



# Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

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

*Un progetto di*



A BUON  
DIRITTO  
— ONLUS —



## AGGIORNAMENTO

# 2023

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](http://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

<b>1. Libertà di espressione e di informazione.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Pluralismo religioso.....</b>	<b>17</b>
<b>3. Salute e libertà terapeutica.....</b>	<b>25</b>
<b>4. Ambiente .....</b>	<b>39</b>
<b>5. Istruzione .....</b>	<b>53</b>
<b>6. Lavoro.....</b>	<b>67</b>
<b>7. Persona e disabilità .....</b>	<b>85</b>
<b>8. Profughi e richiedenti asilo .....</b>	<b>95</b>
<b>9. Migrazioni e integrazione.....</b>	<b>109</b>
<b>10. Rom e Sinti .....</b>	<b>121</b>
<b>11. LGBTQI+ .....</b>	<b>133</b>
<b>12. Autodeterminazione femminile.....</b>	<b>145</b>
<b>13. Minori.....</b>	<b>157</b>
<b>14. Prigionieri .....</b>	<b>167</b>
<b>15. Salute mentale .....</b>	<b>177</b>
<b>16. Dati sensibili.....</b>	<b>187</b>
<b>17. Diritto all'abitare.....</b>	<b>197</b>



Capitolo

# 1. Libertà di espressione e di informazione

Scritto da: **Giovanna Pistorio**



## Il 2023 e il 2024

Come emerge dai dati sulla libertà di stampa resi, come ogni anno, negli ultimi 10 anni, dall'organizzazione *Reporter Sans Frontières (RSF)*, in occasione della giornata mondiale della libertà, nel 2023 l'Italia è risalita di ben diciassette posti in classifica, passando dal cinquantottesimo al quarantunesimo. Sembra un dato più che confortante. Eppure, le perplessità restano.

Nel *Report* si legge infatti che il fattore di miglioramento è dovuto all'intervento legislativo, senza ulteriori chiarimenti in proposito. Tuttavia, oltre alla mancanza di una normativa esauriente, efficace e adeguata alle peculiarità dell'informazione in rete, alcune delle norme nel frattempo introdotte hanno destato più di una perplessità, tanto da spingere la Commissione europea a chiedere all'Italia una modifica delle stesse. Si tratta delle norme relative alle nomine Rai, al conflitto di interessi, alla rafforzata tutela del segreto professionale. In particolare, poi, la questione che ha fatto molto discutere e che è ancor oggi al centro delle polemiche riguarda le norme c.d. bavaglio volte a vietare la pubblicazione delle ordinanze di misure cautelari. Che davvero la *ratio* sia quella di apprestare maggiori garanzie agli imputati è tutto da dimostrare, posto che sarà difficile, se non impossibile, precludere la diffusione di sintesi dei documenti o ricostruzioni "parziali", se non addirittura "pilotate". Molto più probabile, invece, rilevare l'eventuale effetto destabilizzante, derivante da tale normativa, rispetto alla libertà di stampa e di manifestazione del pensiero. Sembra infatti, come rilevato dal rapporto annuale predisposto dal *Civil liberties union for Europe*, che si voglia spostare «l'attenzione dalla necessità di proteggere i giornalisti dalle querele abusive alla necessità di salvaguardare i querelanti e dare priorità ai loro diritti di reputazione rispetto alla libertà di espressione».

Nessun progresso normativo, dunque, sulla tutela dei giornalisti, nonostante gli ultimi dati del Centro Italiano di Coordinamento mostrino che, nel 2023, la polizia ha registrato 98 casi di intimidazioni. Numeri al ribasso, peraltro, rilevato che in molti casi si evita di denunciare.

A tal proposito, il *Report* mette in luce una preoccupante criticità: «la libertà di stampa in Italia continua a essere minacciata dalle organizzazioni mafiose, soprattutto nel sud del Paese, e da vari gruppi estremisti che compiono atti di violenza. La violenza è aumentata significativamente nel corso della pandemia e continua a ostacolare il lavoro dei professionisti dei media, in particolare durante le manifestazioni». L'Italia rimane tra i Paesi in cui vengono eseguite il più alto numero di Slapp, vale a dire, le querele temerarie poste in essere da politici o imprenditori, con il solo scopo di scoraggiare il lavoro giornalistico.

I timori paventanti per i dati del 2023 trovano purtroppo un'allarmante conferma nella classifica stilata per l'anno 2024, ove si legge che l'Italia è scesa di cinque posizioni rispetto al 2023, e ora si trova al quarantaseiesimo posto su 180. Nel capitolo, dedicato all'Italia, [del Rapporto 2024](#), posto in essere dall'organizzazione *Reporter Sans Frontières (RSF)*, emerge un quadro preoccupante da più punti di vista. Sul piano normativo, si assiste a un «paralisi legislativa» che impedisce l'adozione di nuove norme in grado di apprestare migliore tutela all'attività dei giornalisti. A ciò si aggiungono i diversi limiti che i giornalisti incontrano nell'esercizio della loro professione, dalla «criminalizzazione della diffamazione» alle «numerose procedure SLAPP [che] limitano la libertà giornalistica».

## C1. Grafico 1 • Incidenza in Europa delle Strategic Lawsuit Against Public Participation (SLAPP), % sul totale dei casi



Da [Agenda 17](#): "Rivendicazioni legali o minacce di azioni legali volte a contrastare la partecipazione pubblica, l'attivismo politico e il libero giornalismo attraverso un abuso del processo giuridico"

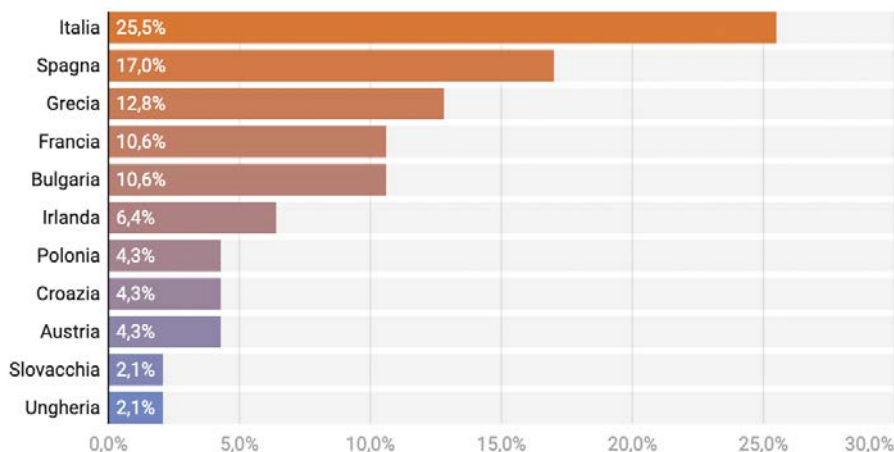


Grafico: [rapportodiritti.it](#) • Fonte: [Parlamento Europeo, "Open SLAPP Cases in 2022 and 2023"](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Infine, sulla sicurezza dei cronisti, i dati 2024 appaiono talmente destabilizzanti da spingere ad affermare che «i giornalisti che indagano sulla criminalità organizzata e sulla corruzione sono sistematicamente minacciati e talvolta sottoposti a violenza fisica per il loro lavoro investigativo. Le loro auto o case vengono talvolta distrutte da incendi dolosi. Campagne di intimidazione online vengono orchestrate contro coloro che perseguono questi problemi. Una ventina di giornalisti vivono attualmente sotto protezione permanente della polizia dopo essere stati bersaglio di intimidazioni e attacchi».

## INFORMAZIONE E DISINFORMAZIONE

Moltissime, di diversa forza, natura e provenienza le *fake news* registrate nel 2023. Risale ad agosto 2023 la notizia sul presunto impegno della provincia di Trento nel combattere una guerra senza precedenti contro lupi e orsi; a causa della loro presenza, si spiegava sui social lo scarso andamento della stagione turistica. Notizia poi smentita dal presidente dell'Agenzia turistica territoriale, secondo il quale «le camere invendute non sono da imputare alla presenza dell'orso, ma al meteo e alla situazione economica che preoccupa la nostra clientela abituale». Si è diffusa a macchia d'olio, su chat e social network, la presunta notizia degli oltre 850 mila morti per malori improvvisi in Italia certificati dall'Istat. Si è trattato però di una notizia compresa in modo inesatto e divulgata irresponsabilmente.

Come noto, in guerra, l'informazione è un'arma ed è usuale che venga utilizzata come mezzo di propaganda. Destabilizza, però, la diffusione di notizie non confermate. È il caso della presunta strage di bambini israeliani di Hamas. Risale all'ottobre scorso e in brevissimo tempo occupa una posizione centrale in tutti i maggiori quotidiani italiani. Eppure, nemmeno gli inviati sul posto hanno ammesso di poterla confermare.

Anche nell'anno 2024, moltissime le *fake news* che hanno alimentato la vita sui social media degli italiani: Socialcom, una digital community che monitora e analizza le tendenze della comunicazione web, e Socialdata, un sistema di intelligenza artificiale per analisi e previsioni, ne hanno contate 448 mila. Solo in Italia questi sono i numeri dei post associati a *fake news* che nel 2024 hanno generato più di 25 milioni di interazioni. Tra le più eclatanti, un fotomontaggio che raffigurava Matteo Salvini con un orecchio bendato. Dietro la falsa rappresentazione della realtà, l'intento satirico e denigratorio di accostare l'immagine del leader politico italiano a quella di Donald Trump, ferito nei giorni precedenti in un attentato. Tra le diverse *fake news*, la più seguita dagli italiani nel 2024 è stata quella che immortalava gli alieni a Miami. In realtà si trattava solo di un'ombra distorta dalla presenza di luci sul posto. Infine, destabilizzante, da un punto di vista sociale, culturale, morale, la diffusione delle foto della modella più bella del mondo: Emily Pellegrini. La falsità della notizia attiene al fatto che, lungi dal corrispondere a immagini di una donna reale erano solo foto, frutto della tecnologia e dell'intelligenza artificiale che ancora una volta, per ragioni economiche e imprenditoriali, rappresentavano un ideale di perfezione fisica e comportamentale, offrendo un'immagine distorta e deviata della realtà.

Per cercare di comprendere quanto sia dirompente la forza delle *fake news*, nel 2023, si è svolta la prima edizione dell'indagine "Giovani e *fake news*" realizzata da YouTrend in collaborazione con la Rappresentanza in Italia della Commissione Europea. Già l'Eurobarometro 2023 dimostrava peraltro che il 68% degli europei affermava di essere stato esposto alla disinformazione. In particolare, poi, dalla ricerca emerge che i giovani abbiano maggiore consapevolezza nel reperimento delle fonti e siano quindi meno propensi a credere a notizie poco attendibili. Il tema, oggetto dell'indagine, era l'Unione europea e, in linea generale, il 48% dei giovani ha risposto in modo esatto, dimostrandosi più informato, ma soprattutto più responsabile nel discernimento delle fonti e quindi delle notizie. Facciamo un esempio. Una delle "bufale" più diffuse è stata quella secondo cui la Commissione europea avrebbe stabilito, tra gli obiettivi 2030, che la farina di grillo arrivasse a costituire il 15% del totale della farina consumata nell'Unione. Solo il 38% della popolazione è consapevole della falsità della notizia, con un'evidente predominanza dei giovani tra i 18 e i 30 anni.

## C1. Grafico 2 • Riconoscere le notizie false: media delle risposte corrette tra la popolazione generale e tra i giovani

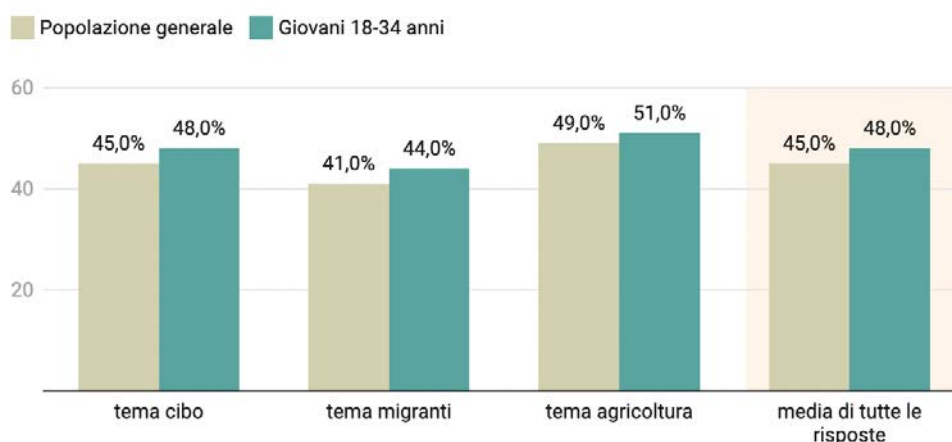


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: [Gli italiani e l'Unione europea - Percezioni e fake news](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

È con riguardo, poi, alla molteplicità ed eterogeneità delle *fake news* in circolazione, tenuto conto del comprensibile errore, stante l'assoluta verosimiglianza, ma soprattutto a fronte della evidente consapevolezza del condizionamento politico, emotivo, sociale, che tali notizie possono provocare, che il Presidente della Fondazione per la Sostenibilità digitale, Stefano Epifani, nel dicembre 2024, auspica un approccio integrato nell'affrontare tali sfide. A tal fine, occorre «*formare i cittadini al riconoscimento delle fake news, investire in strumenti di verifica tecnologica e definire normative chiare sull'uso di tecnologie come i deepfake. L'obiettivo non è solo mitigare i rischi, ma anche promuovere una cultura digitale basata sulla consapevolezza delle caratteristiche del sistema dei media in cui le persone sono ormai immerse*».

Nel Rapporto 2024 su informazione tra AI, *Fake News, Deep Fake*, presentato dall'Osservatorio per la Sostenibilità digitale nel dicembre 2024, emerge chiaramente che, in un contesto generale in cui la tecnologia amplifica il rischio e la diffusione di disinformazione, è possibile distinguere, in Italia, in base alle diverse aree geografiche, al grado di alfabetizzazione digitale, all'età, l'impatto e la sensibilità verso tali temi. Ecco allora che nei grandi centri urbani il 36% degli intervistati dichiara di verificare costantemente le informazioni, con una quota relativamente bassa (18%) di chi lo fa raramente o mai. Nei piccoli centri, invece, solo il 17% verifica "sempre" le fonti, mentre il 31% controlla raramente o mai. Appare evidente, dunque, il divario culturale e informativo tra contesti urbani e periferici. Il 73% degli intervistati considera i *deepfake* un rischio per la democrazia, con una differenza tra contesti urbani: nei grandi centri, il 30 % percepisce il fenomeno come "molto rischioso", nei piccoli centri, solo il 16 % si esprime in tal senso. Altro dato interessante attiene poi alla consapevolezza delle proprie capacità di identificare un *deepfake*: solo il 9 % degli intervistati dichiara di avere una fiducia elevata nei propri strumenti.

## **CYBERBULLISMO**

Negli ultimi dieci anni, l'Osservatorio indifesa, realizzato, proprio a partire dall'anno 2014, da Terre des Hommes insieme a OneDay e alla community di ScuolaZoo, ha coinvolto 64.000 ragazzi e ragazze di tutta Italia, per combattere, tramite la loro preziosa partecipazione, ogni forma di prepotenza, discriminazione e abuso perpetrati nel mondo reale e virtuale. Oggi l'Osservatorio rappresenta un punto di osservazione permanente che registra, monitora e propone strategie di miglioramento.

Nell'anno 2023, 3405 ragazzi e ragazze di tutta Italia, tra i 14 e i 26 anni, sono stati coinvolti nelle attività dell'Osservatorio, per realizzare programmi mirati alla conoscenza e alla riflessione sulle varie forme di violenza, bullismo e soprattutto cyberbullismo, nonché per orientare le politiche delle istituzioni e le strategie della comunità educante.

I dati che emergono dalla ricerca sono a dir poco allarmanti: 1 adolescente su 2 è vittima di bullismo o cyberbullismo, per lo più per l'aspetto fisico, ma anche per l'origine etnica, per le condizioni economiche o per l'orientamento sessuale; 5 adolescenti su 10 hanno assistito a violenze fisiche o psicologiche, nelle forme di emarginazione, esclusione e finanche umiliazione pubblica; 7 ragazzi su 10 dichiarano di non sentirsi al sicuro quando navigano in rete.

Una ricerca condotta nel 2024 dall'Osservatorio indifesa attesta, poi, che il 65 % dei giovani è stato vittima di violenza e tra questi il 19 % vittima di cyberbullismo.

## C1. Grafico 3 • Bullismo e cyberbullismo tra i giovani di 14-26 anni



Bullismo e cyberbullismo, così come le violenze psicologiche e verbali, prendono di mira soprattutto l'aspetto fisico (79%)

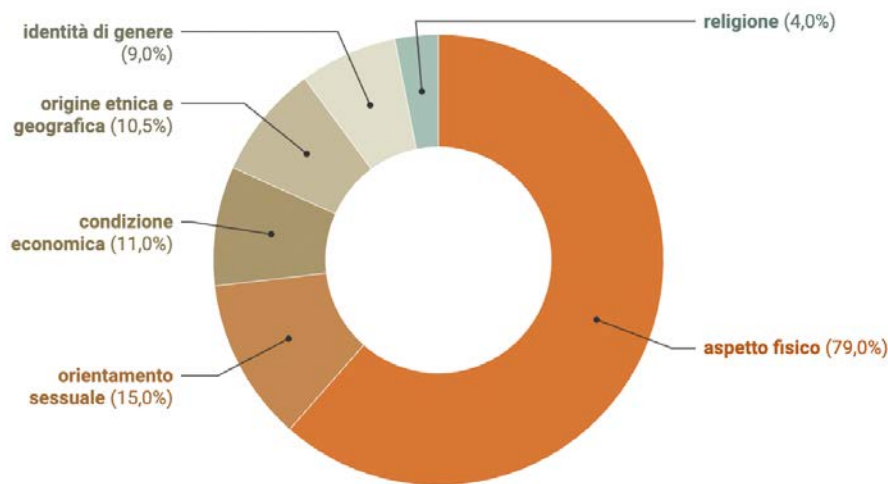


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Diffamazioni, *hate speech* e sfide pericolose dilagano ormai nella vita *onlife* degli adolescenti. Destabilizzanti gli effetti: dalla perdita di fiducia in sé e negli altri, all'isolamento, al peggioramento del rendimento scolastico, arrivando persino ad attacchi di panico, depressione e autolesionismo.

## C1. Grafico 4 • Le conseguenze della violenza di bullismo e cyberbullismo tra i giovani di 14-26 anni

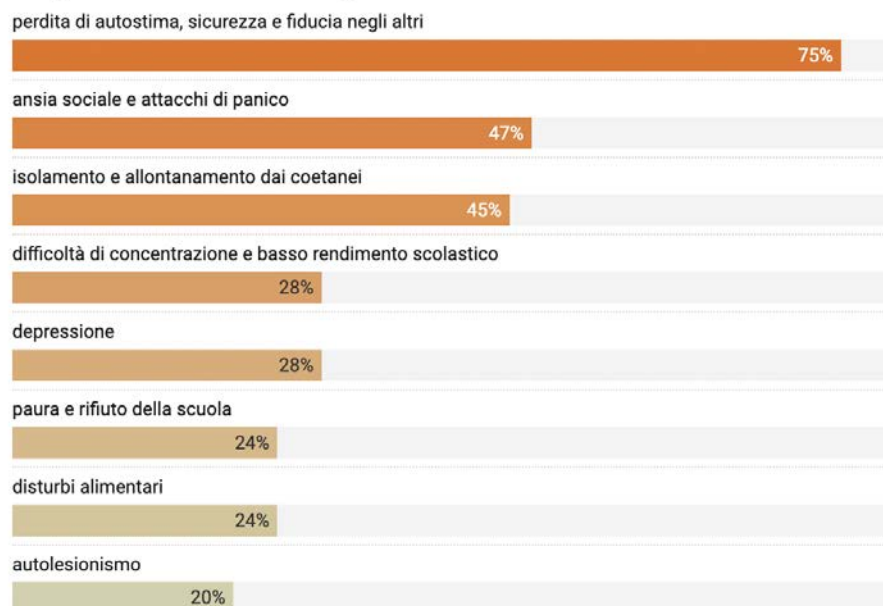


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

È nell'ottica di introdurre una tutela più stringente, fatta di normative più severe, di interventi soddisfattivi per le vittime e rieducativi per gli aggressori - soprattutto a fronte del fatto che dal 2016 al 2021 l'80% dei procedimenti penali per discorsi di odio è finito con archiviazione o assoluzione – ma soprattutto di misure preventive e rieducative che è stata adottata la Legge n. 70 del 2024, che reca disposizioni volte a prevenire e contrastare i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo.

In particolare, intervenendo sulla Legge n. 71 del 2017, la legge del 2024 ne estende il perimetro di applicazione, incrementa le risorse a disposizione per campagne informative di prevenzione e di sensibilizzazione e prevede che le scuole che lo richiedano possano offrire un servizio di sostegno psicologico. Si prevede, inoltre, un importante percorso di mediazione con finalità rieducativa, prima dell'eventuale adozione di misure coercitive nei confronti dei minori responsabili di atti di cyberbullismo. La Legge istituisce, infine, la «Giornata del rispetto», quale momento specifico di approfondimento sui temi del rispetto, della sensibilizzazione, della non violenza psicologica e fisica, del contrasto di ogni forma di discriminazione e prevaricazione. La Giornata ricorre il giorno 20 gennaio.

