri figli;

.....
⁹ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2022\)730329](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2022)730329)

Capitolo

13. Minori

Scritto da: **Benedetta Rinaldi Ferri**



Il punto della situazione

Le politiche sulla condizione minorile - ispirate ancora negli ultimi anni alla tutela del minore e al perseguimento del suo superiore interesse – vanno subendo un drastico cambio di passo. La tutela ha lasciato spazio all'allarme sociale; il principio-guida del superiore interesse, capace di assicurare al minore trattamenti giuridici differenziati (il minore, si dice spesso, è persona in formazione), cede a iniziative normative che, pur in diversi ambiti, tornano ad avvicinarlo al maggiore d'età e a sottoporlo così a regimi giuridici pensati per stadi diversi della vita (per i non-minori, per l'appunto). Queste iniziative incidono in particolare, senza sorpresa, sulla materia penale e sulla disciplina dell'immigrazione.

L'anno 2023 è stato segnato anzitutto dal [Decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123](#), noto alla cronaca come “Decreto Caivano” (in corso di conversione al momento in cui si scrive). Il decreto si propone di introdurre, così nell'intestazione, “misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale”, a seguito di un episodio di violenza sessuale verificatosi nel mese di agosto nel comune campano di Caivano.

Più precisamente, il decreto si divide in quattro nuclei di intervento: il primo consiste in misure di risanamento infrastrutturale di esclusivo interesse del comune di Caivano; il secondo e il quarto, più cospicui, intervengono sulla materia della “sicurezza” e della “prevenzione della criminalità giovanile” (il quarto più specificamente per l'ambito digitale), mentre il terzo interviene in materia di istruzione. Il Decreto Caivano desta diverse perplessità. A tacere del carattere simbolico dell'intervento¹⁷⁰ e dell'investimento politico che la compagine governativa sembra voler dedicare al “caso Caivano” – caso *pivot*, in questo senso, strumentale a una politica che supera ampiamente i confini dell'episodio di cronaca - vale la pena di sottolineare che entrano nell'ordinamento il *daspo* urbano sin dai 14 anni e l'ammonizione orale; si inasprisce la sanzione nei confronti degli esercenti la potestà genitoriale in caso di mancato rispetto dell'obbligo scolastico; infine si estendono i casi di applicazione della custodia cautelare al soggetto minorenne. Quest'ultima misura, in particolare, entra in contraddizione con la linea più protettiva del minore, che mira a fare della custodia cautelare e più in generale della reclusione in carcere una *extrema ratio*. [Come segnalato dall'Autorità Garante per l'Infanzia](#), il sistema della giustizia minorile in Italia può contare su prassi alternative alla carcerazione – *diversion*, *probation* etc. - più efficaci e tutelanti.

D'altra parte, aumentare le possibilità di ingresso dei minori in carcere significa esporli alle mancanze del sistema penitenziario nella sua interezza. Ancora la Garante: “La vera emergenza non è quella di prevedere un maggiore ricorso al carcere, ma quella di potenziare le strutture, sia carcerarie che comunitarie, per renderle luoghi di efficaci e reale recupero dei minorenni”.

Il secondo intervento che conviene considerare è il [Decreto-Legge 5 ottobre 2023, n. 133](#), noto anche come “Decreto Migranti”. Il provvedimento ha per obiettivo di inasprire i controlli sui flussi migratori in direzione dell'Italia; flussi, è bene rammentarlo sempre, che interessano il legislatore perlopiù nella misura in cui si compongono di una

.....
¹⁷⁰ Non si spiegano diversamente i tempi di approvazione: la prima notizia Ansa sui fatti di 'Caivano' è del 25 agosto 2023; il Consiglio dei Ministri che approva il Decreto è del 8 settembre 2023.

popolazione ritenuta poco attrattiva per il paese, e meritevole di una politica di contenimento territoriale – fuori dal territorio nazionale, come anche al suo interno - dai tratti apertamente razzisti. A questo proposito, non stupisce l'introduzione di criteri più stringenti in materia di nuove domande di protezione internazionale, qualificate anche come "reiterate": l'esame della nuova domanda spetta ora al Questore, sentita la Commissione territoriale, e non interrompe la procedura di allontanamento dal territorio (art. 3); allo stesso modo, pare coerente con l'indirizzo di governo testé ricordato la previsione di una caducazione delle domande quando il richiedente "non si presenta presso l'ufficio di polizia territorialmente competente per la verifica dell'identità dal medesimo dichiarata e la formalizzazione della domanda di protezione internazionale" (art. 4).

Aspetto più sorprendente è invece l'attenzione destinata ai minori stranieri non accompagnati – nati come categoria di tutela dalla Legge 7 aprile 2017, n. 47, ora attratti invece alla sfera del controllo. È vero che un precedente importante poteva già ravvisarsi nel Decreto-Legge 10 marzo 2023, n. 20 (cosiddetto "Decreto Cutro"), lì dove si limitavano le possibilità di conversione dei rispettivi permessi di soggiorno.