## **NEGAZIONISMO**

Come noto, in Italia il negazionismo non è reato. Con la legge n. 115 del 2016 di attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI, esso è qualificato quale circostanza aggravante speciale dei reati di propaganda razzista, di istigazione e di incitamento di atti di discriminazione commessi per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Questa la soluzione scelta dopo accesi dibattiti sul tema. La libertà di manifestazione del pensiero va garantita anche a fronte di opinioni sgradevoli, scioccanti, offensive. Si esclude, dunque, la scorciatoia giuridica del divieto, credendo, in nome di un'equilibrata prudenza costituzionale, che la via da percorrere sia quella di un'adeguata e costante educazione culturale e sociale. Non sempre però tale strada è priva di ostacoli.

È il 9 novembre 2023 quando, probabilmente in preda a uno stato di ira e di rabbia, la professoressa Hanane Hammoud, docente di matematica alla media superiore internazionale di H-Farm in provincia Treviso, ha postato sul suo profilo Instagram un video drammatico sulla guerra tra Israele e Palestina, aggiungendo la frase «Andate all'inferno, Hitler aveva ragione su di voi ebrei».

Una storia che è rimasta in rete per una decina di minuti, dopo i quali l'insegnante ha deciso di rimuoverla. Un tempo sufficiente però per consentire a una studentessa di immortalare il contenuto pubblicato con un semplice *screenshot*. Alla velocità della luce, *rectius* della rete, il video ha fatto il giro della scuola, della città, del Paese, dell'intera comunità digitale. Inevitabile la sospensione della docente. Indubbio il rammarico della comunità educante, da sempre impegnata a promuovere modelli di inclusività, multiculturalità, rispetto e tutela della dignità.

Nel 2024, altri due e altrettanto significativi i contesti in cui si è parlato di negazionismo.

Sul piano ambientale, si è sviluppato il c.d. negazionismo climatico, in base al quale, "il cambiamento climatico non esiste", o peggio, è un'invenzione volta a privare l'uomo delle sue libertà. Tale corrente di pensiero, mediante un uso distorto dei dati scientifici, minimizza gli impatti del riscaldamento globale e incrementa il senso di sfiducia nella

scienza e nelle tecnologie rinnovabili. Sul piano sanitario, fa discutere, più di recente, il c.d. “negazionismo sanitario”. Si tratta dell’espressione cui si ricorre per indicare l’atteggiamento di lassismo e di disarmo nei confronti di chi non ha rispettato l’obbligo vaccinale. La possibilità di rimuovere le sanzioni – possibilità sulla quale si sta decidendo – potrebbe di fatto finire con l’avallare la tesi dei no vax, incrementando il senso di sfiducia nei confronti della scienza, delle istituzioni e dischiudendo uno scenario di ancor più destabilizzante confusione, di fronte a eventuali nuove emergenze sanitarie.

Le problematiche legate alla diffusione di idee negazioniste riaccendono i riflettori su una delle questioni di maggior rilievo in tema di libera manifestazione del pensiero, ovvero la ricerca del giusto equilibrio. Il pluralismo ideologico, quale pilastro portante la democraticità dell’ordinamento, può consentire lo sviluppo e la divulgazione di qualsiasi opinione, finanche sovversiva e anti-sistema, o deve arrestarsi, di fronte a tali tendenze, legittimando così anche il ricorso a strumenti antidemocratici, per salvaguardare, paradossalmente, proprio la democraticità dell’ordinamento stesso? Questione antica, ma di stringente attualità.

Tutto ruota attorno al rapporto tra Oikos e Polis, tra privato e pubblico. Fino a che punto va garantita la libertà di manifestazione del pensiero, come diritto del cittadino consacrato all’art. 21 della Costituzione, rispetto al complesso delle regole che disciplina il vivere civile di una comunità democratica?

Tanto si è discusso attorno al c.d. “paradosso della tolleranza” (Karl Popper) – in nome del quale l’intolleranza nei confronti degli intolleranti viene giustificata per garantire alla società di essere democratica, *rectius* tollerante – tanto oggi si continua a discutere.

Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alla presenza di Tony Effe al Concerto di Capodanno 2024. Il Comune di Roma invita il famoso cantante per l’esibizione dell’ultimo dell’anno. Critiche feroci sul piano politico e sociale: diversi i partiti e le associazioni femministe della Capitale che disapprovano l’invito. Al centro delle polemiche i troppi riferimenti sessisti e violenti nei testi delle sue canzoni di solo (o quasi) *dissing*. Ecco allora il dietrofront del Comune e l’estromissione del cantante dalla serata. Può una società dar spazio a parole di violenza, discriminazione, in nome del diritto del singolo a manifestare il proprio pensiero ...in musica?

La questione ha fatto molto discutere, anche a fronte della presenza del noto cantante al Concerto del Palazzetto dello Sport all’Eur. Avendo però Roma Capitale e il Ministero delle Finanze partecipazioni al 10 % e al 90 % nella società Eur Spa che gestisce il Palazzetto, il Codacons ha inviato una diffida urgente al sindaco di Roma e al Mef, ove si legge che posto che «il sindaco di Roma comproprietario del PalaEur insieme al Mef ha ritenuto pericoloso per ordine pubblico, in relazione alle continue violenze alle donne e ai quotidiani femminicidi, e ha vietato una piazza a chi se ne fa da anni portatore con testi violenti e sessisti (...), ritenuto che gli stessi pericoli sono derivanti dall’ipocrita spostamento da una piazza a un teatro ambedue sotto il controllo e la necessità di autorizzazione da parte di enti pubblici» si diffida Eur Spa, il Ministero dell’economia in persona del Ministro, e il Sindaco di Roma a «non concedere il PalaEur per esibizioni di cantanti che inneggiano alla violenza verso le donne».

Che il Campidoglio si sia poi affannato nella ricerca disperata di altri cantanti per il concerto, che Tony Effe si sia esibito o meno nella Capitale, che andrà a Sanremo, continuando a far discutere di sè, poco importa. Sono questioni che, prima o poi, troveranno soluzione.

Quel che importa e che fa riflettere è la strada percorsa per trovare la soluzione, perché essa rappresenta la scelta con cui l'ordinamento individua il punto di equilibrio tra la libertà di manifestazione del pensiero e i suoi limiti, perché se è vero che la libertà di manifestazione del pensiero è pietra angolare di ogni ordinamento democratico, è altresì indubbio che tale libertà non è, né può essere, priva di limiti.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

Molte le questioni che, nel corso dell'ultimo decennio, hanno tenuto accese le luci dei riflettori sulla libertà di espressione e di informazione.

Il difficile bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della riservatezza, ad esempio, ha suscitato orientamenti giurisprudenziali altalenanti, contraddittori e spesso problematici. È stato soprattutto l'irrompere delle nuove tecnologie, dei nuovi mezzi di comunicazione in rete a provocare effetti dirompenti e rendere complicato, per l'autorità giudiziaria, scegliere la soluzione più ragionevole.

È in tale contesto che la Corte costituzionale ha invitato il legislatore a una rimodulazione della normativa vigente, in grado di garantire adeguatamente, tenuto conto delle nuove forme di comunicazione e dell'uso spesso distorto dei social network, la libertà di manifestazione del pensiero e di informare da un lato e la tutela della reputazione e, più in generale, dei diritti fondamentali della persona umana, dall'altro (sentenza n. 132 del 2020).

Con riguardo a tali diritti, particolare rilievo assume la tutela dei minori. Soprattutto a fronte delle violenze perpetrate nel mondo reale e nella società digitale, la garanzia apprestata è apparsa non di rado poco soddisfacente e adeguata alle delicate peculiarità del caso.

La democraticità dell'ordinamento stesso è stata più volte messa in discussione a fronte della diffusione di posizioni negazioniste, spingendo a interrogarsi sul se e con quali strumenti sia possibile limitare il pluralismo ideologico, senza compromettere i pilastri portanti della forma di stato.

Frequente e alle volte allarmante la diffusione di fake news e deepfake, soprattutto durante l'emergenza pandemica da Covid-19, ma anche successivamente, nei settori più disparati: dall'economia alla sanità, passando per le campagne elettorali, toccando finanche la vita del Papa, fino ad arrivare, se non a travolgere, la già drammatica situazione del conflitto russo-ucraino.

Unico, il filo rosso che lega le situazioni più critiche: la mancanza - sebbene da più parti invocato e auspicato - di un intervento legislativo in grado di scegliere le soluzioni che maggiormente si attagliano alla società che cambia. Vero è che l'impatto delle nuove tecnologie, la crescente pervasività della rete e delle sue insidie rendono il diritto tardigrado e spesso misoneista.

Tuttavia, è proprio questo il compito del diritto: *ubi societas, ibi ius*. Laddove la società cambia, muta, si evolve, subentra l'esigenza di una diversa regolazione. Ecco allora che le istituzioni e, *in primis*, il legislatore, devono giocare un ruolo decisivo, al fine di salvaguardare la pietra angolare della democraticità, qual è la libertà di manifestazione del pensiero, nelle sue molteplici forme e dimensioni.

*Capitolo*

# 2. Pluralismo religioso

*Scritto da: Ilaria Valenzi*



## Il 2023 e il 2024

Nel corso degli anni 2023 e 2024 la presenza delle religioni nello spazio pubblico è stata essenzialmente caratterizzata da una generale indifferenza nei confronti del tema del pluralismo, se non di chiusura, con riferimento a sue specifiche declinazioni, a partire dalla “questione Islam”. Il tema è strettamente connesso alle retoriche di marca populista che caratterizzano, non da oggi, il discorso politico, ma che, con ogni evidenza, hanno subito nei tempi recenti un inasprimento. Il legame tra diversità religiosa e politiche anti immigrazione è infatti evidente e costituisce uno degli assi portanti delle agende delle destre globali, Italia inclusa. Ciò tuttavia prescinde da qualsiasi rapporto con la situazione reale che desumiamo dai [dati](#) a disposizione. A politiche fondate sulla “sindrome” dell’insicurezza non corrispondono immigrazioni di massa, né tanto meno invasioni tese alla sostituzione di radici religiose o culturali. Le recenti stime sull’appartenenza religiosa degli stranieri presenti sul territorio italiano registrano una presenza cristiana, nelle sue articolazioni, pari al 48,1% (di cui il 55% di ortodossi), a fronte di una presenza musulmana pari al 34,3%.

L’incontro con la diversità religiosa comporta, in ogni caso, una crescita dei fenomeni di islamofobia, in [Europa](#) come in Italia. Nel corso del 2024, la comunità islamica italiana ha rivolto un appello al Presidente della Repubblica invocando rispetto e protezione contro l’islamofobia e ciò, in particolare, per preservare la sicurezza e la serenità dei e delle credenti durante la celebrazione del mese di [Ramadan](#). La risposta di [Mattarella](#) è giunta con una dichiarazione in occasione della fine di tali celebrazioni, in cui si evidenzia la necessità della *“promozione del mutuo rispetto tra fedi e culture, elemento della coesione sociale della nostra comunità”* e il dato della coincidenza del Ramadan con un *“periodo denso di preoccupazioni per le sofferenze e i lutti che affliggono civili innocenti in diverse parti del mondo, compreso il Medio Oriente”*. Se il profondo inasprimento del conflitto israelo - palestinese successivo al 7 ottobre 2023 ha comportato serie conseguenze in tema di tensioni tra e contro le comunità islamiche, l’elemento che ha richiesto l’intervento del Presidente della Repubblica è tutto interno e riguarda l’ormai noto caso [Pioltello](#). Nello specifico l’episodio registra una realtà sempre più diffusa nel nostro paese, in cui le scuole si compongono di classi multietniche. La decisione del 19 maggio 2023 del Consiglio d’Istituto della scuola “Iqbal Masih” di Pioltello di includere, tra le sospensioni scolastiche, anche il giorno coincidente con l’Eid al Fitr, la festività di fine Ramadan, è stata infatti motivata dall’altissimo numero di studenti che usualmente si assentano per la partecipazione ai festeggiamenti familiari e comunitari (circa il 40% della comunità scolastica). La reazione del Ministro dell’Istruzione Valditara, concretizzatasi in una serie di atti ispettivi nei confronti della scuola, motivati da presunte illegittimità nella compilazione del calendario scolastico in violazione dei principi che, è stato sostenuto, prevedono l’inserimento di giornate di chiusura esclusivamente in concomitanza con le festività nazionali riconosciute, come tali essenzialmente afferenti alla confessione cristiana cattolica, è stata in realtà motivata da posizioni politiche di chiusura nei confronti di un presunto processo di islamizzazione della società italiana. Di non poco rilievo il dato relativo agli attacchi cui la comunità scolastica di Pioltello è stata sottoposta, a partire dal dirigente scolastico, con minacce via social. Tali eventi sono sintomatici del profondo malessere che la società italiana esprime nei confronti della questione religiosa. I dati della [Rete nazionale per il contrasto ai discorsi e ai fenomeni d’odio](#) ci raccontano del potere della comunicazione mediatica sul punto e della sua funzione di accrescimento della situazione di conflittualità a sfondo razzista.

L'odio contro le appartenenze religiose cresce, non solo nei confronti dell'Islam. Il conflitto israelo-palestinese ha duramente messo alla prova, nel 2023 come nel 2024, le comunità ebraiche presenti nelle nostre città. L'elenco degli episodi di antisemitismo tracciato dal relativo Osservatorio della [Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea](#) è in costante crescita (454 nel 2023; 735 nel 2024). Anche in questo caso il web risulta il canale di maggiore diffusione, sebbene anche episodi di vandalismo e di diffusione di frasi antisemite nel contesto di manifestazioni e cortei siano in crescita. Le attività della Commissione straordinaria su intolleranza, razzismo, antisemitismo, istigazione all'odio e alla violenza presso il Senato della Repubblica, ricostituita nel 2023 con la conferma della presidenza affidata a Liliana Segre, si sono concentrate in una serie di audizioni e indagini conoscitive. Il tema dei discorsi d'odio on line è stato al centro di tali lavori, con particolare enfasi sulle questioni che riguardano la discriminazione e la disinformazione connessi al conflitto mediorientale (indagine conoscitiva del [16 aprile 2024](#)) e dei dell'impatto dell'intelligenza artificiale sulla diffusione degli stessi discorsi d'odio (da ultimo, indagine conoscitiva del [17 ottobre 2024](#)).

Anche [Rapporto sulla libertà di religione](#) in Italia nell'anno 2023, redatto come ogni anno dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, segnala episodi anche gravi di violenze verbali e fisiche nei confronti della comunità ebraica italiana successivamente agli episodi del 7 ottobre 2023. Tra questi, sono espressamente indicate frasi offensive contenute nel libro recentemente pubblicato dal Generale Roberto Vannacci, specificamente dirette a commento dell'Olocausto.

Il Rapporto appena citato indica, inoltre, l'attività del Ministero dell'Interno diretta all'espulsione di 35 persone legate a gruppi facenti parte della rete dell'islamismo violento ed estremista. Al contempo, le comunità islamiche italiane hanno continuato a incontrare importanti ostacoli per l'ottenimento di permessi di costruzione o apertura di luoghi di culto e luoghi per la sepoltura religiosamente conforme. Sotto altro aspetto, nel giugno 2024 si è svolta presso il Vaticano una conferenza su "libertà religiosa e sviluppo umano". In tale occasione, presenti alcune tra le più importanti cariche tra cui il Segretario di Stato Vaticano Card. Parolin, è stata avanzata la necessità di lanciare una nuova piattaforma globale per la libertà religiosa, diretta a promuovere politiche inclusive in ambito religioso. Il tema della libertà religiosa sul piano globale è al centro di importanti questioni politiche, a partire dalla importanza della pressione di alcuni gruppi religiosi in relazione a risultati elettorali decisivi (si pensi alle recenti elezioni politiche negli Stati Uniti) e a scenari di conflitto (si pensi al peso della Chiesa ortodossa russa nel conflitto russo-ucraino). La mancanza di una chiara e lineare politica in materia di libertà religiosa in Italia indebolisce la posizione del paese in materia di diritti fondamentali, con il rischio di trasformare il tema in un campo di battaglia politico al servizio delle politiche di conflitto globali.

Per contro, la questione della presenza dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche continua a rimanere al centro del dibattito. Gli anni 2023 e 2024 continuano a segnare un [trend negativo](#) nel numero degli e delle studenti che sceglie di avvalersi dell'insegnamento religioso confessionale. In media uno studente ogni quattro opta per una scelta alternativa, con un picco del 61% dei non avvalentisi nei licei fiorentini. Nel frattempo le procedure di concorso ordinario e straordinario per l'immissione di insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche, iniziata nel 2019, sta giungendo alle sue fasi finali. Il rischio di un corto circuito in materia appare, pertanto, sempre più vicino. Importante rilievo deve, pertanto, essere dato alla recente proposta di Mons. Derio Olivero, presidente della Commissione episcopale per l'ecumenismo e il dialogo

della CEI, sul “ripensare l’ora di religione”. Il testo intitolato [“Insegnamento, religioni, spazio laico. Verso un nuovo statuto dell’ora di religione nella scuola pubblica”](#) affronta con coraggio e capacità di visione la nuova realtà della scuola italiana e, con essa, della società, suggerendo un cammino comune che coinvolga tutte le religioni, chiamando la Chiesa cattolica a fare *“un passo indietro, rinunciando a uno spazio che le spetta di diritto in nome del Concordato, per aiutare la società a fare un passo avanti”*.

Nonostante alcuni slanci di lungimiranza, la presenza della diversità religiosa nelle scuole pubbliche sta diventando sempre più un tema di conflitto. Nel corso del 2024 è iniziato l’*iter* di discussione nelle Commissioni parlamentari del Disegno di legge [962](#) presentato nel dicembre 2023. Tale testo recante il titolo “Rispetto e tutela delle tradizioni religiose italiane”, intende preservare e tutelare le festività e le tradizioni religiose cristiane, identificate come espressione più autentica e profonda dell’identità del popolo italiano. Con questo scopo, la proposta intenderebbe introdurre un generale divieto di impedire iniziative legate alle tradizionali festività cristiane, come ad esempio l’allestimento del presepe natalizio, prevedendo altresì l’ipotesi di provvedimenti disciplinari nei confronti di insegnanti e dirigenti scolastici che non intendano adeguarsi. A fronte di uno scenario profondamente mutato, la risposta parlamentare sembra dirigersi verso un utilizzo fortemente ideologico del discorso sulle identità. Con la consapevolezza che strumenti legislativi di tal tipo costituiscono delle “operazioni manifesto”, per lo più destinate ad avere vita breve, non può non allarmare la totale assenza di ogni riflessione legislativa sul tema dell’inclusione nelle scuole, primo vero laboratorio di vita insieme, in favore di provvedimenti legati ad una concezione culturale dell’identità nazionale lontana dal sentire proprio dei principi costituzionali.

Di diversa portata e certamente con conseguenze più problematiche è la Proposta di legge così detta [“Foti”](#) sui luoghi di culto che, già approvata alla Camera, continua il suo *iter* in Senato. Nella sostanza la proposta di legge prevede una significativa stretta relativa alla possibilità di usufruire della forma giuridica propria delle Associazioni di Promozione Sociale per la costituzione di luoghi di culto. Il tema è nato dalla previsione legislativa riferita alla normativa di terzo settore che consente a tutte le realtà costituite in forma di APS di utilizzare i locali destinati allo svolgimento delle loro attività sociali indipendentemente dalla loro destinazione d’uso. Nella assenza di interventi legislativi in materia di edilizia di culto in grado di garantire che la manifestazione della libertà religiosa avvenga secondo una regolamentazione congrua, negli anni alcune Regioni hanno ridotto, come già ricordato, le possibilità di aprire o mantenere aperti luoghi di culto. Una normativa così stringente ha causato una fuga delle realtà confessionali, centri culturali e sale di preghiera islamiche per primi, verso la forma giuridica delle APS, potendo così godere della possibilità di avere luoghi di preghiera consoni. La [proposta di legge](#) intende limitare questo diritto esclusivamente per le realtà confessionali, così palesando una evidente discriminazione legata a motivazioni di ordine religioso.

Il tema dei luoghi di culto, come quello delle aree per la sepoltura, è sempre più al centro di questioni che riguardano le amministrazioni territoriali e l’insufficienza generalizzata del sistema legislativo a regolamentare in una forma costituzionalmente orientata diritti basilari per le comunità religiose.

Nel corso del 2023 e dopo diversi anni è stata ricostituita la Commissione per le intese con le confessioni religiose e la libertà religiosa. Nel corso degli ultimi due anni, la Commissione ha concentrato i suoi lavori nella revisione di alcune intese già sottoscritte con minoranze religiose storiche. Si attendono con particolare attenzione risultati anche con

riguardo a quelle confessioni religiose prive di intesa che, ormai da molti anni, attendono una risposta.

Registriamo, infine, la triste notizia giunta in chiusura del 2024 relativa alle dimissioni del [Consiglio per le relazioni con l'Islam](#), quale risposta della costante mancanza di attenzione rivolta dal Ministro dell'interno nei confronti di un lavoro teso all'integrazione – non solo delle comunità islamiche – portato avanti da oltre dieci anni. Una notizia che, sebbene non foriera di aspettative positive per l'anno appena iniziato, chiama ad un maggiore impegno della politica su un tema tanto urgente quanto essenziale per la vita della democrazia italiana.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

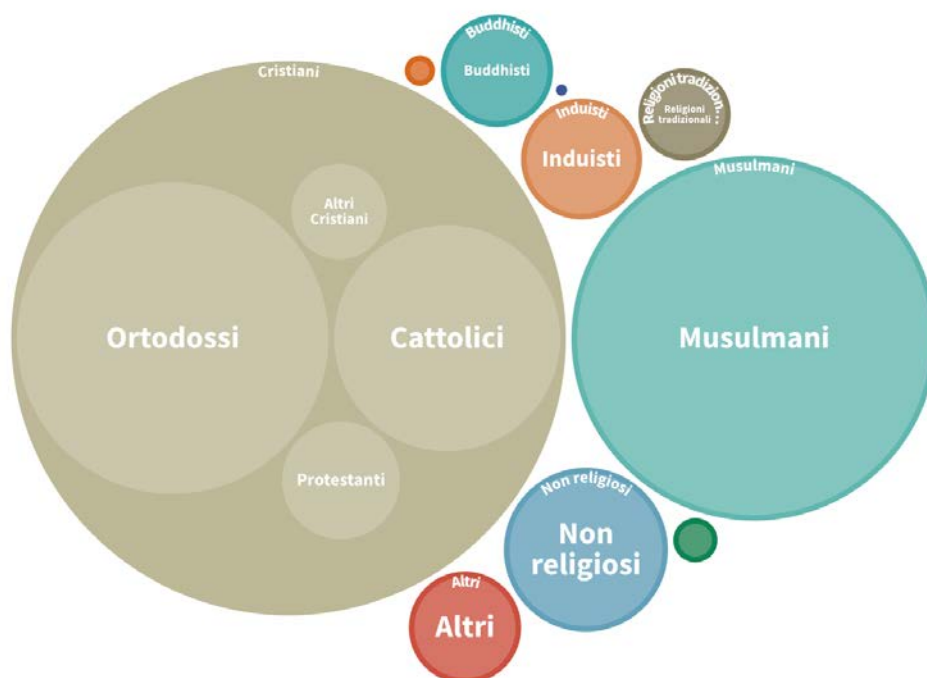
Il pluralismo religioso e culturale, sebbene riconosciuto come asse portante della democrazia e del più generale assetto costituzionale dei principi e valori fondanti la Repubblica italiana, continua a costituire per il nostro Paese un tema irrisolto.

Nel decennale dalla elaborazione del primo *Rapporto sullo stato dei diritti in Italia* di A Buon Diritto, la questione della costante sottovalutazione del tema da parte degli organi decisionali è un dato che va registrato con forza. Ciò, in particolare, con riguardo alle politiche e azioni legislative in tema di libertà religiosa e dello stato di riconoscimento delle confessioni religiose. Dal 2014 al 2024 soltanto due confessioni religiose hanno raggiunto e sottoscritto un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. Si tratta dell'intesa con l'Istituto Buddhista italiano Soka Gakkai sottoscritta nel 2015, seguita dall'emanazione della legge n. 130/2016 e dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", sottoscritta nel 2019, seguita dalla legge n. 240/2021. Se si scorre la lista delle [13 confessioni religiose](#) che hanno stipulato, a partire dal 1984, un'intesa con lo Stato, si riconosceranno sigle e denominazioni note e meno note.

Quello che, certamente, non potrà non saltare agli occhi è l'evidente assenza di alcune tra le realtà religiose più rilevanti, quantomeno per numero di fedeli, presenti sul territorio italiano. Si pensi all'Islam italiano, rappresentato da diverse realtà associative, che conta, secondo le ultime stime, più di un milione e mezzo di individui; si pensi ancora alla chiesa ortodossa, in particolare rumena, rappresentata da quasi due milioni di persone. Si pensi ancora a presenze più recenti, sebbene con un passato storico importante per il nostro paese, che costituiscono oggi una realtà essenziale per l'economia e in particolare per l'agroindustria, come la comunità Sikh, che conta circa 250.000 membri. Si pensi, infine ai Testimoni di Geova, la cui storia di mancata intesa con lo Stato risulta paradigmatica della incapacità politica, prima che governativa, di utilizzare il diritto quale strumento di risoluzione di problematiche anche sensibili. Non meno rilevante è la questione dell'ateismo organizzato. La sentenza con cui la Corte costituzionale nel [2016](#) ha stabilito il carattere del tutto politico della discrezionalità governativa nell'avviare o meno le trattative per la stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., stabilendo così un principio fondativo ed essenziale per tutta la disciplina delle relazioni con il fenomeno religioso in Italia, ha escluso ogni forma di assimilazione tra la professione di ateismo e una confessione religiosa.

## C2. Grafico 1 • Confessioni religiose degli stranieri regolarmente residenti in Italia

Il totale dei residenti stranieri in Italia nel 2022 è di **5.141.000 persone**



Fonte: Scheda di sintesi del dossier IDOS, confronti.net, Grafico [www.rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Questi brevi cenni rendono l'idea di un panorama del rapporto con le religioni e con la tutela del pluralismo religioso che, nel corso degli ultimi dieci anni, è andato cambiando. Il tessuto sociale e relazione italiano è sempre più composto di realtà che non hanno origine primaria nelle religioni tradizionalmente parte della cultura europea. Alle nuove presenze religiose si accompagna una inesorabile secolarizzazione della società. I dibattiti sul senso del religioso e della spiritualità nell'era della [postsecolarizzazione](#) danno l'idea di quanto ragionare sui nuovi paradigmi di convivenza e inclusione non possa prescindere da serie politiche, anche di tipo legislativo, in tema di nuovo pluralismo religioso e culturale. Simbolo di una scarsa sensibilità sull'essenzialità di tali politiche è l'assenza nel corso degli ultimi dieci anni di proposte di legge coerenti in tema di libertà religiosa. Da sempre presente nel dibattito politico, sebbene spesso soffocata da una dialettica non sempre lungimirante tra politiche contrapposte, la questione sul se e sul come dell'introduzione di una legislazione unilaterale in materia di libertà religiosa ha accompagnato un tratto della storia parlamentare italiana, per poi di fatto sparire dalle agende politiche. L'ultimo importante tentativo di riportare la questione al centro del discorso politico nazionale è stato compiuto da un gruppo di giuristi sotto l'egida della Fondazione Astrid che, dopo anni di elaborazione, ha presentato nel 2017 una [proposta](#)

[di legge in materia di libertà religiosa](#). L'obiettivo di offrire al decisore politico un testo coerente e consapevole delle grandi questioni che attengono all'esercizio individuale e collettivo di tale diritto è stato, di fatto, ignorato.

Eppure le questioni che più da vicino riguardano i credenti, i non credenti e i loro diritti sono essenziali. Si pensi al tema delle cure sanitarie che tengano conto delle appartenenze religiose; alla questione degli spazi per la sepoltura. Entrambi i temi sono stati al centro di problemi di difficile risoluzione negli anni della pandemia da Covid – 19, stante l'assoluta carenza di formazione e di strutture conformi. Si pensi, inoltre, ai problemi relativi all'edilizia di culto che, quantomeno a partire dal 2015, hanno interessato e ancora interessano la convivenza nei nostri territori.

La strumentalizzazione della legislazione così detta "anti moschee" in alcune regioni del Nord Italia ha richiesto l'intervento reiterato della Corte costituzionale per eliminare le parti più odiose di normative ancora vigenti. Si pensi, poi, alla questione dei simboli religiosi, anch'essa tornata alla ribalta a causa delle profonde strumentalizzazioni che l'uso del crocifisso ha subito per fini politici e allo stigma sempre più pressante subito dalle donne con velo. Non ultimo, il tema delle carceri e in generale della convivenza nelle strutture pubbliche e private tra differenti culture e religioni, tra diritto di professare la propria fede, politiche anti radicalizzazione, scelte alimentari, carenza di assistenza spirituale qualificata. La convivenza quale portato della migrazione verso l'Europa e l'Italia ha riportato al centro dell'agenda politica il tema delle identità e la necessità di trovare soluzioni alternative allo scontro tra culture.

Nel corso degli ultimi dieci anni tali temi si sono spesso radicalizzati in assenza di soluzioni oculate e sono stati, al contrario, fatti oggetto di strumentalizzazione al servizio di politiche anti immigrazione. Religione e spiritualità, scelte personali e vita delle comunità sono diventati temi sempre più globali, che hanno determinato e continuano a determinare scenari di conflitto, tra fondamentalismi e scontro di civiltà. Allo stesso tempo, nel corso del decennale abbiamo celebrato i trent'anni dall'entrata in scena del principio di laicità, o meglio, della sua definizione ad opera della [Corte costituzionale](#), che ne ha riconosciuto l'attributo di principio supremo. Il tema del religioso, quando strumentalizzato, diviene storicamente una battaglia culturale sui corpi, sulle scelte individuali, sugli stili di vita. Sempre più spesso nel corso degli ultimi dieci anni laicità e alcune forme di pensiero religioso si sono scontrati entro il dibattito sui diritti civili, mostrando tutta la centralità del tema della convivenza tra idee e della necessità di tutelare i diritti e le scelte individuali da posizioni legislative strumentali.

Negli ultimi dieci anni questo Rapporto ha dato conto delle evoluzioni e delle involuzioni in tema di pluralismo religioso nel nostro paese. Nonostante lo scenario di sostanziale immobilismo legislativo, le sperimentazioni di natura convenzionale, i numerosi tentativi di porre il dialogo e la tutela dei diritti fondamentali al centro delle politiche di convivenza e integrazione ha dato qualche risultato positivo. Nella consapevolezza della assoluta insufficienza di tali tentativi, riteniamo tuttavia essenziale affrontare con uno spirito proattivo l'analisi della situazione dell'ultimo biennio, nella speranza che alcune linee di riflessione possano suggerire nuove politiche e possibilità di costruzione di percorsi condivisi.

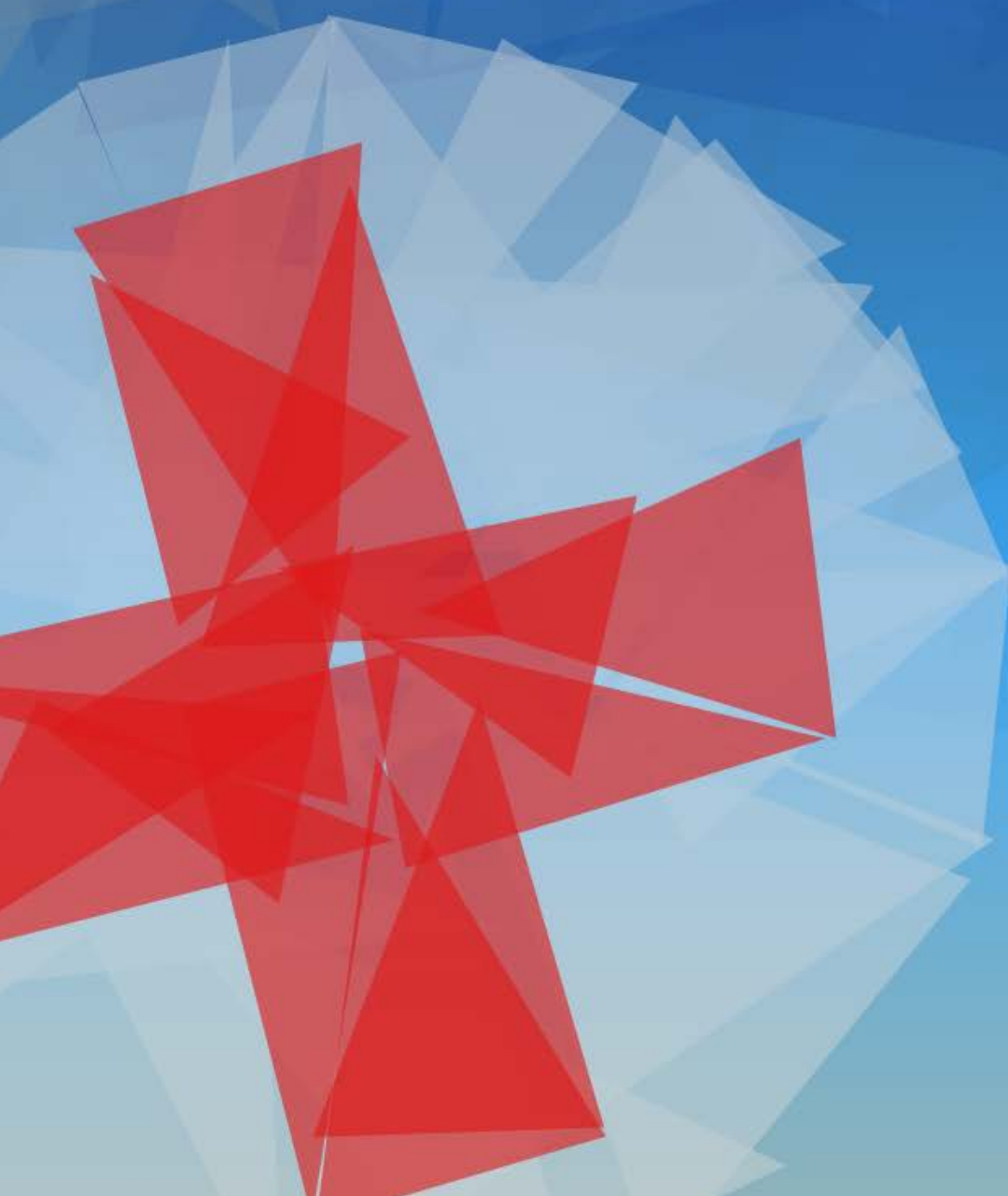
## Raccomandazioni

- Riprendere il dialogo con le confessioni religiose che sono in attesa di ricevere forme di riconoscimento giuridico da parte dello Stato, attraverso l'implementazione del lavoro della Commissione per le intese con le confessioni religiose e la libertà religiosa, nuovamente istituita dal 2023. Favorire tale dialogo anche per le confessioni religiose che ancora non hanno ottenuto uno status sufficiente per la stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.
- Aumentare l'attenzione al contrasto contro i fenomeni d'odio, specie online, rivolti nei confronti di credenti, in particolare, di fede ebraica e di fede islamica, favorendo un sempre maggiore dialogo tra le comunità e la società civile.
- Porre al centro dell'agenda politica del Paese il tema della diversità religiosa nelle scuole pubbliche, favorendo attività di integrazione ed inclusione di tutte le presenze religiose e culturali, anche mettendo alla studio possibili forme di superamento o quantomeno di integrazione dell'ora di religione cattolica con una formazione laica sul fatto religioso e le sue implicazioni, mediante l'utilizzo delle competenze e dei saperi ampiamente diffusi nei contesti in particolar modo accademici.

*Capitolo*

# 3. Salute e libertà terapeutica

*Scritto da:* **Silvia Demma**



## Il 2023 e il 2024

A scorrere l'infilata di norme che tutelano il diritto alla salute, potrebbe insinuarsi l'illusione di un mondo quasi idilliaco. «*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge*», recita l'art. 32 della Costituzione. Ci sono però voluti 30 anni per istituire il Servizio Sanitario Nazionale (l. 833/78) e quei diritti *formali*, riconosciuti innanzitutto dalla Costituzione, tardano a diventare *sostanziali*, cioè concretamente accessibili per molti. La platea degli esclusi, anziché ridursi, aumenta. La schiera è composta in particolare da anziani, minori e stranieri, accomunati dalla povertà. Il diritto alla salute rimane, spesso e volentieri, solo sulla carta per quanti già sono in condizione di grave deprivazione materiale e sociale, il 4.7% della popolazione, o a rischio di povertà o esclusione sociale (22.8%)<sup>1</sup>.

Per gli stranieri irregolari, [circa 458.000](#), l'accesso alle cure è ancor più difficile: gli [ostacoli inseriti](#) dalle norme (il c.d. [Decreto Cutro](#), dl 20/2023), non fanno che aggiungersi ai [rischi possibili](#) di un'uscita dalla totale clandestinità, seppure per ragioni mediche. [L'ignoranza conclamata](#) sulle condizioni della loro salute non può che riverberarsi in [esiti peggiori](#), quando l'accesso alle cure è infine possibile, rispetto a quanto sperimentato da italiani o stranieri regolarmente residenti.

L'andamento della spesa sostenuta direttamente dalle famiglie (OOP, *Out of Pocket*) conferma l'accesso ineguale al diritto alla salute: si allarga il divario Nord-Sud e aumenta il numero di coloro che rinunciano alle cure mediche<sup>2</sup>. I dati raccolti dal Sistema TS (Tessera Sanitaria) – utili per la dichiarazione dei redditi e che quindi escludono, ad esempio, i para-farmaci come gli integratori – rivelano il peso della spesa OOP (la spesa sanitaria out of pocket, ovvero sostenuta direttamente dal privato cittadino): [40,26 miliardi nel 2022](#), l'8,3% in più rispetto all'anno precedente. Di questi miliardi, una quota rilevante è dedicata alle cure odontoiatriche, tra le prime a essere rinviate da chi ha pochi soldi.

Con il Covid i [ricoveri ospedalieri](#) erano calati drasticamente (99 per 1.000 abitanti), per ritornare rapidamente, già nel 2022, a livelli pre-pandemici. L'aumento è legato al recupero degli interventi posticipati a causa dell'emergenza, ma è anche segnato dal riproporsi della mobilità sanitaria interregionale. Tra le varie cause del fenomeno c'è anche la capacità delle regioni di rispondere alla domanda di cure dei propri residenti. Nel 2022 delle 11 regioni risultate con [offerta insufficiente](#) 5 sono al sud, guidate dalla Calabria. La mobilità sanitaria dalle regioni meridionali è prevalentemente diretta al nord, un ulteriore ostacolo all'accesso alle cure per chi sia in condizioni di precarietà economica. È infatti presumibile che la persona malata sia accompagnata almeno da un familiare, con costi accessori (viaggio, soggiorno, eventuali assenze dal lavoro) decisamente superiori a quelli di una, altrettanto malata, ma residente al nord.

Sono pochi indicatori, ma sufficienti a mettere in evidenza come sia ancora lontano l'obiettivo indicato dall'art. 32. Per certi versi, anzi, quell'obiettivo pare allontanarsi.

.....

<sup>1</sup> Dati Istat: [Condizioni di vita e reddito delle famiglie I anno 2023](#)

<sup>2</sup> CREA Sanità, [19° Rapporto Sanità Il futuro \(incerto\) del SSN, fra compatibilità macro-economiche e urgenze di riprogrammazione](#), a cura di: Spandonaro F., d'Angela D., Polistena B., Locorotondo ed., 2023

## TRA IL DIRE E IL FARE: I CASI DEI NUOVI LEA E DEL FASCICOLO SANITARIO ELETTRONICO

Introdurre innovazioni è questione tutt'altro che semplice, come dimostrano questi casi. I Nuovi LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) hanno visto la luce con il [DPCM 12/01/2017](#) che andava a sostituire il [DPCM 29/11/2001](#) grazie al quale erano state definite quali e quante prestazioni da erogare in modo uniforme sul territorio nazionale. Nel contesto della riforma del Titolo V della Costituzione (l. Cost. 3/2001) da cui sono scaturiti i 21 SSR (Servizi Sanitari Regionali: 19 regioni e le due province autonome di Trento e Bolzano), i LEA costituiscono il pilastro per la ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale, stanziato ogni anno dallo Stato. Concretamente, la [distribuzione delle risorse](#) si è dimostrata nel tempo tutt'altro che semplice: la banale ripartizione del Fondo in base al numero di residenti in ogni singola regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, ad esempio, non terrebbe conto delle caratteristiche della popolazione – e i fabbisogni di cura – distribuiti in modo non uniforme sul territorio nazionale. I criteri e i pesi relativi da considerare sono oggetto di trattative complesse in seno alla Conferenza Stato Regioni, giunta a fine 2022 ad un nuovo accordo per consentire una distribuzione più equa delle risorse, reso esecutivo dal decreto del [ministero della salute del 30/12/2022](#). Nonostante il fresco accordo, la ripartizione del Fondo stanziato per il 2023 è però stata decisa solo il [30 novembre 2023](#). L'applicazione completa dei Nuovi LEA, tanto attesa da chi, per esempio, è vittima delle c.d. patologie rare, rimane sullo sfondo. Tutto sarebbe pronto, inclusi gli stanziamenti – pari a 3,466 miliardi di euro dal 2016 al 2023, secondo i calcoli della Ragioneria di Stato – ma il decreto attuativo, con le nuove tariffe, pure pubblicato in Gazzetta Ufficiale ([DM 23/06/2023](#)) non è mai entrato in vigore. Di rinvio ([DM 31/03/2024](#)) in rinvio ([DM 25/11/2024](#)) e con varie modifiche, si è arrivati alla fine del 2024 con il [rischio caos](#). L'ultima versione del Decreto Tariffe, infatti, è oggetto di [ricorso](#) al Tar del Lazio ed in un primo momento ne era stata sospesa l'applicazione. Il Tar ha [annullato](#) la sospensione, ma rimane l'incognita sulla decisione finale. I fondi stanziati, nel frattempo, sono stati spesi: *«utilizzati dalle regioni per coprire altre occorrenze della spesa sanitaria e soprattutto inefficienzesquilibri dei loro servizi sanitari»* suggerisce il Ragioniere Generale dello Stato ([prot. MEF – RGS 63535](#)) che non manca di mettere in luce l'ennesima causa di mobilità sanitaria: *«le differenze nell'erogazione di prestazioni tra le regioni, con l'ulteriore posticipo proposto, consoliderebbero le disparità assistenziali che attualmente si registrano nei territori regionali. Tali significative differenze (...) determinano, inoltre, flussi di mobilità sanitaria verso le regioni che già oggi possono erogare numerose prestazioni ricomprese nel nuovo nomenclatore allegato al Dpcm 12/01/2017, in quanto hanno provveduto negli anni ad aggiornare il nomenclatore tariffario regionale inserendo nuove prestazioni»*.