Il Decreto Migranti prevede però che, mancando strutture ricettive appositamente dedicate, il prefetto possa disporre l'inserimento del minore in centri destinati agli adulti, in aperto contrasto con la normativa europea e italiana in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (in particolare: l'art. 19, comma 1, D.Lgs. 142/2015 e gli artt. 23 e 24 della Direttiva n. 2013/33/UE). Condizioni del provvedimento sono la sussistenza di un dubbio sull'età del minore che appaia superiore ai sedici anni e una durata del collocamento non superiore ai novanta giorni.

Raccomandazioni

- Abrogare le misure in materia di sicurezza e di custodia cautelare dei minori del cosiddetto Decreto Caivano;
- Promuovere misure alternative alla detenzione e potenziare le strutture comunitarie destinate al recupero dei minorenni, avvalendosi in ciò dell'esperienza particolarmente avanzata del sistema di giustizia minorile italiano;
- Abrogare le misure limitative del soggiorno per i minori stranieri non accompagnati;
- Abrogare la possibilità di detenzione dei detti minori in centri per adulti;
- Potenziare le misure di integrazione dei detti minori nel tessuto sociale, in particolare il ricorso alla figura del tutore volontario di cui alla legge n. 47/2017.

Capitolo

14. Prigionieri

Scritto da: **Federica Resta**



Il punto della situazione

L'anno 2022 è stato particolarmente significativo sotto il profilo della garanzia e dell'effettività del diritto alla libertà personale e alla corretta esecuzione delle misure restrittive. A fronte di una generale tendenza alla cristallizzazione e al consolidamento di alcuni fenomeni già registrati in precedenza (ripresa della crescita della popolazione detenuta e del correlato tasso di sovraffollamento penitenziario; difficoltà e farraginosità nella piena attuazione della disciplina delle misure di sicurezza consistenti nell'assegnazione alle Rems; inefficacia e, dunque, mancata giustificazione del trattenimento dei migranti), si sono infatti verificati alcuni episodi che hanno evidenziato specifiche e ulteriori criticità.

In primo luogo, per quanto riguarda il carcere, al 31.12.22, a fronte di una capienza regolamentare di 51.328 unità, i detenuti presenti nelle strutture penitenziarie erano 56.196, di cui lavoratori 19.817, circa il 35,2%. Il dato complessivo registra un incremento non irrilevante rispetto al numero di detenuti (54.134) presenti nelle carceri un anno prima, al 31.12.21 e già di molto eccedente la capienza regolamentare.

La tendenza all'incremento del tasso della popolazione (con un tasso di occupazione del 114%) detenuta dimostra, ancora una volta, l'esigenza di riforme organiche e lungimiranti del sistema sanzionatorio che, in particolare, riducano drasticamente il ricorso alla pena detentiva in favore di sanzioni pecuniarie, interdittive, riparative, come pene principali e amplino i presupposti per la concessione delle misure alternative, anche più di quanto già previsto dal d.lgs. 150 del 2022.

Inoltre, il caso "Cospito" (relativo alla perdurante assegnazione al regime di 41-bis di un detenuto in condizioni sanitarie incompatibili) ha dimostrato l'urgenza di un ripensamento, anche qui radicale, della disciplina del "carcere duro" nato, come noto, per impedire i collegamenti con la mafia dal carcere ma estesosi poi, per effetto di varie riforme, tanto nel contenuto quanto nei presupposti di applicazione.

A seguito dell'ordinanza-monito della Corte costituzionale (n. 97 del 2021), il d.l. 162 del 2022 è, peraltro, intervenuto sulla disciplina (art. 4-bis ord.pen) del divieto di accesso, ai benefici penitenziari, dei detenuti per reati ostativi, rendendo sì relativa da assoluta la presunzione di pericolosità per i detenuti non collaboranti, ma in presenza di presupposti particolarmente stringenti e sostituendo le previsioni relative alla collaborazione impossibile o irrilevante con disposizioni speciali.

Lo stesso decreto-legge ha, peraltro, innalzato la durata della pena da espiare per l'accesso alla liberazione condizionale, con effetti rilevanti anche sul tasso di permanenza in carcere.

La visita realizzata nel 2022 dal Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa nelle nostre carceri ha, inoltre, evidenziato numerosi casi di violenza e intimidazioni tra detenuti, tali da suggerire l'adozione di misure preventive "attraverso la promozione di un approccio dinamico alla sicurezza".

Inoltre, nel 2022 sono proseguiti i procedimenti sulla repressione violenta delle rivolte in carcere durante la pandemia, nel cui ambito, in particolare, veniva contestato il reato di tortura e la sent. 8973/22 della Cassazione ha chiarito che questo delitto non è necessariamente abituale (potendo dunque essere integrato anche con azioni non reiterate)

e il concorso di persone nello stesso ben può estendersi a ruoli asimmetrici come quelli del c.d. ausiliatore (o complice) o dell'istigatore. Le condizioni di sovraffollamento, assenza di attività costruttive, frequente violenza possono anche spiegare, almeno in parte, il dato allarmante degli 84 suicidi registrati nel 2022 nelle nostre carceri: come scrive Antigone, uno ogni 5 giorni, uno su 670 presenti, circa 20 volte più di quanto avvenga al di fuori.

Per quanto, invece, riguarda la detenzione (solo formalmente) amministrativa dei migranti nei centri per il rimpatrio, anche i dati del 2022 dimostrano la problematicità della misura che, in assenza di alcun titolo di reato, determina la privazione della libertà degli stranieri in posizione irregolare sul territorio nazionale, in vista di un respingimento che si realizza in non più della metà dei casi.

Come rilevato anche dal Garante nazionale delle persone private della libertà personale, su 6383 migranti trattenuti nei centri nel 2022, solo 3154 (il 50,6%) sono state effettivamente rimpatriate. Per la restante metà, dunque, il trattenimento non si è potuto legittimare neppure con l'unico fine assegnatogli dalla legge, sostanzialmente privandolo di giustificazione. Questo dato suggerisce l'opportunità di una revisione significativa e organica della misura, strutturalmente incompatibile, in quanto detentiva, con la natura amministrativa attribuitale dalla legge e l'assenza di responsabilità penale alla base.

Rispetto alle residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza (Rems), come riportato dal Garante delle misure private della libertà personale, il dato delle persone assegnatevi (632), sommato a quello delle 675 in lista di attesa, raggiunge quasi il doppio del numero (698) di quelle internate negli o.p.g. al momento della loro chiusura, nel 2015.

Ciò dimostra l'esigenza di un monitoraggio stringente dei presupposti di assegnazione alle Rems, unitamente alla previsione di indicatori e criteri di priorità che inducano a dare la precedenza ai casi più gravi e non semplicemente ai più risalenti, come invece accade oggi. L'assegnazione alle Rems avviene infatti oggi sulla base di liste di attesa che scorrono in base alla data di richiesta giudiziale della misura di sicurezza e non, invece, secondo la necessità del trattamento o la gravità del reato, con esiti inevitabilmente paradossali.

Raccomandazioni

- adottare riforme organiche del sistema penale che riducano drasticamente e complessivamente l'area del penalmente rilevante e, in quest'ambito, limitino il ricorso alla pena detentiva in favore di sanzioni pecuniarie, interdittive, riparative, come pene principali, ampliando anche i presupposti per la concessione delle misure alternative, anche più di quanto già previsto dal d.lgs. 150 del 2022;
- un ripensamento radicale della disciplina del 41-bis circoscrivendone ambito e presupposti di applicazione;
- promuovere attività lavorative e formative per i detenuti, rendendo il tempo della permanenza in carcere meno "vuoto" e più realmente finalizzato al reinserimento sociale;

- una revisione profonda del trattenimento dei migranti, rivelatosi inefficace persino rispetto al fine del rimpatrio che, secondo la legge, dovrebbe legittimare questa singolare ipotesi di detenzione amministrativa, in assenza di responsabilità penale alcuna;
- un monitoraggio stringente dei presupposti di assegnazione alle Rems, unitamente alla previsione di indicatori e criteri di priorità che inducano a dare la precedenza ai casi più gravi e non semplicemente ai più risalenti.

Capitolo

15. Salute mentale

Scritto da: Paola Finzi



Il punto della situazione

Inquadramento del fenomeno e fattori che peggiorano le condizioni. L'Organizzazione Mondiale della Salute (OMS 1948) dichiara che “tutti e tutte, ovunque si trovino, hanno diritto al più alto livello possibile di salute mentale. Ciò include prevenzione, cure accessibili e di buona qualità, libertà, indipendenza e inclusione nella comunità”¹⁷³. La pandemia protagonista degli scorsi anni ha messo a nudo le fragilità del nostro sistema sanitario e rappresenta certamente uno stimolo per introdurre radicali cambiamenti nella sanità pubblica e nei processi decisionali.

La pandemia da coronavirus è stata dichiarata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità un'emergenza sanitaria di interesse internazionale¹⁷⁴. Il virus ha avuto un impatto diretto e devastante sulla salute fisica e mentale di milioni di persone ma, nonostante la quantità di ricerche in corso, i dati longitudinali che rilevino gli effetti della pandemia in termini di danni causati ad adulti e minori sono ancora pochi. A livello mondiale si stima che i danni da pandemia e i potenziali impatti a lungo termine sul disagio psicologico e sui comportamenti legati alla salute, saranno molto elevati e con effetti di lunga durata che potranno influenzare in modo differente gruppi demografici e persone in funzione della loro vulnerabilità¹⁷⁵. Le ricerche longitudinali che hanno analizzato gli impatti della pandemia da Covid-19 sul disagio psicologico e sul benessere degli adulti hanno rilevato tassi di incidenza elevati, in particolare per quanto riguarda i sintomi legati a depressione, ansia e rischio di PTSD (Post Traumatic Stress Disorder).

Alcuni studi si sono focalizzati sull'evidenza relativa alle reazioni psicologiche immediate durante la fase iniziale della pandemia nella popolazione in generale, negli operatori sanitari e nelle popolazioni cliniche, sottolineando la necessità di prestare attenzione ai gruppi a rischio di ulteriore distress e al primo soccorso psicologico, come componente essenziale di assistenza. Uno degli elementi che emerge dalle ricerche è la necessità di trovare un nuovo modello di intervento per affrontare le crisi portate dalla pandemia sul piano psicologico, allo scopo di offrire servizi nuovi, efficaci e tempestivi¹⁷⁶. In questo scenario si aggiunge, a complessificare, l'aumento dei flussi migratori in arrivo e in transito sul territorio italiano e i conflitti attuali scoppiati in alcuni Paesi del mondo che hanno costretto migliaia di persone alla migrazione.