Non è chiaro quali regioni abbiano richiesto l'ulteriore rinvio, ma l'attitudine a posticipare stride in un contesto come quello sanitario nel quale le innovazioni per diagnosi e cura capaci di accendere speranze si succedono in modo frenetico. In teoria, l'aggiornamento dei LEA dovrebbe essere continuo grazie a una Commissione *ad hoc*, insediata a fine luglio 2020 e in carica per tre anni. È stato necessario un anno di attesa per giungere all'insediamento della [nuova commissione](#), avvenuto il 18 luglio 2024. D'altra parte anche i risultati del Nuovo Sistema di Garanzia (NSG), creato per monitorare l'erogazione dei LEA, mostrano che questo non è tempestivo; se lo fosse, potrebbe essere uno strumento utile sia ai cittadini – messi nella condizione di avere una valutazione meno soggettiva su come effettivamente il proprio governo regionale amministra la sanità – sia per i decisori cui potrebbe forse offrire elementi di indirizzo per le politiche sanitarie. Invece i risultati NSG relativi al [2022](#) sono stati definitivamente validati il 20 giugno

2024, con una versione che smentisce, almeno in parte, la versione provvisoria diffusa nel corso di un' [audizione](#) al Senato ad inizio 2024. Viene da interrogarsi su cosa rallenti la raccolta e l'elaborazione dei dati e, ancor di più, sulla reazione dei senatori cui fu offerto un quadro con tinte più fosche di quanto non siano già. Nella versione provvisoria solo 9 regioni risultavano aver raggiunto la sufficienza nelle tre macro-aree di valutazione (Prevenzione, Distrettuale, Ospedaliera), ma nei pochi mesi intercorsi molte sono riuscite a recuperare posizioni, cosicché nella versione definitiva risultano insufficienti 8 regioni (3 macroaree: Valle d'Aosta; 2 macroaree: Calabria, Sicilia, Sardegna; 1 macroarea: Bolzano, Abruzzo, Molise, Campania). Tra le insufficienti prevalgono le regioni meridionali, a confermare il divario nord-sud. Salvo recuperi dell'ultimo momento, anche per il 2023 la classifica provvisoria NSG [diffusa](#) a fine novembre 2024 [conferma](#) i risultati dell'anno precedente. Tra le pieghe di questa classifica, frutto di una così lunga elaborazione, ci sono i cittadini che non hanno potuto accedere a cure adeguate al momento giusto. Tra questi, ad esempio, i malati oncologici cui serve rivolgersi alla Rete di cure palliative: solo otto regioni hanno raggiunto la sufficienza in questo ambito (dati NSG per il 2022).

Anche il Fascicolo Sanitario Elettronico, di cui questo Rapporto segue l'evoluzione da dieci anni, è ancora lontano dall'essere utilizzato al massimo delle sue potenzialità. In teoria, potrebbe consentire ai cittadini di avere la propria cartella clinica, con privacy tutelata, sempre disponibile, e questo potrebbe tornare utile, ad esempio, in caso di emergenze. Potrebbe inoltre consentire di ridurre i costi per cure inappropriate e, con la smaterializzazione dei documenti – a cominciare dalle prescrizioni mediche – anche quelli legati all'uso di carta. Infine, potrebbe agevolare la raccolta dati, in forma anonima, sulle cure erogate. I rinvii sono stati numerosi, legati anche al problema non secondario dell'interoperabilità. Il SSN, infatti, si articola in 21 sistemi regionali e tutti, potenzialmente, avevano la facoltà di avviare una propria piattaforma. Solo alcune regioni hanno investito in questo settore ma non congiuntamente. Si è così giunti ad avere sistemi con funzionalità diverse e non compatibili tra loro. Forse l'obiettivo sarà infine raggiunto con il Fascicolo Elettronico 2.0, varato con il [decreto](#) del ministero della salute del 7/9/2023, che dovrebbe essere operativo su tutto il territorio nazionale nel corso del 2026. A dare un'accelerazione significativa all'implementazione sono i [fondi](#) del PNRR, stanziati nel 2022. Nel processo è stato coinvolto anche il Garante della Privacy, già intervenuto più volte nel corso degli anni, per la protezione dei dati estremamente sensibili destinati ad essere contenuti nel FSE. Il Garante ha espresso due pareri su come la versione 2.0 sarebbe stata impostata: il [295/2022](#) che evidenziava potenziali criticità e il [256/2023](#), positivo.

Con il fascicolo 2.0, comunque, regioni e P.A. continuano a procedere per conto proprio, per cui le indicazioni del Garante [non sono state applicate](#) in modo uniforme da tutte le regioni e P.A., con violazioni di varia gravità ancora da sanzionare. Anche l'impostazione del sito dedicato, la grafica, le funzionalità, cambiano. I cittadini, quindi, nel caso di trasferimento da una regione all'altra, devono apprendere come muoversi nel nuovo ambiente digitale, questione non banale se si considerano le [ridotte competenze](#) informatiche della popolazione in generale. [Dalle rilevazioni relative al periodo giugno-agosto 2024](#), l'abitudine a consultare il FSE, il fascicolo sanitario elettronico, da parte dei cittadini non pare diffusa: solo il 18% tra quanti avevano un documento reso disponibile nei 90 giorni precedenti ha consultato il proprio FSE. Si tratta di una media nazionale, ma anche in Emilia-Romagna, una delle regioni che da più tempo ha avviato il progetto FSE, la percentuale è relativamente bassa (39%), superata dalla provincia di Trento (50%), mentre sono ben 10 ad avere tassi di consultazione sotto il 5% (Mar-

che, Sicilia: 1%; Abruzzo, Calabria, Molise: 2%; Basilicata, Liguria, Puglia: 3%; Lazio, Umbria: 4%). È possibile che incida la scarsa dimestichezza con lo strumento FSE, ma è anche possibile che intervengano altre cause, tra cui la perdurante presenza di aree ancora [non raggiunte da internet](#).

## ASPETTA CHE TI PASSA: LE LISTE D'ATTESA

Quanto sono effettivamente lunghe le liste d'attesa? Per quale tipo di prestazioni (visite specialistiche, servizi di diagnostica, interventi)? Caratterizzate da quale urgenza? Quanti sono costretti a rivolgersi al settore privato, avvalendosi della sola detrazione fiscale, in mancanza di posti disponibili nel settore pubblico e/o privato convenzionato? Quanti scelgono le prestazioni *intramoenia* e perché? E, ancora: come sono stati spesi gli oltre due miliardi stanziati per ridurre le liste d'attesa relative alle prestazioni non erogate durante la pandemia?

La risposta a quest'ultima domanda arriva dalla Corte dei conti<sup>3</sup> ed è desolante: «*emerge che la relativa più ampia finalizzazione, normativamente prevista, possa indurre le Regioni ad utilizzarle in via prioritaria per ripianare i loro disavanzi sanitari regionali e, solo residualmente, per abbattere le liste di attesa*». Non è solo questo il problema: i flussi di dati sulle liste d'attesa inviati dalle regioni non sono omogenei, per qualità e quantità, i risultati sono autocertificati ed è dunque difficile rispondere alle altre domande sopra elencate. Non sarebbe, però, tutta responsabilità della riforma del Titolo V della Costituzione: «*Sul punto, appare opportuno rammentare la potestà legislativa esclusiva assegnata allo Stato dall'art. 117 della Costituzione che al comma 2, riconduce alla competenza statale la materia del "[...] coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale]" (lettera r) all'interno della quale appaiono pacificamente collocabili le attività di monitoraggio*<sup>4</sup>»

Questo risultato è ancor più desolante se si considera che il tema delle liste d'attesa torna periodicamente alla ribalta ed è oggetto di produzione normativa dal 1994 ([l. 724, art. 3, c. 8](#): registri delle prestazioni, per garantire la trasparenza), cui seguono le norme richiamate nel [Piano nazionale di governo delle liste di attesa per il triennio 2010-2012](#) (PNGLA), nel quale è esplicitato che le liste d'attesa sono – anche – uno strumento di governo dell'offerta di servizi da parte del SSN e di contenimento dell'inappropriatezza (prestazioni non necessarie e/o dannose). A quel piano è seguito il [PNGLA 2019-2021](#) che prevede anche l'istituzione dell'[Osservatorio Nazionale sulle Liste di Attesa](#), cui è anche assegnato il compito di svolgere il monitoraggio dell'effettiva applicazione di quanto previsto dal Piano. Al tavolo partecipa anche la rappresentante di un'organizzazione civica di tutela della salute, come previsto dal [decreto](#) istitutivo. Il fatto che la medesima organizzazione abbia promosso [indagini proprie](#) sul fenomeno induce il sospetto che la raccolta dati non sia, almeno in parte, efficace ed efficiente. Viene in effetti pubblicato un *Report dei Monitoraggi Nazionali ex ante dei tempi di attesa per l'attività libero professionale intramuraria (ALPI) e volumi di prestazioni ambulatoriali e di ricovero erogate in attività Istituzionale e ALPI*. Il più recente è relativo all'anno [2022](#). I dati non sono estrapolati dal flusso totale delle prestazioni prescritte e/o erogate, ma rilevati con [un'apposita procedura](#), in settimane specifiche nel corso dell'anno. Il monitoraggio così svolto

.....

3 Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato: Deliberazione 13 novembre 2024, [n. 90/2024/G](#), Riduzione delle liste di attesa relative alle prestazioni sanitarie non erogate nel periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19

4 Ibidem, p. 19

ha rilevato anomalie, in particolare rispetto al rapporto tra prestazioni in *intramoenia* (ALPI) e istituzionali in alcune realtà. In concreto, il medesimo professionista dedica una parte della sua giornata lavorativa al SSN, per le ore stabilite dal contratto di assunzione e un'altra parte, aggiuntiva, all'attività *intramoenia*. Le prestazioni svolte durante le ore come dipendente del SSN sono quelle definite *istituzionali* e per il cittadino comportano il pagamento del ticket; quelle *intramoenia*, invece, svolte da libero professionista, sono a totale carico del cittadino, che paga la fattura. In teoria le prestazioni *intramoenia* dovrebbero essere programmate dalle aziende sanitarie in modo tale da non interferire con quelle istituzionali. Il rapporto prestazioni ALPI/istituzionali diventa quindi un indicatore dell'efficienza del servizio erogato al pubblico: se è prossimo al 100% o addirittura lo supera, il monte ore di prestazioni in regime istituzionale è insufficiente. Questo risultato può essere frutto, in ipotesi, di un'organizzazione inadeguata in seno al singolo servizio oppure di un numero insufficiente di professionisti dedicati dal SSN (o dai servizi convenzionati) per erogare le prestazioni *istituzionali*. Va ricordato, inoltre, che non tutte le prestazioni hanno la medesima urgenza: la richiesta di prestazione, solitamente formulata dal medico di medicina generale, deve specificare entro quando deve essere svolta, in base alla gravità dello stato clinico del paziente, da un minimo di 72 ore per l'urgenza a un massimo di 120 giorni. Il grado di urgenza di una prestazione dovrebbe assicurare non solo l'accesso tempestivo alle prestazioni a chi realmente ne ha bisogno, ma – anche – contenere la cosiddetta *medicina difensiva*, messa in atto dai medici per tutelarsi da contenziosi legali o per mantenere un buon rapporto con il paziente, con un peso stimato nel 2015 del 10.5% della spesa sanitaria totale.

Fatte queste premesse, emerge che la quota 100% per il rapporto prestazioni ALPI/istituzionali è superata da 16 SSR su 21 in almeno una situazione, e questo accade soprattutto per visite ed ecografie ginecologiche. Le prestazioni maggiormente erogate in modalità ALPI si concentrano su alcune specialità in particolare: ginecologia, ortopedia e oculistica. Il report – relativo a 4 settimane campione su tutto l'anno – non è pensato per raccogliere informazioni su quali siano le motivazioni che spingono i cittadini a scegliere la strada della prestazione *intramoenia*. Tra le cause, oltre alla possibile lunga attesa per la prestazione erogata in modalità istituzionale, ce ne possono essere altre: ad esempio, il rapporto fiduciario con un professionista specifico; l'impossibilità/difficoltà a raggiungere agevolmente il luogo in cui è possibile ricevere la prestazione in modalità istituzionale; la copertura della spesa grazie a un'assicurazione integrativa. A ogni motivazione, evidentemente, possono corrispondere soluzioni diverse per ridurre, nel caso, il ricorso alle prestazioni ALPI. È, infatti, ben diversa la situazione del cittadino cui è sostanzialmente imposta la soluzione *intramoenia* per questioni logistiche – si pensi agli anziani non automuniti, cui è proposta la prestazione istituzionale in strutture lontane e/o difficili da raggiungere – da quella del cittadino che ha avviato una relazione terapeutica, ambito nel quale è possibile si annidino, anche, forme di malcostume, alla situazione, infine, di chi ha scelto l'assicurazione integrativa.

La distribuzione per specialità del ricorso alle prestazioni *intramoenia* mette in luce un possibile problema, soprattutto nel lungo periodo. Ad esempio, chi si dedica alla medicina d'urgenza ha meno occasioni di svolgere prestazioni *intramoenia* rispetto a chi sceglie la ginecologia, con conseguenti ripercussioni sul reddito. È quindi possibile che alcune specialità risultino meno attraenti, soprattutto per i [giovani in formazione](#) e questo comporti, in futuro, una carenza di specialisti negli ambiti meno remunerativi. È pure possibile che il fenomeno dei c.d. *gettonisti* (medici che lavorano per il SSN con contratti a chiamata, meglio remunerati dei colleghi con contratti a tempo indeterminato) sia in qualche misura legato alle diverse opportunità di reddito delle varie specialità.

Tra le informazioni presenti nel report una in particolare sorprende: il sistema [CUP](#) (Centro Unico di Prenotazione) ancora non è l'esclusivo strumento di gestione delle prenotazioni per diversi SSR. Lo strumento dovrebbe consentire, tra gli altri obiettivi, di contenere le liste di attesa. Le prime linee guida per i CUP risalgono al [2009](#), ma nel 2022 solo 12 regioni lo hanno utilizzato per il 100% delle prenotazioni. Altrove, per gestire le prenotazioni si usano ancora le agende cartacee, gestite dalla struttura o dal professionista, o strumenti alternativi (in Calabria e Lombardia: meno del 10% dei casi; in Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Sardegna e Sicilia: tra il 20 e il 40%). È difficile ipotizzare cosa provochi questa inadempienza: sono regioni eterogenee per popolarità, propensione all'avanzamento tecnologico, risorse, strutture.

Queste lacune hanno almeno due conseguenze significative, una sul versante delle politiche sanitarie, sia a livello nazionale, sia a livello regionale, l'altra sulla qualità di vita dei cittadini. Il flusso di dati lacunoso dei CUP, infatti, rende arduo rilevare se e dove, effettivamente, le liste di attesa incidano sulla qualità ed appropriatezza delle cure fornite dal SSN, e, di conseguenza, ancor più arduo definire i finanziamenti utili ad assicurare l'accesso alle cure su tutto il territorio, regionale e nazionale. Per i cittadini, invece, l'assenza di un sistema CUP efficiente si può tradurre in estenuanti perdite di tempo per la prenotazione e, soprattutto, nella percezione di essere non un cittadino che esercita il proprio diritto alla salute in un contesto di trasparenza, ma un individuo in balia del caso.

## CHI PIÙ SPENDE, MENO SPENDE. NON SEMPRE, FORSE

Il diritto alla salute è costituzionalmente garantito. Il modello di riferimento è il c.d. Beveridge<sup>5</sup>, finanziato dalla fiscalità generale. Va ricordato che questo diritto non si esaurisce con l'erogazione delle cure in caso di malattia, ma comprende anche la prevenzione, anche nei luoghi di vita e di lavoro. Il campo di azione, di conseguenza, è amplissimo e giustificato dal fatto che più prevenzione è svolta, minori sono i costi – da quelli sostenuti dal SSN per le cure a quelli dei singoli, in termini di sofferenza *prevenibile*, passando per tutte le prestazioni legate all'assistenza sociale – da sostenere. Obiettivi tanto ambiziosi richiedono una grande disponibilità di risorse. È su questo aspetto che il dibattito periodicamente si accende: qual è la quota da dedicare al SSN?

Sul tema è intervenuta anche la Corte costituzionale che ha definito il diritto alla salute un diritto *finanziariamente condizionato*, in un bilanciamento *ragionevole* con altri valori costituzionali<sup>6</sup>.

Il succedersi di crisi finanziarie, in presenza del principio del pareggio di bilancio introdotto in Costituzione con la [l. cost. 1/2012](#), rende il tema della quota da destinare al

.....

5 Lo schema classico per i modelli di erogazione dei servizi sanitari è tripartito: Beveridge, finanziato dalla fiscalità generale; Bismarck, finanziato da assicurazioni sociali di malattia; "libero", demandato ad assicurazioni volontarie. Nella realtà, si assiste ad una pluralità di modelli, frutto del sovrapporsi dei modelli di riferimento. Per approfondire il tema: [Toth, F.: Non solo Bismarck contro Beveridge: sette modelli di sistema sanitario \(doi: 10.1483/83929\) Rivista Italiana di Politiche Pubbliche \(ISSN 1722-1137\) Fascicolo 2, Agosto 2016](#)

6 In particolare: [sentenza 455/1990](#): «il legislatore nello svolgere le norme costituzionali sul diritto a trattamenti sanitari è tenuto, oltre che a bilanciare l'interesse protetto con altri beni giuridici parimenti tutelati, ad osservare una ragionevole gradualità di attuazione dipendente dalla obiettiva considerazione delle risorse organizzative e finanziarie a disposizione»; [sent. 304/1994](#): «questa Corte ha ripetutamente affermato che nel bilanciamento dei valori costituzionali che il legislatore deve compiere al fine di dare attuazione al "diritto ai trattamenti sanitari" (art. 32 della Costituzione) entra anche la considerazione delle esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica. Non v'è dubbio che, se queste ultime esigenze, nel bilanciamento dei valori costituzionali operato dal legislatore, avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa». Altre sentenze della Corte sono reperibili in [La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale](#), curato da Pieroni, M., aggiornato al 2011.

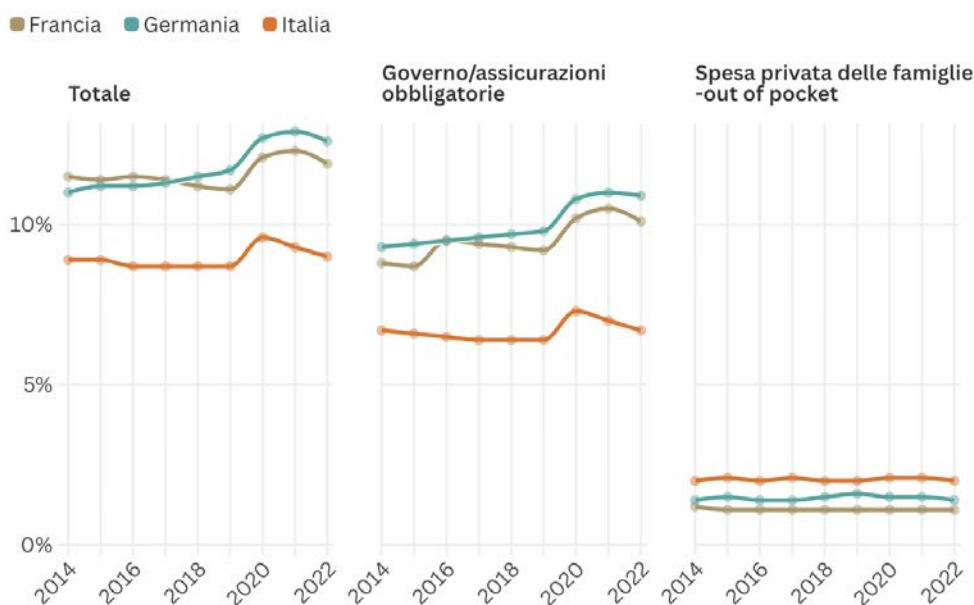
Per approfondimenti sul tema: [Luciani, M., Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale, Rivista AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 3/2016, 25/07/2016](#)

[Fondo Sanitario Nazionale](#) destinato a finanziare il SSN particolarmente scottante e di forte contesa, sia in fase di definizione della legge di bilancio nazionale in Parlamento, sia in fase di riparto del Fondo in sede di Conferenza Stato Regioni. Nel dibattito spesso compare il confronto con la quota dedicata da altri paesi alla spesa sanitaria. Germania e Francia, scelte qui come termine di paragone perché parte sia dell'Unione Europea, sia del gruppo G7. A differenza dell'Italia, fanno riferimento al modello Bismark<sup>7</sup>. Come si vede dalla tabella, la spesa sanitaria totale di Francia e Germania è stata nel corso degli anni costantemente più elevata, in rapporto al PIL, di quella italiana. Sin dall'inizio della serie considerata, l'anno 2014, Francia e Germania avevano una spesa superiore al 10%, quota che l'Italia non ha raggiunto nemmeno negli anni dell'emergenza legata alla pandemia.