La salute mentale è un diritto universale, ma è un diritto di cui ancora in troppi non possono godere.

Per poter valutare lo stato di benessere mentale, nell'anno 2022 un gruppo di studiosi ha elaborato il Mind Health Index, indice che mira a identificare potenziali situazioni critiche e problemi, per fornire indicazioni sulle azioni possibili da mettere in atto cambiando abitudini e stili di vita per migliorare il proprio benessere, configurandosi anche come strumento strategico a supporto di decisori politici, operatori sanitari, imprese ed individui per un approccio olistico di promozione del [benessere delle persone](#).

.....
¹⁷³ Gigantesco A., Minardi V., Contoli B., Masocco M., Depressive symptoms among adults in 2018–2019 and during the 2020 COVID-19 pandemic in Italy, 15 luglio 2022

¹⁷⁴ Veldhuis et al., 2020

¹⁷⁵ Ordine degli Psicologi della Lombardia, L'accesso dei migranti ai servizi di salute mentale nel periodo della pandemia da covid-19, autunno 2022

¹⁷⁶ Ordine degli Psicologi della Lombardia, L'accesso dei migranti ai servizi di salute mentale nel periodo della pandemia da covid-19, autunno 2022

Quattro i profili di salute e benessere mentale definiti dalla ricerca: coloro che combinano benessere sociale, emotivo e psicologico a un livello di soddisfazione massima (Flourishing), coloro che mostrano benessere in alcune aree, ma con una percezione generale meno intensa (Getting by), coloro che non si sentono al pieno delle proprie capacità e manifestano assenza di un benessere positivo (Languishing) e coloro che riportano totale assenza di aree di benessere, per i quali la fatica è associata a disagio emotivo e compromissione psicosociale (Struggling)¹⁷⁷.

L'Italia è il Paese la cui popolazione è più colpita sul fronte della salute mentale: solo il 18% del campione dichiara uno stato di pieno benessere (Flourishing), un dato in calo rispetto allo scorso anno (20%). Come noi, solo i giapponesi. Nel contesto italiano inoltre vi sono anche luoghi, contesti e condizioni sociali che generano sofferenza mentale e rischio di sviluppare disturbi mentali severi. Ci riferiamo alla guerra, alla povertà, alla privazione del lavoro, alle case insalubri, ai quartieri ghetto, alla detenzione nelle carceri di persone che già vivono una condizione di sofferenza mentale incompatibile con la carcerazione, alla mancanza di intervento immediato nelle situazioni a rischio, ai respingimenti in mare e ai centri governativi per immigrati richiedenti asilo. Situazioni e luoghi che generano sofferenza, esclusione, emarginazione che non possono coesistere in un Paese civile.

Accessi alla salute mentale pubblica in Italia nel 2022. Il Rapporto annuale sulla salute mentale indica che nell'anno 2022 le persone psichiatriche assistite dai servizi specialistici in Italia sono state 776.829, ovvero 154,2 ogni dieci mila abitanti adulti¹⁷⁸.

Di questa popolazione fanno parte anche persone migranti e si rileva che l'80% dei richiedenti asilo manifesta sintomi da stress post-traumatico. I Centri di accoglienza straordinaria (Cas) dispongono di risorse limitate per affrontare questo problema. Ancora più drammatica la situazione per chi sviluppa disturbi psichiatrici. L'Oms in più occasioni ha, negli ultimi anni sottolineato, l'urgenza di intervenire nei Paesi membri per concretizzare un cambio di rotta, come anche ribadito nel Piano d'azione globale per la salute mentale 2020-2030¹⁷⁹. Questo perché la salute mentale è direttamente correlata non solo all'aspettativa di vita, ai tassi di morte e suicidi e alla disabilità, ma anche alla produttività, all'assenteismo e al turnover. I suoi impatti, dunque, sono non solo sanitari, ma anche sociali ed economici. È soprattutto una questione di giustizia sociale e di diritto alla salute. In Italia attualmente non esiste ancora una legge che preveda, per esempio, la figura dello psicologo di base. Alcune regioni [l'hanno istituita in autonomia](#), ma manca un piano nazionale che si faccia carico di un problema che continua ad aggravarsi e colpisce principalmente i giovani, specie dopo la pandemia con casi di ansia e depressione in continuo aumento¹⁸⁰.

Criticità e accessibilità della salute mentale pubblica. La portata delle sfide attuali richiede un cambio di paradigma, che faccia della prevenzione il suo centro. Lo stato di criticità in cui versano attualmente la gran parte dei servizi di salute mentale, con scarse risorse di personale e assenza di figure professionali determinanti per i percorsi di ripresa, assenti o

.....
177 Toward a new understanding. How we can strengthen mind health and wellbeing at home, at work and online. The AXA Study of Mind Health and Wellbeing in 2022

178 Il rapporto del Ministero 2022

179 Ordine degli Psicologi della Lombardia, L'accesso dei migranti ai servizi di salute mentale nel periodo della pandemia da covid-19, autunno 2022

180 Zatti, P., "Oltre la capacità", in Ferrando, G. y Visintini, G. (a cura di), Follia e diritto, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, p. 54

insufficienti risorse finanziarie, povertà numerica o inadeguatezza anche strutturale, non adeguata distribuzione sul territorio, generano cronicizzazione con danni rilevanti alle persone che i servizi utilizzano. Oltre a sentimenti di sfiducia e rassegnazione. Sul piano socioculturale poi, la creazione di zone ad alta concentrazione etnica, che si congiungono spesso con fattori di rischio sociale causano una mancanza o una scarsità di collegamenti, di servizi igienico-sanitari, della salute e dell'educazione; precarietà degli alloggi e alta densità abitativa; marginalità. Nelle società con livelli maggiori di disuguaglianza di genere e discriminazione basata sul pregiudizio di genere, vi sono significative barriere all'accesso alle risorse della comunità e all'assistenza sanitaria mentale. Le comunità etniche minoritarie (es. migranti) sono esposte a un'esperienza cumulativa di sradicamento, isolamento, aggressioni dovute a razzismo, che ne compromettono la resilienza e l'autonomia, aumentando così la loro vulnerabilità alla malattia mentale¹⁸¹.

Raccomandazioni

- Occorre costruire a livello europeo e locale un sistema di azioni preventive davvero efficaci e capillari, che consentano di promuovere il benessere psicologico di ogni persona ogni giorno dell'anno.
- Governo e Regioni devono mettere mano alla questione salute mentale e alla questione dei diritti violati, attraverso straordinari interventi finanziari e chiari indirizzi politici culturalmente orientati al rispetto della nostra Carta costituzionale.
- Occorre offrire e garantire la presa in carico di situazioni ancora più di vulnerabilità come possono risultare dimensioni transculturali ed etnocliniche.

.....

181 Il manuale internazionale di psicodiagnostica più diffuso e accreditato "dell'American Psychiatric Association", l'ultima versione è il DSM-V-TR, AA. VV., Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: Dsm-5, American Psychiatric Publishing, 2013. L'altra classificazione dei disturbi mentali è quella dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'ICD-10 (International Classification of Diseases) approvata nel 1990 durante la 43 Assemblea mondiale della Sanità dell'OMS e utilizzata a partire dal 1994.

Capitolo

16. Dati sensibili

Scritto da: **Federica Resta**



Il punto della situazione

Il 2022, 25esimo anno dall'introduzione della legge sulla privacy in Italia, si è caratterizzato per alcune importanti innovazioni sul terreno della protezione dati. In un contesto di perdurante rischio pandemico, determinante è stato, in primo luogo, il bilanciamento tra privacy e sanità nella disciplina del *green pass*. Anche grazie all'intervento del Garante in funzione consultiva sulla relativa disciplina, sono state introdotte le garanzie necessarie, tra l'altro, per consentire la verifica della certificazione senza, però, renderne estensibile il presupposto di rilascio. Si è potuto così impedire l'indebita conoscenza, da parte di terzi, della condizione sanitaria o, comunque, delle scelte vaccinali del soggetto.

Per quanto riguarda il giornalismo, il Garante ha avuto modo, in particolare, di sottolineare come l'esigenza informativa vada soddisfatta nel rispetto del criterio di essenzialità, ma soprattutto senza indulgere a forme di spettacolarizzazione del dolore o sensazionalismo, suscettibili di pregiudicare ulteriormente la condizione delle vittime e dei loro familiari. Quest'esigenza è stata resa ancor più evidente da alcuni eccessi registratisi a proposito della cronaca della guerra. Essi hanno indotto il Garante a ribadire la necessità di evitare, pur nell'esercizio del dovere d'informazione, la spettacolarizzazione del dolore, insistendo su immagini, soprattutto di bambini, che indulgano in maniera eccessiva sullo strazio del corpo.

È stata così rappresentata l'esigenza di non indulgere sulla "personalizzazione del dramma", cercando di non associare necessariamente, ai drammi della storia, l'immagine delle vittime e i dettagli, spesso privatissimi, della loro esistenza, non essenziali alla descrizione dei fatti.

Il Garante ha, inoltre, ribadito come una tutela specifica vada poi riservata ai soggetti sottoposti a misure limitative della libertà personale, da non riprendere, in chiaro, in tali condizioni e da proteggere – come afferma la legge sull'ordinamento penitenziario per le traduzioni – dalla mera "curiosità del pubblico".

Nel 2022 si è, poi, data la prima attuazione alla tutela contro il *revenge porn* introdotta con il d.l. 139 del 2021, con la previsione della possibilità, anche per i minori di età superiore ai 14 anni, di adire il Garante perché ordini alle piattaforme il blocco del caricamento di proprie immagini intime. Si è trattato di un'innovazione importante, che fornisce, anche ai minori, uno strumento prezioso per prevenire il pregiudizio correlato alla diffusione non consensuale di immagini intime. Sul *telemarketing* illecito, è stata attuata pienamente la disciplina che ha esteso la riferibilità del registro delle opposizioni alle chiamate automatizzate, incidendo così su di una parte rilevante di un fenomeno ormai endemico e tuttora, ciononostante, di difficile soluzione. Sul terreno del rapporto tra privacy, sicurezza e giustizia la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito alcuni principi essenziali rispetto a uno strumento investigativo importante quale quello dei tabulati telefonici e telematici.