Per converso, l'aspettativa di vita in Italia è superiore a quella di Francia e Germania. Questo significa che la sanità italiana è più efficiente? È possibile, ma è anche possibile che incidano anche altri elementi, quali gli stili di vita. Il raffronto di statistiche che potrebbero fornire indizi sulla qualità dei servizi erogati può essere inoltre falsato dai metodi non abbastanza accurati nella raccolta dei dati. Il caso della mortalità materna ne è un esempio: la rilevazione è spesso poco accurata, in particolare per le morti avvenute nel corso dell'anno successivo al parto, escludendo quindi parte dei suicidi<sup>7</sup>. La mancata accuratezza nella rilevazione in questo specifico contesto si traduce in valutazioni fuorvianti: se il tasso di mortalità materna è molto basso, si può giungere a considerare ottimo il servizio erogato, pur in presenza di un alto tasso di suicidi *post-partum*, perché questi non sono rilevati.

### C3. Grafico 1 • Quota di PIL dedicata alla spesa sanitaria in Francia, Germania e Italia

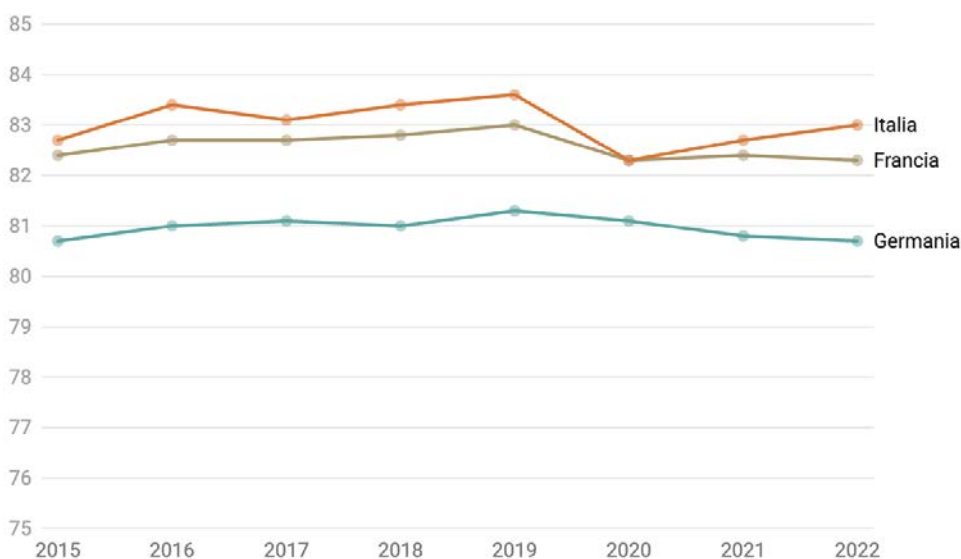
La spesa sanitaria dei tre paesi europei dal 2014 al 2022



Fonte: Elaborazione su dati OECD • [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it)

7 [Digiusto, C. et al. Maternal mortality in eight European countries with enhanced surveillance systems: descriptive population based study. BMJ 2022;379:e070621](#)

### C3. Grafico 2 • Aspettativa di vita in Francia, Germania e Italia dal 2015 al 2022<sup>1</sup>



<sup>1</sup> I dati per l'anno 2022 sono provvisori

Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Elaborazione su dati OECD • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Un elemento significativo però emerge da un altro confronto: la spesa OOP sostenuta dalle famiglie italiane è costantemente intorno al 2%, quota mai raggiunta in Francia e Germania. Poiché la spesa OOP è correlata alla disponibilità reddituale delle famiglie, è possibile asserire che il sistema italiano non sia altrettanto efficace nel tutelare la popolazione, soprattutto quella appartenente alle fasce più deboli. Il fatto che la quota OOP sia lievemente scesa nel 2022 (dal 2.1 al 2%) in un contesto di inflazione elevata (8.1%) e di una parallela riduzione della spesa statale (dal 7 al 6.7%), difficilmente può essere spiegato in modo alternativo: una quota della popolazione è stata costretta a rinunciare alle cure.

Visti i limiti alla spesa pubblica non aggirabili e data la decisione di contenere la quota da destinare alla sanità, si pone quindi la questione della razionalità nella destinazione della spesa. Da questo punto di vista, alcune scelte paiono incomprensibili. Un piccolo esempio può essere illuminante: nel caso del FSE, ogni Sistema sanitario regionale ha destinato risorse per creare un proprio sito. Tralasciando i già menzionati disagi per gli utenti, un unico modello – scelto in accordo in Conferenza Stato Regioni - avrebbe forse consentito di sfruttare economie di scala. Ancora più eclatante è il caso dei medici *gettonisti*, chiamati a sopperire alle carenze di organico. Il ricorso massiccio alle loro prestazioni suggerisce un'inadeguata gestione delle risorse umane. La scelta di lavorare in sanità richiede sicuramente una certa dose di passione – testimoniata dalla dedizione mostrata durante l'emergenza Covid – ma non si può pensare che sia condizione unica e sufficiente a sopportare ritmi di lavoro intensi. Le indagini svolte per rilevare il rischio di *burnout* lo dimostrano: oltre il 40% degli infermieri manifesta esaurimento emotivo e oltre il 50% dei medici si dichiara in *burnout*. Così, se permane l'attitudine a non rinnovare puntualmente i contratti collettivi<sup>8</sup> insieme alla lentezza nella ripartizione

<sup>8</sup> In proposito: [MEF, Documento di Economia e Finanza 2024](#), note a spiegazione del decremento della spesa sanitaria nel 2023 rispetto al 2022, pari allo 0.2% (spesa 2023: € 131,119 miliardi), pag. 37

del FSN ([Fondo Sanitario Nazionale](#)), in sede di Conferenza Stato Regioni, risulta difficile immaginare come si possano programmare efficaci strategie per contrastare tutto l'insieme delle conseguenze, incluso l'aumento del rischio di [esiti avversi](#) per i pazienti. La risposta al complesso fenomeno delle carenze di organico è stata in parte affidata al *Decreto Bollette* ([d.l. 34/2023](#)). Anche il ricorso ai *gettonisti* è stato affrontato dal decreto, le cui linee guida sono arrivate oltre un anno dopo, con il [d.m. 17/06/2024](#).

Date queste premesse, il futuro non si preannuncia roseo, vista la dinamica demografica italiana e la tendenza a [trascurare](#) il fabbisogno crescente di reti di cura adeguate ad assistere la popolazione non autosufficiente. Da questo punto di vista, è esemplare la decisione di ridimensionare due obiettivi PNRR: le case di comunità, da 1350 ad *almeno* 1038, gli ospedali di prossimità, da [400 ad almeno 307](#), con il sospetto che non sia stato valutato adeguatamente il [fabbisogno di personale sanitario](#).

L'adagio *chi più spende, meno spende* pare si possa sempre meno applicare alla dimensione collettiva, di uno Stato che investe nella salute dei cittadini, e sempre di più alla dimensione del singolo individuo, in grado di investire risorse proprie per garantirsi cure e migliore qualità di vita o, vista in altri termini, minore sofferenza.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

### INSEGUIRE LA LIBERTÀ

Era il 29/11/2019 quando anche il più distratto dei parlamentari avrebbe dovuto cogliere l'urgenza della materia leggendo sulla Gazzetta Ufficiale queste parole: «*Questa Corte non può fare a meno, peraltro, di ribadire con vigore l'auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore*». Si tratta di parole tratte dalla sentenza [242/2019](#) della Corte costituzionale sul suicidio medicalmente assistito. Pur considerando una possibile influenza della pandemia, nel luglio 2022 l'iter del disegno di legge era ancora ben [lontano](#) dall'approvazione. Con le elezioni anticipate (25/9/22) il percorso è ricominciato dall'inizio. In entrambi i rami del Parlamento giacciono disegni di legge in materia (Camera: [313](#) e [1659](#); Senato: [65](#), [104](#), [124](#), [570](#), [1083](#)), senza rivelare nello svolgimento dell'iter una qualche intenzione di procedere celermente.

Nel perdurare del vuoto legislativo, ma in presenza di quella sentenza che stabiliva le condizioni (diagnosi di malattia irreversibile; presenza di intollerabili sofferenze fisiche o psicologiche; paziente capace di prendere decisioni libere e consapevoli; dipendenza da un trattamento di sostegno vitale) il suicidio medicalmente assistito è diventato faticosamente realtà, per pochi. Ogni storia racconta la violenza subita da chi ha fatto richiesta alla ASL di accedere a questo diritto. È una violenza particolare, fatta di attese – della valutazione sulla sussistenza dei requisiti, del parere del comitato bioetico territorialmente competente – intervallate da solleciti, denunce, ricorsi a tribunali e ancora attese. Tra coloro che hanno ricevuto il sostegno dell'Associazione Luca Coscioni, in prima fila per tutelare l'accesso a questo diritto, solo una persona, in Veneto, non ha dovuto fare ricorso ad azioni giudiziarie. Era una [donna malata terminale di cancro](#) e nel suo caso il trattamento chemioterapico, che prolungava la sua esistenza, è stato riconosciuto come

trattamento di sostegno vitale. L'ASL, inoltre, le ha fornito il farmaco letale e il macchinario per l'autosomministrazione, ma non ha individuato il medico disposto a presenziare al suicidio, medico trovato dalla donna stessa. A fine 2023, invece, una [donna friulana](#) ha ricevuto tutta l'assistenza (farmaco, macchinario e medico) dalla ASL, dopo aver però affrontato una lunga battaglia. Altri, invece, hanno dovuto seguire la strada del [primo](#) cui fu concesso il suicidio medicalmente assistito, ma non a carico del SSN. L'ultimo caso di cui si ha notizia è avvenuto in [Toscana](#).

La lentezza nello svolgimento delle procedure si accompagna alla ondivaga definizione di cosa sia il sostegno vitale. Se nel caso della donna veneta, nel 2022, malata oncologica terminale lo erano i trattamenti chemioterapici, non lo erano le terapie antalgiche - che includevano il Fentanyl - assunte da Sibilla Barbieri, malata oncologica terminale nel 2023 nel Lazio. Nel verbale della commissione aziendale dell'ASL Roma1 sono riportati stralci del parere, positivo, del comitato etico: *«questo Comitato ritiene che (...) si possa configurare una condizione di dipendenza da farmaci che sebbene non necessari per il sostegno vitale siano utili per assicurarle un'accettabile qualità di vita (...) un tentativo di attenuazione delle ulteriori complicanze legate alla inevitabile evoluzione della sua patologia»*. Queste parole non sono bastate: la Commissione [negava](#) perché *«se per quanto attiene le sofferenze fisiche è di tutta evidenza che le condizioni attuali non sono coerenti con sofferenze fisiche intollerabili (...) pur non potendo affermare né negare dal punto di vista scientifico l'intollerabilità delle sofferenze psichiche patite, facendo riferimento all'unico criterio disponibile (dispositivo sentenza C. cost. 242/2019), la commissione ritiene di non poter affermare di aver potuto operare una verifica positiva circa la sussistenza di sofferenze psichiche intollerabili»*. Sibilla Barbieri è andata a morire in Svizzera il 6/11/2023.

Nel 2024 la Consulta si è nuovamente espressa, con la [sent. 135/2024](#), sul tema del suicidio assistito e ha fornito una definizione più ampia di cosa possa essere inteso per *sostegno vitale*: *«Nella misura in cui tali procedure – quali, per riprendere alcuni degli esempi di cui si è discusso durante l'udienza pubblica, l'evacuazione manuale dell'intestino del paziente, l'inserimento di cateteri urinari o l'aspirazione del muco dalle vie bronchiali – si rivelino in concreto necessarie ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali del paziente, al punto che la loro omissione o interruzione determinerebbe prevedibilmente la morte del paziente in un breve lasso di tempo»*. Tra le voci ascoltate dalla corte, anche quella di [Laura Santi](#), resa dipendente dal supporto di caregiver dalla sclerosi multipla. L'interpretazione restrittiva di sostegno vitale aveva portato l'ASL Umbria 1 a respingere la sua richiesta di accedere al suicidio assistito. Laura Santi ha sempre un tratto in comune con altre persone – [Stefano Gheller](#) in Veneto, [Antonio](#) nelle Marche - cui invece è giunto l'assenso: desidera vivere con la certezza di poter scegliere quando morire. La domanda di Laura Santi è stata infine [accolta](#) a metà novembre 2024.

Tra le [Regioni](#), cui tocca peraltro garantire l'accesso al diritto al suicidio assistito e che potrebbero di conseguenza regolamentare le procedure, prevale il silenzio latitante, come in Parlamento, invano invitato a legiferare dalla Corte Costituzionale. Eppure lo slancio normativo talvolta si manifesta: per la [mototerapia](#) i tempi sono stati [ragionevoli](#). Dovessero poi arrivare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge anche le linee guida, potrebbe essere difficile astenersi da facili ironie.

La sollecitudine in tema di fine vita è in effetti merce rara: per le DAT (Disposizioni Anticipate di Trattamento) era dato al Ministero della salute, alle regioni e alle aziende sanitarie il termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge ([219/2017](#)) per informare il pubblico, anche attraverso i siti internet, e ancora un'adeguata campagna informativa

non è arrivata. I risultati si vedono: al 31/12/2022 risultavano depositate 217.326 DAT nella [Banca dati](#) ([dm 168/2019](#)), che dovrebbe essere consultata dai medici in caso di emergenza, ma solo 489 lo hanno fatto. I dati sono contenuti nella [relazione](#) sull'applicazione della legge, aggiornata al 31/12/2022, ma comunicata il 4/12/2023 (il ministro dovrebbe trasmettere la relazione alle Camere entro il 30 aprile di ogni anno). Visto che il Fascicolo Sanitario Elettronico è realtà, si apre anche la possibilità, prevista dalla legge (art. 4, c.7), per le Regioni di regolamentare la raccolta delle DAT nel fascicolo.

In tema di libertà, per quanto in senso decisamente ampio, menzioniamo qui la [L. 193/2023](#) sull'oblio oncologico che riconosce il diritto alle persone guarite di svolgere la propria vita libere da pregiudizi.

## **CERTAMENTE INCERTI: VARIAZIONI IN TEMA CANNABIS**

Per la prima volta da che la vendita di cannabis terapeutica è stata possibile, nel 2014, è stato registrato un calo dei volumi totali. Nel [2023](#), infatti, sono stati distribuiti 1.453.197,59 grammi della sostanza, 107.482,41 in meno rispetto all'anno precedente. Va però notato che nel 2023 sono stati commercializzati anche 26.847,59 g. di estratti. Dai dati, però, non è possibile capire se infiorescenze ed estratti sono stati resi equiparabili, in termini di concentrazione di principi attivi, e in che modo. Di conseguenza, è possibile che il calo sia solo apparente. Non sono forniti dati sul numero di prescrizioni, sui medici prescrittori, né sulle patologie per le quali è maggiormente richiesta. L'unica altra informazione significativa che si può rilevare dai dati forniti dal ministero è quella sulla produzione dello Stabilimento Chimico Farmaceutico Militare (SCFM) di Firenze, al momento l'unico autorizzato a coltivare cannabis per usi medici in Italia. Dopo il piccolo registrato nel 2021, con 277,515 kg di prodotto, la quantità è progressivamente calata, fino ai 162,02 kg. del 2023. Non è però chiaro se sia effettivamente avviata l'attività del nuovo reparto per la produzione di estratti, presentata dal ministro della Difesa come imminente nel febbraio 2023 durante un'audizione alla Camera. In quel frangente il ministro aveva anche menzionato finanziamenti autorizzati per incrementare la produzione fino a 700 kg., senza però indicare entro quando. Sempre nel corso dell'audizione il ministro ha anche accennato alla procedura per la selezione delle aziende cui affidare la coltivazione di cannabis ad uso medico, in Italia. I produttori dovrebbero comunque conferire le infiorescenze allo stabilimento militare di Firenze, unico autorizzato alle lavorazioni successive.

La fornitura di cannabis terapeutica dipende in larghissima parte dalle importazioni, in particolare dall'Olanda. L'avvio di questa collaborazione tra aziende private e il polo di Firenze consentirebbe una maggiore regolarità nel flusso dei prodotti ai pazienti. A piccoli passi, forse, la coltivazione sarà avviata: il [6/3/2023](#) è stata conclusa la prima selezione delle aziende. Gli ulteriori passaggi prevedono la valutazione delle capacità tecnico operative di applicare il disciplinare di coltivazione redatto dallo SCFM e, ancora, tre cicli di produzione. Non sono state esplicitate le scadenze per le fasi successive.

Per i consumatori a vario titolo di cannabis si è aperto uno spiraglio con la sentenza [8442](#) della Sesta Sezione Penale della Cassazione del 24 febbraio 2023: la coltivazione, a uso esclusivamente personale, di un numero esiguo di piante non è reato. Visto che l'uso ricreativo della cannabis è ancora normato dal [DPR 309/1990](#), che consente solo il possesso di quantità esigue, pari al consumo giornaliero (artt. 75 e 78), ma non la coltivazione e la vendita per quello scopo, di fatto i consumatori hanno come unico canale

di approvvigionamento il mercato illegale. Il consumo è piuttosto diffuso, stando ai dati della [relazione](#) annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze del 2023: l'analisi delle acque reflue stima 50 dosi giornaliere ogni 1000 abitanti. Nella relazione [2024](#) si stima la spesa totale per stupefacenti in 16,4 miliardi di €, di cui il 40% sarebbe assorbito dallo spaccio di cannabis. Viste le dimensioni del fenomeno e i pericoli legati agli additivi talvolta rilevati nella cannabis sequestrata, la strada della legalizzazione già intrapresa da diversi stati europei potrebbe rivelarsi corretta, ma non pare che il governo voglia percorrerla, anzi.

Tra le nuove regole introdotte nel codice della strada ([l. 177/2024](#)) a fine 2024, spiccano quelle relative alle sostanze stupefacenti. A cominciare dal titolo dell'articolo dedicato al tema (art. 187), [cambia](#) la prospettiva: da «Guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti» si passa a «Guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti». Quali criteri di accertamento corrisponderanno al mutato lessico? Quale significato si dovrà attribuire a quel dopo, dato il permanere di tracce della sostanza nell'organismo ben oltre la fine dei suoi effetti psicotropi? Soprattutto, emergono forti dubbi sulla costituzionalità di queste nuove norme, illustrati dall'appello al Presidente della Repubblica promosso da numerose [associazioni antiproibizioniste](#).

Con la legalizzazione, invece, la cannabis ad uso ricreativo si unirebbe al gruppo di sostanze il cui consumo è rilevato dalla relazione annuale: tabacco, alcol, psicofarmaci senza prescrizione medica, sigarette elettroniche, cui si aggiunge il gioco d'azzardo. Sono, nell'insieme, sostanze e abitudini – a eccezione degli psicofarmaci, che dovrebbero essere sempre assunti con prescrizione medica – che potrebbero essere anche definite ingredienti addizionali della socialità, vietate ai minori perché se ne conoscono le conseguenze negative per la salute. Se l'obiettivo fosse quello di tutelare la salute pubblica, allora la smania proibizionista dovrebbe avere come obiettivo il tabacco, cui sono attribuite circa [96.000](#) morti, di cui più di 8.000 per fumo passivo. Dell'approccio proibizionista alla cannabis si palesa quindi la finalità strumentale, tesa ad agitare la propria di bandiera sul campo, quali che siano le conseguenze. Solo alcune varietà di cannabis, infatti, producono alte concentrazioni di THC: per le altre l'[Unione Europea](#) ne stimola la coltivazione, con apposite misure. Tra i tanti possibili prodotti finali di queste piante c'è anche il [cannabidiolo](#) (CBD), la cui vendita è consentita. Il rilancio della coltivazione della canapa grazie alla [l. 242/2016](#) è partito lentamente, frenato da controlli sul contenuto di THC e dal timore di normative più restrittive sul CBD, documentate nelle passate edizioni del Rapporto. Anche sul cannabidiolo e sul rilancio della coltivazione della canapa soffia l'effetto bandiera. Finché non cambierà il vento, pare.