In particolare, con la sentenza *C-140/20* del 5 aprile 2022, la Corte ha chiarito come la conservazione dei tabulati a fini di giustizia non possa essere generalizzata e indifferenziata, ma soltanto "mirata" sulla base di criteri soggettivi, geografici o di altra natura (purché oggettivi e non discriminatori) ovvero "rapida". La Corte ha suggerito, dunque, una profonda revisione, anche strutturale della natura di questo strumento investigativo, cui sono chiamati i legislatori interni. Dovranno, infatti, essere disciplinati, non sola-

mente la conservazione rapida e l'accesso ai dati così acquisiti, ma soprattutto i parametri (oggettivi e non discriminatorii) sulla base dei quali procedere alla conservazione mirata dei dati di traffico e relativi all'ubicazione, da utilizzare a fini di contrasto di gravi reati.

Nel 2022 è stato completato il percorso di approvazione del “pacchetto digitale” (Regg. Ue 2022/2065: *Digital Services Act*, 2022/1925: *Digital Markets Act*, 2022/868: *Data Governance Act*), che mira (in particolare attraverso i primi due provvedimenti) a responsabilizzare le piattaforme rispetto ai contenuti diffusi e a evitare gli ostacoli alla contendibilità del mercato derivanti da una concentrazione eccessiva di potere (anche informativo) in capo alle stesse.

Il *Data Governance Act* ha, invece, introdotto misure specifiche per favorire la circolazione e condivisione dei dati, a fini tanto solidaristici quanto d'iniziativa economica, con la previsione di un istituto particolarmente innovativo quale l'altruismo dei dati. In sede di adeguamento dell'ordinamento a queste discipline - che hanno un impatto significativo sulla protezione dei dati personali - si dovrà garantirne il più compiuto coordinamento con quest'ultima normativa, per evitare sovrapposizioni o, per converso, carenze di tutela.

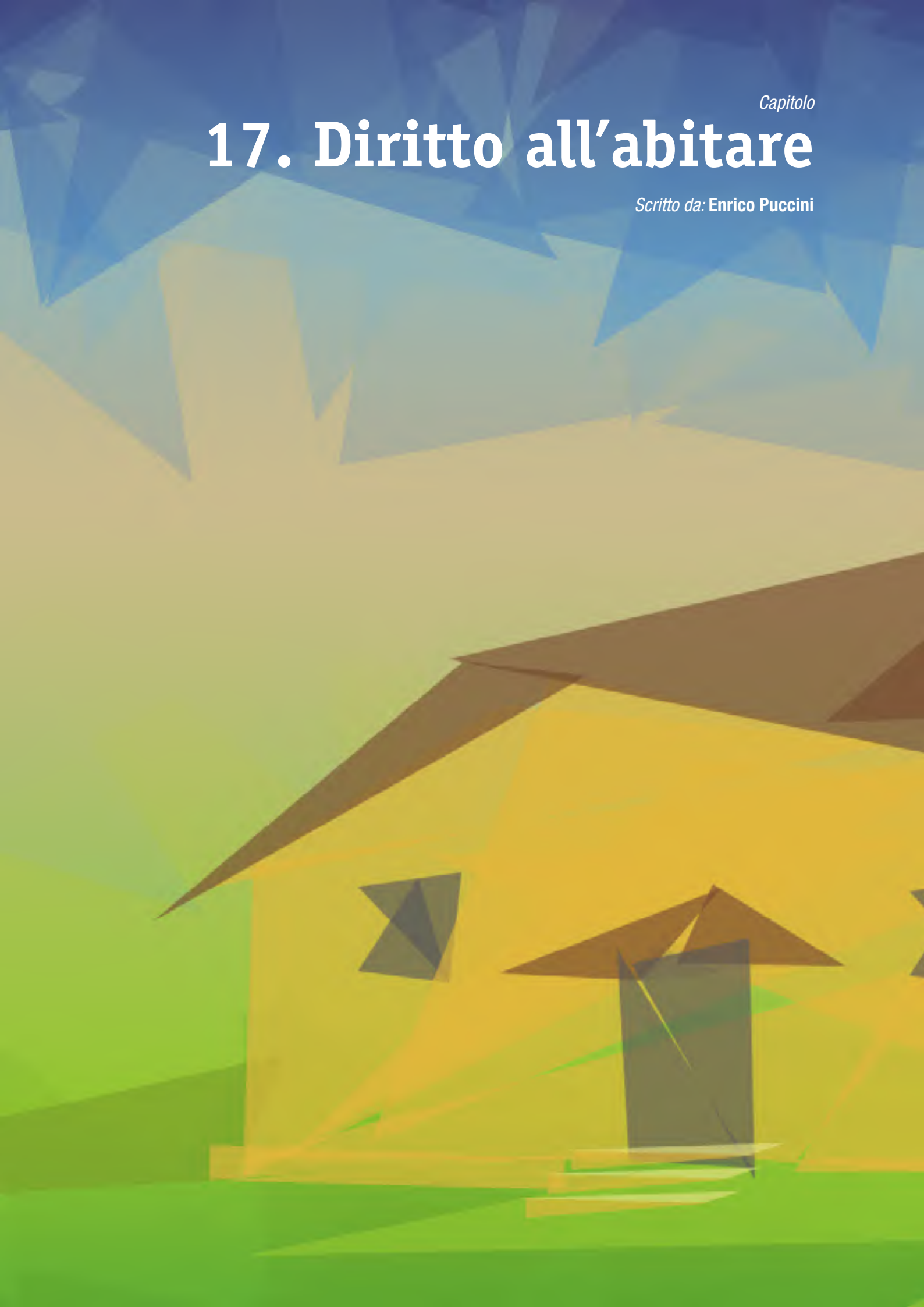
Raccomandazioni

- Garantire, con un impegno comune dei vari soggetti, istituzionali e non, coinvolti che il diritto d'informazione venga sempre esercitato nel rispetto della riservatezza individuale e, soprattutto, della dignità della persona, soprattutto quando versi in condizioni di particolare vulnerabilità per stato (minori, malati, ecc.) o condizione congiunturale (detenuti, soggetti sottoposti a misure limitative della responsabilità);
- Monitorare l'effettività delle tutele introdotte sul terreno del *telemarketing* illecito, prevedendo se necessario ulteriori correttivi volti a contrastare questo fenomeno;
- Riformare la disciplina dei tabulati, telefonici e telematici, secondo le indicazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, bilanciando esigenze investigative e privacy;
- Realizzare un congruo coordinamento delle norme di adeguamento al “pacchetto digitale” con la disciplina di protezione dei dati personali per evitare sovrapposizioni o, per converso, carenze di tutela e massimizzare l'effetto utile delle disposizioni, a garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini.

Capitolo

17. Diritto all'abitare

Scritto da: Enrico Puccini



Il punto della situazione

Nonostante la coda della pandemia e la guerra in Ucraina, il 2022 è stato caratterizzato da segnali di ripresa economica che però non hanno inciso sui redditi medio-bassi, come testimonia il numero invariato di famiglie italiane a rischio povertà²¹⁴. Nel settore casa, il lock down dell'anno precedente, che ha inciso notevolmente sui redditi della popolazione, soprattutto dei lavoratori discontinui e autonomi, la fine del blocco degli sfratti a dicembre 2021 e l'incremento dei prezzi di locazioni e compravendite, hanno destato preoccupazione per la condizione che si veniva a determinare. Preoccupazione condivisa anche dalla Conferenza dei Ministri Ue di Nizza a marzo 2022²¹⁵ in cui si è posto l'accento sul ruolo del pubblico nel settore abitativo²¹⁶. Al tempo stesso il 2022 è stato l'anno in cui il PNRR ha preso forma anche se non sono mancate le critiche: la mancanza di un piano per implementare il numero di alloggi pubblici²¹⁷, gli investimenti mirati allo sviluppo dei settori privati come social housing e studentati²¹⁸, e la mancanza di un coordinamento su settori strategici²¹⁹ – come la rigenerazione urbana, dove i progetti Pinqua sono seguiti dal Ministero delle Infrastrutture e i Piani Urbani Integrati da quello dell'Interno – hanno evidenziato le fragilità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nel 2022 sono stati rilasciati i primi dati sul censimento Istat 2021²²⁰, che si è svolto a 10 anni dall'ultimo censimento del 2011, un utile strumento per macroanalisi e per capire le dinamiche di lungo periodo. Le abitazioni al Censimento del 2021 sono circa 4 milioni in più rispetto al 2011 (+13,0%) – per un totale di 35 milioni – con una crescita di circa 1 milione 555mila abitazioni occupate (circa +5,0%) e di circa 2 milioni 509mila abitazioni non occupate (circa +8,0%).

Come evidenziato da Istat, la crescita è da imputarsi perlopiù alle abitazioni non occupate, passate da 7 milioni nel 2011 a 9,5 milioni nel 2021. Al tempo stesso gli alloggi in proprietà sono cresciuti di circa 2 milioni – per un totale di 19,4 milioni – mentre gli alloggi in locazione sono diminuiti di 100mila unità. Il 76% del patrimonio abitativo è abitato in regime di proprietà e soltanto il 17% è destinato alla locazione – le rispettive percentuali erano nel 2011 il 72% e il 18%.

Nei rapporti degli anni passati si era già messo in evidenza che alcuni trend, come l'aumento degli alloggi vuoti e la diminuzione degli alloggi messi a disposizione per la locazione, che in questo censimento sono stati confermati, rappresentavano delle dinamiche di lungo periodo con effetti negativi sulla possibilità di rendere il bene casa maggiormente accessibile. Un trend che in carenza di interventi strutturali è impossibile invertire.

.....

214 <https://www.istat.it/it/files/2023/06/REPORT-REDDITO-CONDIZIONI-DI-VITA2022.pdf>

215 <https://www.housingeurope.eu/resource-1679/eu-housing-ministers-historical-meeting-ends-with-unanimously-adopted-declaration-that-commits-to-building-and-investing-in-affordable-and-sustainable-housing>
https://www.feantsa.org/public/user/Resources/News/6th_Overview_of_Housing_Exclusion_in_Europe_2021_EN.pdf

216 Housing Europe's President, Bent Madsen reinforced the role of public, cooperative, and social housing, stressing the essential need to boost investment. "For a growing number of citizens, accessing decent, affordable, and adequate housing has become more difficult than ever".