## Raccomandazioni

- Occorre aumentare i fondi per il SSN per consentire il concreto accesso alle cure, senza distinzione di residenza, cittadinanza, genere.
- Di concerto con la Conferenza Stato Regioni, bisogna uniformare le regole per raccolta di tutti i dati (liste d'attesa, invalidità, bilanci) per raggiungere la massima efficienza delle risorse impiegate
- Il Parlamento deve occuparsi di normare la materia del fine vita e vigilare sulla piena

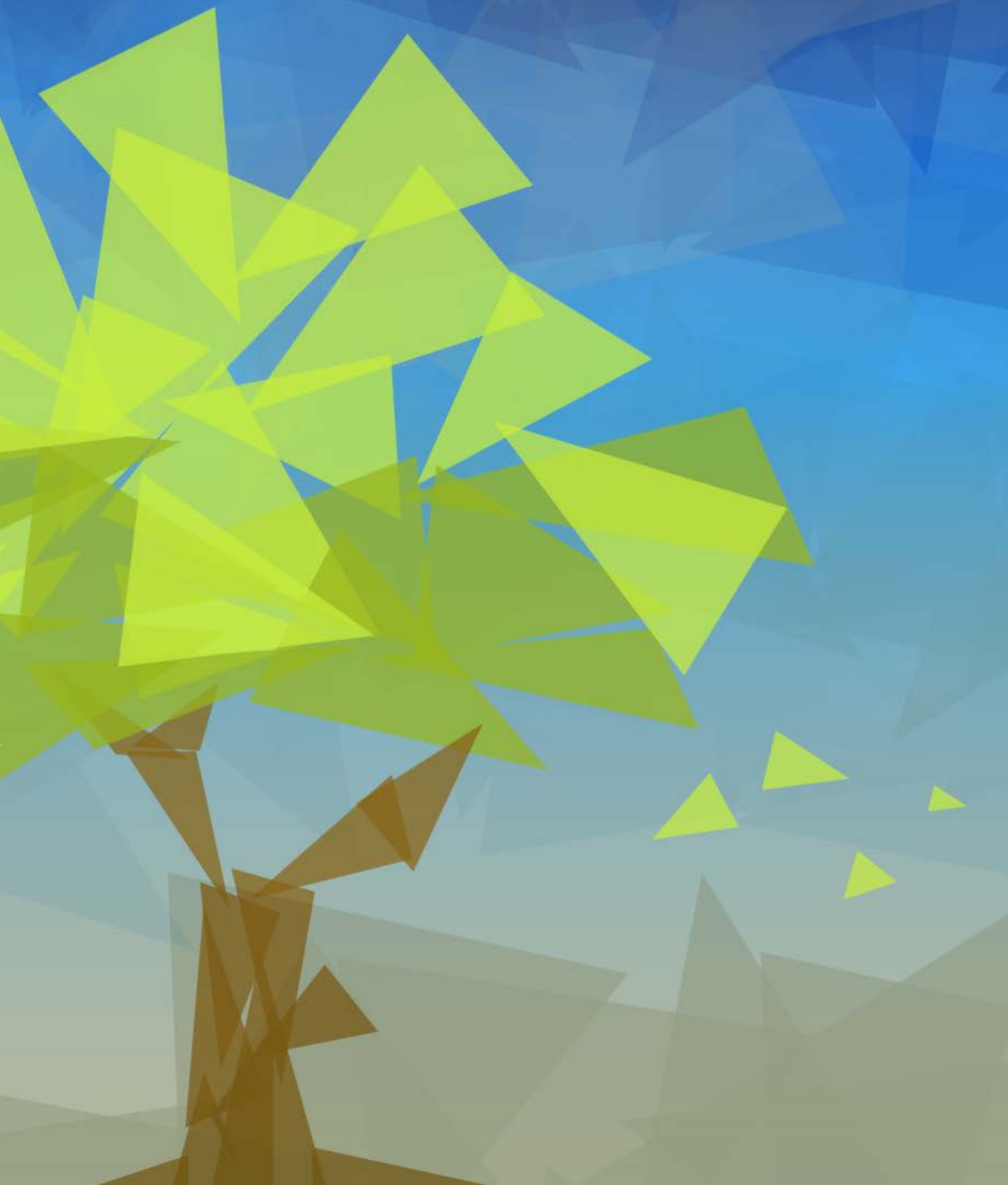
applicazione delle norme su DAT (Disposizioni Anticipate di Trattamento) e cure palliative

- Bisogna agevolare l'uso del fascicolo sanitario elettronico, anche con campagne di informazione; tutelare la privacy e promuovere standard uniformi su tutto il territorio nazionale.
- Occorre potenziare la medicina territoriale;
- Serve istituire corsi di educazione all'affettività e alla sessualità nelle scuole: violenza di genere e malattie sessualmente trasmissibili costituiscono serie ipoteche sulla salute delle giovani generazioni e della natalità futura;
- Occorre concludere l'iter per incrementare la produzione nazionale di cannabis terapeutica, anche con l'affidamento a privati, per contenere la dipendenza da fornitori esteri.
- Serve 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.

Capitolo

# 4. Ambiente

Scritto da: Gianfranco Nucera



*L'autore desidera ringraziare la dott.ssa Francesca Zappacosta, ricercatrice ISPRA, per gli utili suggerimenti alla stesura del presente capitolo.*

## Il 2023 e il 2024

Il 2023 ha rappresentato un anno di notevole importanza per le politiche ambientali italiane, essendo stato il banco di prova della storica riforma che nel 2022 ha modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione introducendo esplicitamente, tra i principi fondamentali, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future, e stabilendo che la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali<sup>9</sup>. Alcune associazioni avevano definito il 2023 come il “momento delle scelte concrete verso la sostenibilità” in ragione della necessità di rispettare gli obiettivi previsti a livello internazionale<sup>10</sup>. Invece non solo l'avanzamento atteso non vi è stato, ma sono state registrate alcune preoccupanti inversioni di rotta, non solo a livello normativo<sup>11</sup>.

### LO STATO DI SALUTE AMBIENTALE DEL NOSTRO PAESE

Il *Rapporto Ambiente* del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) del 2023 ci può fornire importanti indicazioni sul livello attuale di protezione della natura nel nostro paese. Dallo studio emergono i passi significativi che l'Italia sta compiendo nell'aumento della quota di rinnovabili nel consumo di energia, nell'innalzamento percentuale della raccolta differenziata, nei controlli circa i reati definiti dalla L. 22 maggio 2015, n. 68, *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*, di cui si dirà in seguito. Tuttavia, il rapporto evidenzia anche aspetti che richiedono maggiori interventi. Ad esempio, il 2023 è stato dichiarato l'anno più caldo, caratterizzato dall'alternanza di violente alluvioni e periodi di siccità. Il dato climatico non rappresenta, purtroppo, l'unico elemento negativo. Il *Rapporto SDGs 2023. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, pubblicato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ha fornito una fotografia preoccupante con riferimento agli indicatori per valutare l'attuazione dei 17 Obiettivi sullo sviluppo sostenibile. Se il 42,6% delle misure avanza verso il raggiungimento dei target internazionali, la maggioranza degli obiettivi permangono stazionari (24,6%) o peggiorano (32,8%). In particolare, con riferimento ad alcuni obiettivi chiave, quali il 2 (eliminazione della fame), 4 (istruzione), 11 (città sostenibili) e 13 (cambiamento climatico) oltre un terzo degli indicatori peggiora.

### LE QUESTIONI APERTE E LE DIVERGENZE CON LA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA

Resta a oggi incompiuto il percorso verso la definizione di una legge sul cambiamento climatico, di cui una bozza è stata proposta da diverse associazioni ambientaliste, così

9 L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*.

10 In tali termini si era espressa la sezione italiana del World Wide Fund for Nature (WWF) con riferimento all'attuale legislatura, <https://www.wwf.it/pandanews/ambiente/2023-indietro-tutta-ambiente-in-italia/>.

11 Si vedano, in tal senso, le numerose affermazioni e prese di posizione negazioniste circa il fenomeno del cambiamento climatico, nonché gli attacchi alle associazioni ambientaliste di alcuni esponenti politici.

come l'approvazione del Testo unico sulle rinnovabili (TUR). Non è certo sufficiente, anche se si tratta di un passo da salutare con favore, l'adozione del Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC), avvenuta nel dicembre 2023 nonostante la redazione fosse iniziata nel 2016, seguendo le indicazioni tracciate dalla Strategia nazionale di adattamento.

I provvedimenti in materia di tutela della biodiversità scarseggiano, per usare un eufemismo, mentre tornano alla ribalta temi quali quello delle attività di caccia, materia in cui è stato approvato un emendamento alla legge di bilancio che supera la disciplina presente nella L. 11 febbraio 1992, n. 157, sulla tutela della fauna e regolamentazione della caccia, nonché alla L. 6 dicembre 1991, n. 394, sulle aree protette, per dare la possibilità ai cacciatori di abbattere la fauna selvatica, anche nelle zone protette, in qualsiasi periodo dell'anno. Tale proposta ha ricevuto il monito della Commissione europea rispetto alla possibile violazione dell'art. 12 della Direttiva 92/43/CEE sulla conservazione degli habitat naturali e l'art. 5 della Direttiva 2009/147/CE riguardante la conservazione degli uccelli selvatici, che prescrivono l'obbligo di adottare misure che vietino di uccidere o catturare le specie protette e di arrecarvi disturbo, in particolare durante i periodi di riproduzione, di dipendenza, di ibernazione e di migrazione.

Le divergenze rispetto alle politiche dell'Unione europea (UE) sono però emerse soprattutto sul tema del ripristino della natura. Infatti il Governo italiano ha votato contro l'approvazione del regolamento che prevede il ripristino di almeno il 20% dei territori e dei mari europei<sup>12</sup>. Peraltro, ancora oggi non è stata adottata una legislazione nazionale sul consumo del suolo, mentre a livello europeo si è discusso, e presumibilmente si continuerà a discutere nella nuova legislatura, della proposta di direttiva sul monitoraggio e la resilienza del suolo, approvata il 10 aprile 2024 dal Parlamento europeo, che introdurrà l'obbligo per gli Stati membri di valutare lo stato di salute dei suoli, in linea con gli obiettivi posti dal Piano d'azione della Commissione europea del 2021. Nella stessa direzione va anche il nuovo regolamento UE sugli imballaggi, approvato dal Parlamento europeo, e in attesa di approvazione del Consiglio, che andrà a uniformare la normativa del mercato interno, promuovendo l'economia circolare<sup>13</sup>. Inoltre, anche la direttiva sulle emissioni industriali ha ricevuto il voto contrario del Governo italiano. L'atto è finalizzato a ridurre le emissioni nocive di impianti industriali e grandi allevamenti (suini e pollame), attraverso la determinazione di livelli di emissioni nocive più stringenti. Dall'ambito di applicazione della direttiva risultano, tuttavia, esclusi quelli gli allevamenti intensivi di bovini, rispetto ai quali si valuterà un eventuale intervento normativo entro la fine del 2026, insieme alla previsione di una "clausola di reciprocità" nei confronti dei Paesi terzi, al fine di garantire che anche i produttori esterni soddisfino i requisiti previsti dalle norme UE quando esportano verso il mercato europeo.

Rispetto alla tutela del mare e delle sue risorse, non sono ancora stati adottati i decreti attuativi della L. n. 60 del 2022, *Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare*. Tale provvedimento regola i rifiuti accidentalmente pescati (RAP) e i rifiuti volontariamente raccolti (RVR), equiparandone la disciplina ai rifiuti delle navi, che devono essere conferiti separatamente all'impianto portuale di raccolta. La piena efficacia della legge è però subordinata all'adozione di diversi

.....

<sup>12</sup> Adottato definitivamente dal Consiglio il 17 giugno 2024, il regolamento è direttamente applicabile negli ordinamenti interni e prevede una prima fase (entro il 2030) in cui i Paesi dovranno ripristinare il buono stato di salute di almeno il 30% degli habitat naturali in pericolo. Nella seconda fase, la percentuale si alza al 60% entro il 2040 per arrivare successivamente al 90% entro il 2050.

<sup>13</sup> Il Regolamento definisce obiettivi di riduzione degli imballaggi, fissati al 5% entro il 2030, 10% entro il 2035 e 15% entro il 2040, imponendo, in particolare, la riduzione dei rifiuti di imballaggi di plastica.

atti. Non è stato ancora approvato il Piano di gestione dello spazio marittimo (PGSM), la cui consultazione pubblica si è conclusa nell'ottobre 2022 e, per via dei gravi ritardi, la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.

Motivo di seria preoccupazione è anche la L. 22 gennaio 2024, n. 6, *Disposizioni sanzionatorie in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici* e modifiche agli articoli 518-duodecies, 635 e 639 del codice penale, con cui il legislatore ha adottato il pugno duro nei confronti di chi protesta per l'inerzia della politica di fronte alla crisi climatica, inasprendo le sanzioni già introdotte nel 2022<sup>14</sup>. Si tratta evidentemente dell'ennesima normativa nazionale che reprime il dissenso, minacciando la democrazia e il rispetto dei diritti umani. Tale preoccupazione è condivisa dal Relatore speciale sui difensori ambientali che, nel suo position paper del febbraio 2024, ritiene che l'emergenza ambientale non possa essere fronteggiata se coloro che chiedono a gran voce azioni concrete vengono criminalizzati per le loro condotte. Nonostante l'inasprimento delle pene, le ragioni dei manifestanti hanno in qualche modo trovato un riconoscimento da parte del Tribunale di Bologna che il 18 gennaio 2024, nel [condannare tre attivisti per un blocco stradale](#), ha comunque riconosciuto loro l'attenuante di "aver agito per particolari motivi di ordine morale e sociale".

Appare ulteriormente preoccupante il recente disegno di legge n. 1660 (l'ennesimo che fa riferimento alla "sicurezza"), presentato alla Camera dei Deputati, che sembrerebbe caratterizzato da una volontà di reprimere i conflitti sociali e ambientali attraverso chirurgici interventi legislativi per criminalizzare le attività degli attivisti, inasprendo le sanzioni per i reati esistenti e costruendo nuove fattispecie penali. La proposta ha suscitato le critiche non solo dei movimenti per la giustizia climatica e sociale e del mondo accademico, ma anche delle istituzioni internazionali. Su tutte, appare utile richiamare il lucido parere rilasciato dall'Ufficio dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) per le istituzioni democratiche e i diritti umani, che sottolinea come diverse disposizioni siano formulate in termini vaghi, che lasciano spazio a interpretazioni arbitrarie e non soddisfano il principio di proporzionalità tra sanzione e reato. Tali rilievi si riferiscono, in particolare, alle norme relative ai blocchi stradali e alle offese nei confronti dei pubblici ufficiali, che rischiano di creare pericolosi ostacoli all'esercizio delle libertà di espressione e di assemblea. Pertanto, il parere suggerisce di riconsiderare diverse disposizioni che puniscono condotte intrinsecamente pacifiche, auspicando un coinvolgimento attivo delle parti sociali nel processo di revisione del disegno di legge<sup>15</sup>.

Da ultimo, ci si chiede se la riforma per l'autonomia differenziata ponga problemi per la salvaguardia dell'ambiente. C'è stato un ampio dibattito sul tema, in cui si è evidenziato come la L. 26 giugno 2024, n. 86, recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, consenta alle regioni di chiedere competenze aggiuntive in materia ambientale con il rischio di frammentare il livello di tutela ambientale in ragione delle impari risorse finanziarie che ciascun ente può investire e dell'assenza di una visione unitaria nella gestione delle questioni ambientali, che attraversano i confini regionali. Di contro,

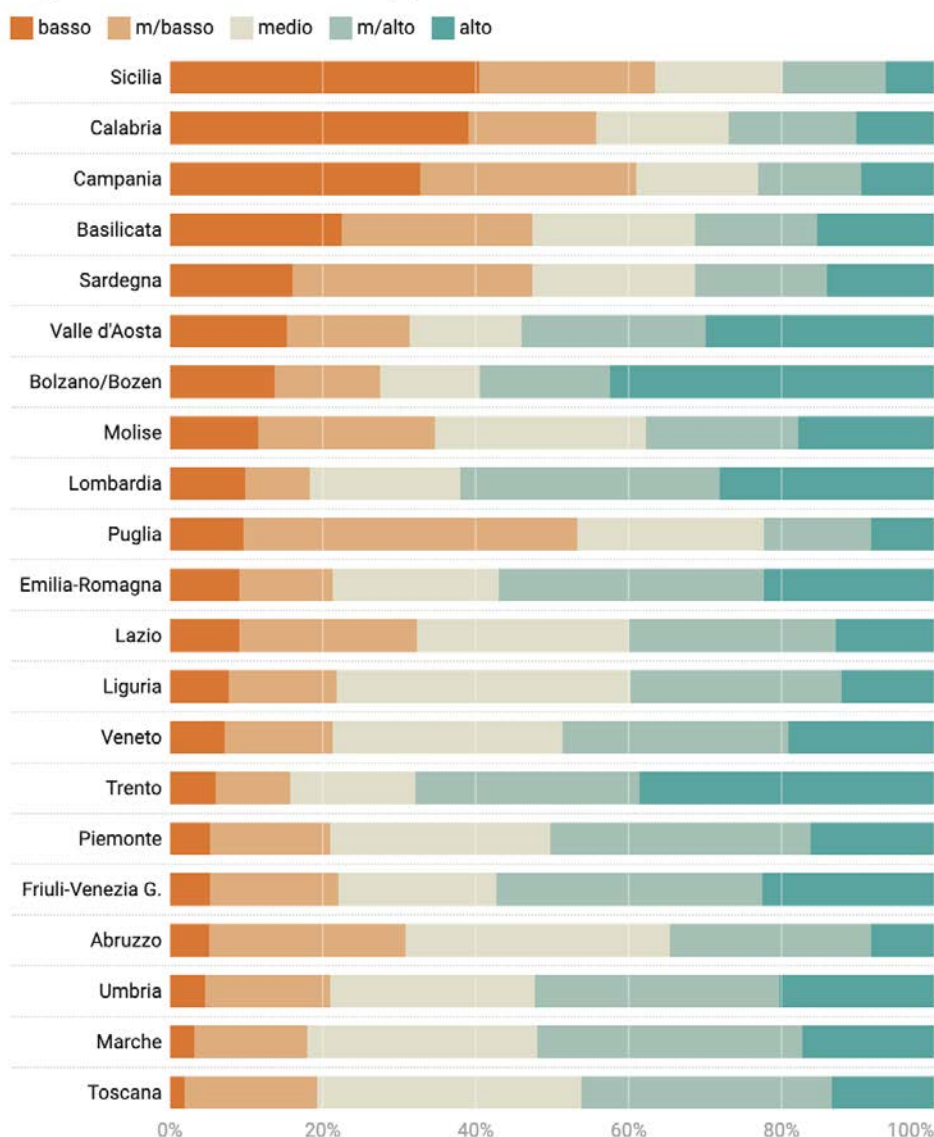
.....

14 È importante ricordare che le Nazioni Unite promuovono politiche di segno opposto, finalizzate a proteggere i difensori dell'ambiente. L'Accordo di Escazù sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica e la giustizia in materia ambientale in America latina e nei Caraibi (2018) è stato il primo strumento giuridico vincolante ad includere una norma *ad hoc* sui difensori dei diritti umani in campo ambientale. In ambito europeo. Inoltre, le Parti alla Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (1998), tra le quali c'è anche l'Italia, hanno istituito la figura del Relatore speciale sui difensori ambientali.

15 OSCE, ODIHR, Opinion on Certain Articles of the Bill No. 1660 Relating to Countering Terrorism, Public Security, Protection of Personnel in Service and Prison Regulations, Warsaw, 27 May 2024.

l'autonomia differenziata può rappresentare anche un'opportunità per le regioni di gestire in maniera più efficiente le risorse naturali, a patto di possedere una capacità economica e gestionale adeguata. Su questi aspetti, il 14 novembre 2024, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale sollevata da alcune regioni (Puglia, Toscana, Campania e Sardegna) in merito alla Legge n. 86. Con la sentenza n. 192, la Corte ha dichiarato illegittime alcune disposizioni in essa contenute, tra cui quelle che prevedono: la possibilità che legge di differenziazione adottata sulla base dell'intesa tra Stato e regione trasferisca intere materie, laddove la devoluzione deve essere giustificata, con riferimento alla specifica regione, e riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative; la delega legislativa al Governo priva di idonei criteri direttivi per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP); la previsione dello strumento del DPCM sia per la definizione dei LEP, sino all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla L. 86/2024, che per l'aggiornamento degli stessi. Si attende dunque che il Parlamento colmi il vuoto legislativo derivante dalla pronuncia della Corte, o che i cittadini si pronuncino in merito al referendum per l'abrogazione della riforma, dichiarato legittimo dalla Corte di cassazione con l'ordinanza del 12 dicembre 2024, n. 13.

#### C4. Grafico 1 • Misure statistiche ISTAT-SDGs, per regione e livello di sviluppo sostenibile



# Una panoramica degli ultimi dieci anni

Descrivere l'evoluzione, negli ultimi dieci anni, dello stato della protezione dell'ambiente in Italia non è un compito semplice, se si considera che gli ultimi anni sono stati caratterizzati da profondi mutamenti dal punto di vista della *governance* del settore. Sia il piano normativo che quello istituzionale sono stati oggetto di importanti riforme che, benché possano essere salutate con favore, in termini di effettività non hanno prodotto i risultati attesi.