217 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/05/04/sul-disagio-abitativo-il-piano-innovativo-incidera-appena-si-doveva-fare-di-piu/6577366/>

218 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/12/11/il-governo-azzera-i-contributi-affitto-e-morosita-incolpevole-cosi-si-avvia-la-pandemia-degli-sfratti/6901273/>

219 https://archivio.caritas.it/materiali/Italia/qrrp/qrrp_num1_mar2022.pdf

220 <http://dati-censimentipermanenti.istat.it/#>

Inoltre nel mercato degli affitti le locazioni di lungo periodo hanno perso quote in favore dalle locazioni turistiche e di quelle transitorie.

Secondo il Rapporto del Mercato Immobiliare residenziale del 2022 dell’Agenzia delle Entrate, solo nell’ultimo anno le locazioni di lungo periodo (ordinarie e agevolate) hanno subito una contrazione del 7,5%²²¹. Un mercato delle locazioni residenziali in continua contrazione determina, a causa della scarsità del bene, delle alte soglie all’accesso che nel caso di famiglie sprovviste di garanzie diventano delle vere e proprie barriere.

A questo bisogna aggiungere che siamo uno dei pochi paesi europei che non investe più in edilizia residenziale pubblica e che il nostro patrimonio pubblico è ancora eroso da dismissioni – di cui una stima nazionale è difficile ma che solo a Roma rappresentano 14mila abitazioni. A fronte di una contrazione del mercato delle locazioni private anche il patrimonio pubblico si sta contraendo. In carenza di un piano strutturale e pluriennale sull’abitare, che in Italia manca da trent’anni, questi trend continueranno e incideranno in maniera negativa sulla disponibilità di alloggi in locazione per i residenti, andando a colpire le fasce economicamente più deboli.



A fine anno il nuovo Governo ha deciso di ridimensionare l’uso del Reddito di cittadinanza e di annullare i contributi all’affitto: ossia il buono casa 431/98 e la morosità incolpevole 128/14. Due contributi erogati storicamente a migliaia di famiglie e che durante la pandemia erano stati giustamente potenziati. Senza più sussidi e con un RdC, che destinava quota parte al costo della locazione, ridimensionato, si è deciso di non tentare alcuna calmierazione del settore immobiliare, lasciando anche le famiglie più fragili in balia delle dinamiche di mercato.

.....

221 https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/263076/RI2023_Residenziale_20230518.pdf/5936e221-db99-a971-1bc5-8cf2d70f3d58

Nei rapporti degli anni passati si era già messo in evidenza come l'erogazione dei sussidi in base alla L. 431/98 dovesse essere subordinata alle necessità rilevate da un Osservatorio, mai attivato, in modo che i contributi fossero proporzionali alle esigenze della popolazione e non ad libitum, come successo finora.

Per ovviare, ad aprile 2022, nella precedente legislatura, viene istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, l'Osservatorio Nazionale sulla Condizione Abitativa, che dovrebbe coordinare le attività del Mims con quelle delle altre amministrazioni coinvolte nella definizione dei documenti programmatici del Governo sulle politiche abitative, contribuire alla definizione degli obiettivi strategici, alla valutazione della coerenza e dell'adeguatezza delle risorse finanziarie di programmi e progetti destinati all'edilizia residenziale pubblica o connessi con i temi dell'abitare.²²²

Tuttavia a oggi l'Osservatorio non è ancora operativo. Uno dei maggiori problemi rilevati da un gruppo di esperti chiamati a collaborare presso il Ministero delle Politiche Sociali²²³, è proprio la carenza di dati. Il frazionamento delle competenze nella nostra legislazione ha reso difficile la comunicazione anche all'interno delle stesse strutture pubbliche; per esempio, è difficile stabile a livello nazionale quante sono le richieste per un alloggio popolare così come è complesso determinare il numero totale degli alloggi pubblici presenti sul nostro territorio, e in questo quadro risulta complicato elaborare qualsiasi strategia.

Raccomandazioni

- Rifinanziare il contributo affitto (L. 431/98) e il contributo sulla morosità incolpevole (L. 124/14)
- Riattivare l'Osservatorio sulle politiche abitative presso il MIT
- Varare un nuovo Piano per ampliare l'offerta di edilizia residenziale pubblica rivolto a diverse fasce di popolazione (famiglie indigenti, studenti, giovani coppie, anziani)
- Fermare la dismissione del Patrimonio Pubblico ed utilizzare i beni per combattere l'emergenza abitativa e implementare la coesione sociale.

.....

222 <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/politiche-abitative-nasce-al-mims-losservatorio-nazionale-della-condizione>

223 <https://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/organigramma/Documents/Lazzini-Atto-di-nomina-DM-122-del-06072022.pdf>



Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

www.rapportodiritti.it

Un progetto di



A BUON
DIRITTO
— ONLUS —

AGGIORNAMENTO

2022

Con il sostegno di

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

Partner



 **nData**