Le modifiche formali dell'impianto giuridico di salvaguardia della natura hanno puntato a rafforzare gli strumenti di tutela. La normativa internazionale, che aveva conosciuto momenti di pausa, se non di vera e propria regressione<sup>16</sup>, in questa ultima decade ha ripreso un percorso positivo caratterizzato dalla conclusione di importanti accordi. Il periodo che va dal 2013 ai giorni nostri ha visto la conclusione dell'Accordo di Parigi, che ha posto fine alla ricerca di strumenti giuridici alternativi al Protocollo di Kyoto, che a partire dal 2012 aveva cessato di produrre obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra<sup>17</sup>. Ma il cambiamento climatico non è stato l'unico protagonista della recente politica internazionale, concentratasi anche su aspetti ancora non sufficientemente affrontati<sup>18</sup>.

## UNA VALUTAZIONE SULL'EVOLUZIONE DELLA SALUTE DELL'AMBIENTE

L'ordinamento italiano ha compiuto importanti passi in avanti, a partire dalla creazione del Sistema Nazionale Protezione Ambiente (SNPA), avvenuto con la L. 28 giugno 2016, n. 132, coordinando il ruolo e le funzioni delle agenzie regionali e dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), e dotando il Sistema di poteri ispettivi e compiti di monitoraggio, controllo delle fonti di inquinamento, supporto tecnico-scientifico, raccolta e diffusione dei dati ambientali. L'intento del legislatore è stato quello di garantire su tutto il territorio nazionale standard minimi dei servizi di protezione ambientale, attraverso l'uniformazione delle attività tecniche ambientali delle agenzie regionali, che sono prevalentemente relative al monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo, delle risorse ambientali, al controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali e delle pressioni sull'ambiente.

In tal senso, appare opportuno richiamare la mancata attuazione dell'art. 9, c. 3 della L. 132/2016, che prevede la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), quali livelli minimi omogenei in tutto il territorio nazionale per le attività che il Sistema nazionale è tenuto a garantire. I LEPTA dovrebbero garantire che a ciascun cittadino vengano garantite le prestazioni di tipo ambientale di cui ha diritto per Costituzione e, allo stesso tempo, le componenti del SNPA dovrebbero vedersi riconosciute le risorse necessarie per poter garantire agli stessi cittadini le richiamate prestazioni. Il testo della bozza di DPCM per la definizione dei LEPTA è stato trasmesso

.....  
<sup>16</sup> Cfr. A. Crescenzi, G. Tamburelli (a cura di), 50 anni dalla Conferenza di Stoccolma. Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

<sup>17</sup> S. Marchisio, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei, comparati*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 26-28.

<sup>18</sup> Ad esempio, la Convenzione di Minamata sul mercurio (2013) e l'Accordo sulla conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina in aree al di là delle giurisdizioni nazionali (2023), nonché il negoziato attualmente in corso per adottare, entro il 2024, un trattato sull'inquinamento derivante dall'uso di plastiche.

dal Presidente dell'ISPRA e del Consiglio SNPA al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel dicembre 2020 ([ritrasmesso nel giugno 2023](#)) e, ad oggi, è ancora in attesa di approvazione.

Nonostante la riforma, l'Italia appare comunque fragile rispetto alla severità dei fenomeni climatici estremi, ormai troppo frequenti. Tra i numerosi episodi negativi, preme citare alcuni eventi che, da nord a sud, negli ultimi anni hanno provocato estrema apprensione. Nel luglio 2022 un'enorme porzione di ghiaccio sulla Marmolada è collassata, provocando undici vittime e numerosi feriti. Si tratta di un ghiacciaio monitorato da tempo, in quanto il 70% della sua superficie si era dissolta negli ultimi trenta anni. Ancora, nel novembre 2022, un forte nubifragio si è abbattuto sull'isola di Ischia, determinando allagamenti e una colata detritica nella zona del Celario, causando otto vittime e la distruzione di diverse abitazioni. In ultimo, una serie di eventi alluvionali e geologici ha colpito l'Emilia Romagna nel maggio 2023, provocando numerosi allagamenti, straripamenti e frane che hanno coinvolto 44 comuni e causato diciassette decessi.

Dopo tali avvenimenti purtroppo l'area è stata nuovamente interessata da ulteriori fenomeni alluvionali nei mesi di settembre e ottobre 2024. Le menzionate precipitazioni hanno determinato fenomeni di piena e crollo degli argini di diversi bacini idrici, causando l'allagamento di interi centri abitati, inclusi alcuni quartieri della città di Bologna.

Tali eventi hanno evidenziato, ancora una volta, tutte le problematiche relative alla situazione di dissesto idrogeologico del nostro Paese, aggravata dalla mancanza di adeguate misure di adattamento, mai adottate anche per l'approvazione tardiva del PNACC, di cui non può essere certamente responsabile solo il governo attualmente in carica. I problemi menzionati si collocano in un contesto che ha mostrato negli anni le sue difficoltà. Nell'ultimo decennio, infatti, gli addetti ai lavori hanno evidenziato criticità connesse al consumo del suolo, in aumento nonostante il calo demografico, alla mancanza di leggi efficaci per contrastare il riscaldamento globale, all'insufficienza degli investimenti di settore.

Questa situazione di estrema gravità, ormai perdurante, non ha tuttavia convinto il governo a intraprendere una decisa sterzata nelle politiche di riduzione dei combustibili fossili e nella riconversione delle strutture impegnate su tali fronti, che appaiono ormai inevitabili. I decisori politici seguitano a esplorare la possibilità di battere vie alternative, quali il nucleare, il gas naturale e i biocarburanti, tanto che la bozza di aggiornamento del Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC) continua a prevedere tali possibilità, che però non sembrano in linea con gli obiettivi e le tempistiche della transizione ecologica.

Probabilmente il settore più colpito dagli eventi meteorologici è l'agricoltura. Secondo le stime dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA), l'Italia potrebbe subire entro la fine del secolo un'enorme perdita di valore dei terreni agricoli (fra 34% e 60% rispetto alla media del periodo 1961-1990). Tale situazione comporterebbe un danno economico ingente e un crollo della produttività che metterebbe a repentaglio l'esercizio del diritto al cibo. Di contro, in luogo di un approccio onnicomprensivo al problema, la risposta politica è stata incentrata sulle deroghe alle disposizioni vigenti per le misure fitosanitarie, aprendo all'utilizzo di sostanze chimiche.

## **IL BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI E IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA**

Il filo conduttore che caratterizza l'analisi dell'ultimo decennio è il concetto di fondo secondo cui la tensione tra l'interesse economico e quello relativo alla tutela dell'ambiente debba conoscere una prevalenza del primo. Tale prospettiva è presente, ad esempio, nel D.l. 12 settembre 2014, n. 133, *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*. Gli interventi di questo tipo hanno avuto l'effetto di alleggerire la tutela effettiva dell'ambiente, sollevando dubbi di costituzionalità.

Il bilanciamento degli interessi rappresenta quindi la via da percorrere per garantire un intervento equo che tenga in debita considerazione le esigenze di salvaguardia dell'ecosistema.

Proprio le misure derogatorie per favorire l'attività economica a scapito della salute sono state oggetto della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha avuto modo di interpretare il nuovo articolo 9 della Costituzione nella sentenza 7 maggio 2024, n. 105, concernente il sequestro degli impianti di depurazione di Priolo Gargallo, disposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Siracusa, nell'ambito di un'indagine per disastro ambientale a carico di aziende petrolchimiche.

Nello specifico, la questione di costituzionalità riguardava l'art. 104-bis, c. 1-bis.1 del D.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, *Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale*, come introdotto dal D.l. 5 gennaio 2023, n. 2, *Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*, che autorizza il Governo ad adottare "misure di bilanciamento" per tutelare gli interessi economici nazionali e l'occupazione. Secondo la Corte, la norma non protegge adeguatamente la salute e l'ambiente, costringendo il giudice a far proseguire l'attività anche qualora le misure non fossero ritenute sufficienti a tutelare questi interessi. L'art. 9 costituisce pertanto un limite alla libertà di iniziativa economica, per cui le misure per assicurare la continuità produttiva di uno stabilimento di interesse strategico nazionale devono essere temporanee e prevedere un termine massimo di 36 mesi.

Occorre inoltre rilevare come, in questi casi, l'accesso alle informazioni e alla giustizia in materia ambientale rivesta un ruolo centrale, consentendo un efficace bilanciamento degli interessi. A tal proposito, vengono in rilievo le disposizioni della già citata Convenzione di Aarhus e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Gli ordinamenti nazionali devono garantire ai cittadini la possibilità di ricorrere a procedure di revisione amministrativa e giurisdizionale, qualora ritengano violati i propri diritti.

## **LA STORIA INFINITA DEL DISSESTO IDROGEOLOGICO E IL NESSO CON LA TUTELA DEL SUOLO**

Secondo i dati del [terzo Rapporto ISPRA sul dissesto idrogeologico in Italia](#), il 93,9% dei comuni italiani (7.423) è a rischio di frane, alluvioni e/o erosione costiera che, in termini di persone in pericolo, corrispondono a 1,3 milioni di abitanti con riferimento alle frane e 6,8 milioni di individui relativamente ad alluvioni e inondazioni.

## C4. Grafico 2 • Popolazione a rischio frane residente in aree a pericolosità PAI



Il numero di abitanti a rischio frane ammonta a 5.707.465 abitanti totali. Se consideriamo solo le 2 classi a maggiore pericolosità, la popolazione a rischio frane ammonta a **1,3 milioni** di abitanti, pari al **2,2%** del totale.

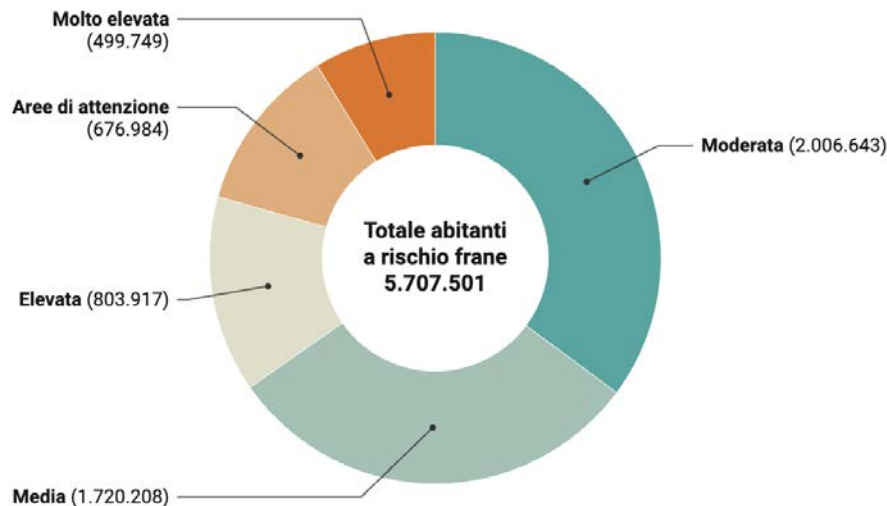


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: ISPRA, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio - Edizione 2021*, p. 91 • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

In presenza di un territorio così fragile, dovrebbe essere realizzato un intervento pubblico di difesa del suolo, unitario e sistemico, come già rilevato a più riprese, a partire dal 2002 dal Ministero dell'ambiente. Tuttavia, è evidente che il problema si debba porre in termini più ampi, per favorire una nuova consapevolezza dei rischi, basata su un'informazione adeguata e trasparente, che favorisca l'intervento ordinario e preventivo. La manutenzione è uno strumento determinante per ridurre il dissesto idrogeologico. Inoltre, come rilevato dal Presidente dell'ISPRA, un consistente contenimento del consumo del suolo è solo la premessa "per garantire una ripresa sostenibile dei nostri territori attraverso la promozione del capitale naturale e del paesaggio, la riqualificazione e la rigenerazione urbana e l'edilizia di qualità, oltre al riuso delle aree contaminate o dismesse"<sup>19</sup>.

Dal punto di vista del consumo del suolo un'azione conoscitiva e di controllo pubblico viene effettuata nel quadro del SNPA, che diffonde le informazioni al pubblico attraverso il Sistema informativo nazionale ambientale (SINA). Analizzando i dati del Rapporto *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici 2023*, che fornisce aggiornamenti sulla perdita di risorse ambientali dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o semi naturale, l'Italia è tra i paesi europei in cui il suolo è maggiormente minacciato, con una copertura artificiale che, nel 2022, si estende per oltre 21.500 km<sup>2</sup>, il 7,14% del suolo italiano, arrivando a consumare altri 77 kmq, 10% in più del 2021. Secondo i dati più recenti, al 2023, il consumo del suolo è cresciuto a livello nazionale rispetto all'anno precedente, e continua ad aumentare alla velocità di circa 20 ettari al giorno.

Purtroppo anche su questo aspetto la volontà dei decisori politici non sembra seguire l'interesse pubblico e le raccomandazioni tecniche, quanto piuttosto le pressioni private di carattere economico. Il disegno di legge 1309 (c.d. Salva Milano), presentato al Se-

19 SNPA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Report SNPA 37/23, 2023, p. 6.

nato della Repubblica dopo l'approvazione della Camera dei Deputati il 21 novembre 2024, nell'intento di interpretare le disposizioni in materia edilizia e urbanistica per far ripartire i lavori nei cantieri sottoposti a sequestro, amplia notevolmente il concetto di ristrutturazione edilizia, eliminando sostanzialmente l'obbligo di approvazione preventiva di un piano particolareggiato nei casi di edificazione di nuovi immobili, di sostituzione di edifici esistenti, che determinino la creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti oggi previsti. In tal modo, attraverso una semplice Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) si potranno costruire edifici alti più di venticinque metri al posto di edifici bassi, senza gli oneri di urbanizzazione previsti per le nuove costruzioni. Diversi esponenti delle associazioni di categoria e dell'università hanno rivolto [un appello ai Senatori](#) chiedendo di non approvare il progetto di legge in quanto sottrarrà ai consigli comunali "il potere di controllare che i costruttori e i fondi immobiliari facciano l'interesse pubblico, e cioè realizzino, insieme ai nuovi palazzi, anche i servizi per la città".

## **LA NORMATIVA SUGLI ECO-REATI TRA ASPETTI FORMALI E SOSTANZIALI**

La menzionata L. 68/2015 è finalmente intervenuta a rimediare ad alcune lacune dell'ordinamento italiano, prevedendo sanzioni maggiormente dissuasive nei confronti di attività dannose che possono provocare un significativo peggioramento della qualità delle risorse naturali. Il provvedimento ha introdotto nel Libro II del Codice penale un nuovo titolo VI-bis, *Dei delitti contro l'ambiente*, contenente le fattispecie di reato di inquinamento ambientale, morte o lesioni come conseguenza di tale delitto, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale radioattivo, impedimento del controllo, omessa bonifica, ispezione di fondali marini. I fenomeni di inquinamento più gravi sono inseriti nel contesto delle c.d. ecomafie, e prevedono circostanze aggravanti con aumento della pena nei casi di associazione per delinquere e di stampo mafioso dirette a commettere delitti ambientali. Oltre alla previsione di nuovi reati e nuove aggravanti, il legislatore ha esteso a tali fattispecie la confisca obbligatoria dei beni utilizzati, il ripristino della situazione antecedente a carico del soggetto condannato e il raddoppio dei termini di prescrizione. Tuttavia, secondo il rapporto Ecomafia 2024, pubblicato da Legambiente nel 2023, si è registrata una crescita dello 15,6% dei reati contro l'ambiente, con una media di 97 reati al giorno. Dal punto di vista qualitativo, il maggior numero di violazioni ha riguardato tre settori: gli illeciti legati all'uso del cemento, i reati contro la fauna e quelli connessi al ciclo dei rifiuti.

## **UNA QUESTIONE DI SOSTENIBILITÀ: LA PREVENZIONE DELL'INQUINAMENTO ATMOSFERICO OLTRE LA TUTELA DELLA SALUTE**

I rapporti dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e di alcune organizzazioni della società civile hanno mostrato criticità importanti per alcune città italiane, in cui gli episodi di inquinamento atmosferico acuto sono in continua crescita, così come i giorni di sfioramento del limite giornaliero di 50 microgrammi/metro cubo per il PM10 (35 giorni all'anno), e la media annuale degli inquinanti tipici dell'inquinamento atmosferico quali le polveri sottili e il biossido di Azoto. L'ISPRA ha in più occasioni rilevato la presenza di disomogeneità territoriali in relazione al fenomeno dell'inquinamento atmosferico, e rimarcato la necessità, per migliorare la qualità dell'aria, di politiche ambientali strutturali supportate da strumenti di valutazione preventiva dell'efficacia. La

piena attuazione della normativa europea in materia consentirebbe un risparmio annuale di circa 50 miliardi € di costi sanitari e ambientali. Per questi motivi, è fondamentale conformarsi pienamente ai valori limite di qualità dell'aria, prossimamente oggetto di una nuova direttiva su misure aggiuntive per migliorare la qualità dell'aria nell'UE ed eliminare i danni per la salute umana, gli ecosistemi naturali e la biodiversità. In tale direttiva verranno stabiliti limiti e obiettivi più rigorosi per il 2030 per gli inquinanti con gravi ripercussioni sulla salute umana e, in caso di violazione, la possibilità per le vittime di accedere alla giustizia per ricevere un risarcimento.

## **LA NECESSITÀ DI INTERVENTI DI BONIFICA E IL BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI (NON DEI DIRITTI) IN GIOCO**

Un altro ambito di forte criticità per il territorio e per l'ambiente è rappresentato dai siti contaminati da attività industriali. I siti d'interesse nazionale (SIN), in base all' art. 252, c. 1 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, vengono individuati in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti, al rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali e ambientali.

Nel 2020 è stata realizzata una [banca dati nazionale per i siti contaminati](#), accessibile online per la gestione e diffusione dei dati. Nell'elenco è naturalmente presente l'area dell'ex ILVA di Taranto, da sempre simbolo della contrapposizione tra interessi economici e ambientali, che è arrivata sino all'attenzione della Corte europea dei diritti umani nel caso Cordella e altri c. Italia. Nella sentenza del 24 gennaio 2019, i giudici di Strasburgo hanno rilevato l'obbligo positivo dello Stato di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare il rispetto della vita privata e familiare dei loro cittadini, cosa invece esclusa dalla normativa italiana, in particolare il D.l. 4 luglio 2015, n. 92, *Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale*, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, con cui veniva garantita la continuità dell'attività produttiva senza tenere conto dei gravi rischi, scientificamente accertati, per la salute e per l'ambiente provocati dalle emissioni dello stabilimento. In tal senso, la normativa italiana non bilanciava correttamente gli interessi in gioco, propendendo totalmente per quello economico<sup>20</sup>.

## **UNA VALUTAZIONE COMPLESSIVA**

Certamente in questi anni è cresciuta in Italia la consapevolezza nei confronti delle criticità normative, riscontrandosi una maggiore integrazione fra l'azione del SNPA e quella della magistratura per contrastare gli eco-reati. Una costante azione di monitoraggio e controllo delle problematiche impattanti sulla qualità della vita degli individui è fondamentale. Il consumo irrazionale del suolo, la presenza di discariche abusive, l'esposizione del territorio ai fenomeni di dissesto idrogeologico o a eventi meteorologici estremi limitano sostanzialmente l'esercizio dei diritti.

Purtroppo, dall'analisi condotta, bisogna concludere che non è attualmente rinvenibile quel cambio di passo necessario nel cammino verso la transizione ecologica. I miglioramenti attesi a seguito dell'approvazione del *Green Deal* europeo, nel dicembre 2019,

.....

<sup>20</sup> Diversi provvedimenti sono stati oggetto di contestazione, inclusa l'esclusione della responsabilità penale per le condotte poste in essere da parte dei commissari o futuri acquirenti dell'ex ILVA.

sono stati spazzati via dalla pandemia, che ha distolto completamente l'attenzione dalle questioni ambientali, e dalla crisi energetica globale, che ha condotto molti Stati europei a orientare le proprie politiche energetiche verso un maggiore uso di gas naturale e il ripristino delle centrali a carbone.

La transizione, per essere efficace, dovrebbe essere progettata tenendo debitamente in considerazione gli aspetti sociali e ambientali, affrontando le cause della crisi. Le misure estemporanee, quali il blocco *una tantum* dei veicoli maggiormente inquinanti, le moratorie sulle trivellazioni, la concessione di piccoli incentivi per la mobilità sostenibile non costituiscono una risposta adeguata a problemi sistemici, evidenziando la carenza di una visione che superi il modello attuale e l'incapacità di sfruttare le storiche occasioni che in questi anni si sono presentate alla classe dirigente.

La pandemia, pur nella sua tragicità, ha rappresentato un'opportunità per un ripensamento sistemico delle politiche sulla sostenibilità, magari nell'ottica di un approccio *one health*. In quest'ottica, ai sensi dell'art. 27 del D.L. 30 aprile 2022, n. 36, *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, è stato istituito il Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS), con l'intento da parte del legislatore di migliorare e armonizzare le politiche e le strategie messe in atto dal Servizio sanitario nazionale per la prevenzione, il controllo e la cura delle malattie acute e croniche, trasmissibili e non trasmissibili, associate a rischi ambientali e climatici. Con il DPCM del 29 marzo 2023, è stata istituita la Cabina di regia per favorire l'interazione e l'integrazione tra SNPA e SNPS che non ha ancora prodotto risultati tangibili. Ci si domandava, lecitamente, se l'emergenza pandemica avesse aperto "una crepa nel dogma monolitico della crescita"<sup>21</sup>. Invece, le risposte hanno propenso verso il ripristino dello *status quo ante*, piuttosto che nella direzione di una reale trasformazione sociale ed ecologica. Le istituzioni hanno trascurato le esigenze ambientali che, per un ampio periodo di tempo, sono state soppiantate dalla narrazione emergenziale ed escluse dai decreti finalizzati al rilancio dell'economia e delle politiche sociali, trovando accoglimento solo parziale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) adottato nel 2021 e successivamente modificato nel 2023.

## **UNA NUOVA SPERANZA: L'APPROCCIO BASATO SUI DIRITTI UMANI ALLE QUESTIONI AMBIENTALI IL CASO DEI CONTENZIOSI CLIMATICI**

Negli ultimi anni sempre più organi giurisdizionali, sia interni che internazionali, hanno sviluppato prassi decisionali legate agli obblighi statali di contenimento della temperatura terrestre, quale condizione fondamentale per l'esercizio dei diritti umani. È evidente, come sottolineato nei casi *Fondazione Urgenda c. Paesi Bassi e Neubauer e altri c. Germania*, che per contenere in modo adeguato i rischi ci deve essere un equilibrio tra gli interventi di mitigazione e di adattamento<sup>22</sup>. Spetta allo Stato definire il giusto bilanciamento tra le due tipologie di misure, tenendo in debita considerazione le evidenze messe a disposizione dei decision-makers dalla comunità scientifica internazionale. Il punto d'equilibrio è da rinvenirsi caso per caso, in ragione della particolare situazione di ciascuno Stato, valutandone la vulnerabilità agli effetti del riscaldamento globale, le capacità eco-

.....

21 A Buon Diritto, *Rapporto sullo stato dei diritti in Italia 2020. I diritti al tempo della pandemia*, 2021, p. 48.

22 G.G. Nucera, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 346-348.

nomiche e tecnologiche, così come il contributo che storicamente lo Stato ha apportato all'alterazione del clima globale, in linea con il principio delle responsabilità comuni ma differenziate. La Corte europea dei diritti umani, che è all'avanguardia dal punto di vista della tutela ambientale, avendo costantemente interpretato in modo estensivo le disposizioni relative al diritto alla vita (art. 2) e al diritto alla vita privata e familiare (art. 8) della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), ha adottato una storica sentenza, il 9 aprile 2024, nel caso *Verein Klimaseniorinnen Schweiz c. Svizzera*. In tale occasione, la Corte ha accertato la violazione, da parte del governo svizzero, dell'obbligo di adottare misure concrete per la riduzione sostanziale e progressiva delle emissioni di gas serra, al fine di raggiungere la neutralità climatica prevista a livello internazionale. Secondo i giudici, lo Stato non ha agito diligentemente con riferimento alla progettazione, sviluppo e attuazione del quadro normativo sul clima, violando i suoi obblighi positivi. La tesi secondo cui la definizione della politica climatica rientra nelle prerogative dell'esecutivo e, in quanto tale, è sottratta alla valutazione del potere giudiziario, è stata sconfessata dai giudici secondo cui la democrazia non può essere ridotta alla volontà della maggioranza, senza rispettare i requisiti dello stato di diritto. La magistratura deve sempre garantire la necessaria supervisione del rispetto dei diritti. Tale supervisione era stata preclusa a livello interno per la dichiarata inammissibilità del ricorso da parte dei tribunali svizzeri, che ha condotto la Corte di Strasburgo ad accertare anche la violazione dell'art. 6 sul diritto a un equo processo.

Questo passo in avanti non è stato ancora compiuto dai tribunali italiani che hanno avuto la possibilità di pronunciarsi sul caso *A Sud e altri c. Italia*. Nella sentenza del 26 febbraio 2024, il Tribunale civile di Roma ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione. Secondo i giudici, la domanda comportava un riesame della sfera di poteri che la Costituzione riserva al legislatore, in quanto le decisioni attinenti alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno climatico, che comportano discrezionali valutazioni socio-economiche, rientrano nell'ambito della sfera politica. Date le circostanze, ci sono buone probabilità che negli anni a venire, una volta esaurite le vie di ricorso interne, la questione venga portata all'attenzione della Corte di Strasburgo, con riferimento a potenziali violazioni dell'Italia relative agli artt. 6 e 8 della CEDU.

## Raccomandazioni

Alla luce di quanto precede, si ritiene opportuno formulare alcune raccomandazioni al Governo e al Parlamento.

- La politica dovrebbe perseguire, senza esitazioni, l'obiettivo della neutralità climatica, riducendo rapidamente le emissioni di gas serra da qui al 2030, coinvolgendo tutti i settori e vietando i sussidi alle fonti fossili. Il compimento di questo step è fondamentale per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, così come richiamati nei risultati del primo *global stocktake*, e in linea con i dati forniti dai rapporti del Panel intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC).
- In quest'ottica, non ci si può esimere dall'aggiornamento del PNIEC, inadeguato rispetto agli obiettivi previsti nel PNRR.
- Se finalmente è stato approvato il PNACC, in via complementare, appare necessa-

rio approvare una legge sul consumo del suolo, migliorare il controllo sull'effettiva applicazione degli strumenti normativi già esistenti, *in primis* la L. 68/2015, e procedere speditamente alla bonifica dei SIN.

- Rispetto all'autonomia differenziata, sarebbe opportuno prevedere un'attenta valutazione circa le richieste di competenze ambientali, seguita a un'analisi basata su dati scientifici, sia nell'interesse della regione che effettua la richiesta che dello Stato.
- Inoltre, si ritiene opportuno raccomandare l'adozione del decreto per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali e delle modalità operative per il monitoraggio.
- Nella prospettiva di promuovere un approccio sistemico tra la protezione dell'ambiente e la tutela della salute, sarebbe utile rafforzare l'interazione e la cooperazione tra SNPA e SNPS.
- Si raccomanda al legislatore l'abrogazione delle norme che criminalizzano e puniscono le azioni di protesta dei giovani attivisti per il clima.

*Capitolo*

# 5. Istruzione

*Scritto da: Angelica Gatti*



# Il 2023 e il 2024

## UNIVERSITÀ TELEMATICHE E SOCIETÀ DI CAPITALI

Nel rapporto 2022 si è dedicato un primo spazio alle università telematiche, pensando che le modalità di didattica messe in campo durante la pandemia avrebbero sicuramente lasciato un impatto in questo settore. Come avevamo messo in luce nel rapporto, le 11 Università Telematiche<sup>23</sup> del paese sono circa un terzo delle Università non statali (31 in totale), tutte costituite tra il 2003 e il 2006, dato che la normativa ha impedito successivamente l'apertura di nuove università telematiche; per ovviare a questa restrizione gli atenei telematici hanno aumentato considerevolmente negli anni il numero di corsi di laurea.

Oggi più del 10% di studenti e studentesse sono iscritti a corsi di laurea on line<sup>24</sup>. Tra gli iscritti alle università telematiche si nota una presenza significativa di lavoratori e lavoratrici con più di 31 anni di età (45%). Se infatti nelle stati l'80% degli studenti degli atenei tradizionali ha meno di 26 anni, nelle telematiche sono solo il 34%. Ciò significa che una parte importante di questi studenti è già inserita nel mercato del lavoro e si iscrive ad un ateneo telematico per completare la propria carriera universitaria. Questa tendenza si sta modificando: negli ultimi 3 anni il 7% delle matricole (prime iscrizioni) sceglie un ateneo telematico.

L'enorme calo di iscrizioni che ha colpito l'università negli anni successivi alla crisi (fra l'a.a. 2011/12 e l'a.a. 2015/16 compreso) è stato recuperato solo nel 2020 quando si è tornati al livello del 2009 con 1.841.372 iscritti. La costante crescita numerica degli ultimi anni ha visto una nuova distribuzione delle iscrizioni tra Università statali, private tradizionali e telematiche e sono proprio queste ultime ad essere cresciute in modo significativo. Confrontando l'anno accademico 2011/12 con il 2021/22 le università statali hanno registrato una leggera riduzione di circa 19 mila studenti (-1,2%), le università non statali tradizionali hanno visto un aumento di circa 22 mila studenti (+21,3%); le università telematiche nello stesso arco temporale sono cresciute di 180 mila unità (erano circa 44 mila nell'a.a. 2011/12 e si attestano a circa 224 mila nell'a.a. 2021/22). La fotografia relativa all'a.a. 2021/22 vede 1,6 milioni di studenti iscritti alle università statali (82,2%), 224 mila iscritti alle università telematiche (11,5%) e 123 mila iscritti alle università non statali tradizionali (6,3%).

Due aspetti sono particolarmente critici: il rapporto numero di iscritti docenti e la qualità dell'insegnamento. FLC CGIL ha stimato<sup>25</sup> al 1 settembre 2023, elaborando i dati a disposizione di USTAT e dell'*anagrafe docente Cineca*, un rapporto complessivo in tutte le università italiane pari a 1/29,95<sup>26</sup> in leggero miglioramento rispetto al 2022 (1/30). Nelle università statali il rapporto è pari a 1 a 25.8; nelle non statali tradizionali il rapporto è 1 a 26.31 (superiore, ma paragonabile a quello delle statali). Questo è un rapporto considerato centrale nella valutazione di qualunque ateneo e, in generale, di

23 Di cui 2 con una natura pubblica: UniTelma Sapienza e il consorzio UniNettuno.

24 Rapporto ANVUR 2023 p.30 <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2023/06/Sintesi-Rapporto-ANVUR-2023.pdf>

25 <https://m.flcgil.it/universita/atenei-for-profit-e-corsi-telematici-mercoledì-10-aprile-la-presentazione-del-rapporto-flc-flc>

26 1.908.360 studenti iscritti all'anno accademico 2022/23 e 63.758 docenti in ruolo (a tempo indeterminato e determinato).

qualunque sistema universitario: in Italia è molto più alto della media EU 1/14.3, e siamo in generale tra i peggiori in Europa<sup>27</sup>. Qual'è la situazione nelle università telematiche? Il rapporto è 1 a 342,92: 732 docenti di ruolo per 251.017 studenti [1.14% dei docenti di ruolo per il 13.15% di studenti e studentesse].

Da qui una riflessione sul livello degli insegnamenti, attraverso le [valutazioni ANVUR](#) del periodo 2016-2019 non sono state buone: hanno ricevuto un primo giudizio D-tel, "condizionato"<sup>27</sup> 7 atenei telematici su 11; il follow up è avvenuto per 6 su 7, 6 con esito C-tel "soddisfacente, 1 ancora "condizionato". Solo 3 hanno ricevuto il giudizio soddisfacente in prima battuta. Solo 1 Università telematica su 11 ha ricevuto una valutazione superiore al valore "pienamente soddisfacente".

Facciamo un passo ulteriore per capire l'evoluzione di questo modello, di fatto non più marginale nel quadro italiano. Questo passaggio si colloca in un percorso che a partire dalla riforma Moratti<sup>28</sup>, ha guidato le politiche universitarie degli ultimi 20 anni verso un sistema competitivo di quasi mercato o mercato anche all'interno delle università pubbliche.

Il 14 maggio 2019 il [Consiglio di Stato ha pubblicato un parere](#) che consente alle Università private di acquisire la forma di società di capitali, assumendo quindi esplicitamente un obiettivo profit per le proprie attività. Nel esporre parere positivo, il consiglio di Stato ha sottolineato la *problematicità [...] di una possibile riconfigurazione del modello organizzativo e strutturale che ponga le libere Università private sotto l'egida del profitto e del commercio (in quanto scopo essenziale, causa finalis) della loro stessa costituzione. Ma [...] ritiene che, secondo il principio liberale per cui è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato, debba escludersi la sussistenza di una ragione giuridica imperniata su una pretesa, indefettibile finalità di lucro del modello 'società di capitali', ostativa alla possibilità che le libere Università private rivestano una tale forma giuridica.*

Le università telematiche sono state le prime ad accedere a questa opportunità come mette in luce il documentato [rapporto di FLC CGIL](#). Nel 2019 l'università **telematica Pegaso** (il più grande ateneo online in Italia, con 40mila iscritti) adotta la *forma giuridica della società a responsabilità limitata, assumendo la denominazione di "Università telematica Pegaso S.r.l."*. Tra il 2019 e il 2022 il fondo CVC<sup>29</sup> Capital Partners acquista Multiversity<sup>30</sup>, la società di Danilo Iervolino che possiede le due università telematiche Pegaso e Universitas Mercatorum (progetto tra Pegaso e Unioncamere) con un investimento complessivo di circa 1,5 mld di €; nel 2022 Multiversity acquisisce l'Università Telematica San Raffaele di Roma, attiva in area socio-sanitaria. Il gruppo è proprietario anche del 85% del Sole24ore Formazione [15% al Sole24 ore], Università Telematica Pegaso a Malta e Certipass (ente erogatore di EIPASS, European Informatic Passport).

Il dato che ci preme sottolineare è che Multiversity è oggi la più grande realtà universitaria italiana per numero di iscritti: tenendo presente i dati delle iscrizioni all'anno

.....

27 Nel 2022: Belgio (1/27), Irlanda (1/22), Francia (1/16.7), 14.9 Austria, 14,8 Portogallo, 11.6 Spagna, 11.1 Germania, 10.8 Polonia, 8.4 Norvegia, 4.9 Lussemburgo.

28 Legge 4 novembre 2005, n° 230

29 Fondo britannico, con sede legale in Lussemburgo, nato nel 1981 come braccio europeo del Citicorp Venture Fund, la società di investimento dell'omonimo colosso bancario americano. 50 mld di dollari di capitale raccolto (terzo al mondo nel 2021, quarto nel 2022 e quindicesimo nel 2023 secondo la classifica PEI 300). Attività: beni di consumo, servizi finanziari, telecomunicazioni, farmaceutica e dalla seconda metà degli anni Dieci ha sviluppato una crescente presenza nei settori della salute e dell'educazione a livello mondiale.

30 [Il fondo Cvc entra nell'Università Pegaso - Il Sole 24 ORE](#)

accademico 2022/23 risulta il principale erogatore di corsi telematici e soprattutto con oltre 140.000 iscritti, Multiversity è il principale soggetto universitario del paese, più esteso della Sapienza (includendo anche la telematica pubblica Unitelma) che si ferma a 122.000 iscritti.

Come sottolinea il consiglio di Stato nel 2019: *“L’attività di ricerca e formativa delle libere Università private, che ha una connotazione oggettiva di imprenditorialità e che tende sempre più a svolgersi nell’ambito di un mercato concorrenziale, impone l’esigenza, legittima e ragionevole, di poter attrarre capitali di investimento, per potenziare e migliorare l’offerta formativa e di servizi nella sua complessità, ed è possibile attrarre capitali solo se, tramite la redistribuzione degli utili, si può offrire una giusta remunerazione al rischio degli investitori.”*

Nel 2018 la [Commissione speciale del Consiglio di Stato descrive](#) la connessione stretta tra università pubbliche e private nell’operare all’interno del mercato: *“gli atenei privati, ma entro certi limiti anche quelli pubblici, operano in una logica di vera e propria competizione di mercato, articolando un’offerta formativa e logistica sempre più attraente (programmi, disponibilità ricettive, campus, selezione di docenti di vaglia, etc.) per contendersi la platea degli studenti, dalle cui iscrizioni derivano peraltro, di regola, la propria prevalente alimentazione economica e come anche le università pubbliche sono tenute ormai a gestire il servizio con criteri di economicità, in base ai quali modulano perfino l’ampiezza e il contenuto dello stesso servizio (istituzione o soppressione di dipartimenti e corsi di laurea in relazione al piano finanziario e alle potenzialità del mercato dello studio, investitemi strutturali e calcolo del break even point etc.), per cui si può a ben ragione ritenere che il servizio dell’istruzione universitaria non sia per sé, ontologicamente, di natura non industriale o commerciale, e diventi tale solo ove, a causa della sua meritevolezza, sia gestito dal pubblico con criteri non economici, o dal privato con sostanziosi contributi pubblici.*

Da una condizione solo di fatto, questo passaggio normativo che porta le università private a poter diventare società di capitali, apre definitivamente la strada al modello di mercato capitalistico: il rischio è che le scelte in ogni ambito accademico (insegnamento e ricerca) siano dettate da logiche di mercato, senza *salvaguardia degli interessi generali* del paese, della società nel suo insieme, delle comunità accademiche di riferimento e di studenti e studentesse in particolare, tradendo di fatto il principio dell’articolo 33 della Costituzione.

L’impatto che questa trasformazione potrà avere in un sistema universitario defianziato, dequalificato e precario come quello Italiano, possiamo solo immaginarlo.

## **SCUOLA E GUERRA: STUDENTI SOLDATO**

Il 2023 è l’anno in cui [Giochi Preziosi propone la linea Esercito](#): zaino scuola e tempo libero. Nelle versioni Esercito, Alpini e Folgore, accompagnata dallo slogan pubblicitario: “tutti sull’attenti!” o anche “per sentirsi sempre in Missione”. La linea sembra sia stata ritirata, almeno dallo store on line, dopo le dure proteste di molteplici associazioni ma resta il segnale inquietante della normalizzazione dell’esercito all’interno delle aule scolastiche.

Tutto comincia nel 2014 col [protocollo d’intesa](#) tra le ministre dell’Istruzione Stefania Giannini e della Difesa Roberta Pinotti, nel quale si legge che il Ministero della Difesa: - riserva particolare attenzione al mondo scolastico accademico e scientifico per la

diffusione dei valori etico - sociali, della storia e delle tradizioni militari, con un focus sulla funzione centrale che la “cultura della Difesa” [...]; ricerca soluzioni comunicative interattive [...] per divulgare le opportunità professionali e di studio alle fasce giovanili. È interessante notare come questo primo protocollo abbiamo come orizzonte l’ambito della educazione civica, “cittadinanza e costituzione” e vedesse le prime collaborazioni di alternanza svolgersi all’interno delle aree museali dell’esercito o [nelle redazioni dei giornali militari](#).

Assume invece una veste diversa il nuovo protocollo siglato nel 2017 all’indomani della creazione dell’Alternanza scuola lavoro della Buona scuola del governo Renzi: al Ministero della Difesa si affianca il Ministero del lavoro per rafforzare il rapporto tra scuola e mondo del lavoro. Il Ministero della Difesa mette a disposizione le proprie sedi per ospitare studenti e studentesse nel loro [percorso di alternanza scuola lavoro](#). Dal 2019 le sedi e i potenziali studenti coinvolti sono centinaia, dai professionali ai licei<sup>31</sup>, con molteplici protocolli, in tutte le regioni. Negli ultimi anni, attraverso il lavoro di raccordo di numerose associazioni, docenti e dell’[“osservatorio contro la militarizzazione delle scuole e delle Università”](#) è stato possibile raccogliere numerose esperienze di istituti scolastici coinvolti in percorsi di Alternanza all’interno di Caserma e basi militari.

**Sebbene l’inizio di questa convivenza tra scuola ed esercito sia risalente, l’accelerazione degli ultimi tempi può essere letta nel contesto politico generale, il ritorno della guerra in Europa, accompagnata da una forte spinta bellicista. Ci chiediamo se coinvolgere studenti all’interno di luoghi di guerra possa essere compatibile con il ruolo delle istituzioni scolastiche. Oltre ai protocolli di alternanza con l’esercito, gli studenti sono coinvolti in PCTO in industrie belliche e iniziative dei corpi militari, come Open Day, che coinvolgono i bambini fin dalle elementari.**

Di seguito riportiamo un breve elenco **che aiuta ad avere un quadro della situazione generale dei protocolli Scuola- Caserma:**

- Settembre 2021 [presso la Caserma “Scipio Slataper”](#) di Sacile (PN), il Colonnello Nicola Ragno, Comandante del 7° reggimento trasmissioni e la Professoressa Paola Stufferi, Dirigente scolastico dell’Istituto Istruzione Secondaria Tecnico e Professionale “Federico Flora” di Pordenone, (P.C.T.O.) in favore degli studenti frequentatori degli studi nell’indirizzo per i servizi di enogastronomia e l’ospitalità alberghiera.
- Sicilia 2022 viene firmato un [nuovo protocollo d’intesa](#) tra Ufficio scolastico regionale e Esercito grazie al quale gli studenti potranno **“familiarizzare con gli ambienti delle Forze Armate”**. **Già in vigore dal 2019 sono centinaia gli studenti coinvolti.**
- Puglia 2022 PROGETTO [“L’esercito tra i banchi di scuola”](#) rivolto a tutti gli studenti a partire dalla terza media al fine di “effettuare delle conferenze presso gli Istituti scolastici tese a illustrare le possibilità professionali offerte dalla Forza Armata (attività di orientamento) e nel contempo far conoscere ai giovani quale è la storia il ruolo e l’impiego dell’Esercito in campo nazionale e internazionale (Educazione Civica).”

.....  
31 Miur nota n. 14281 del 01/07/2019, avente per oggetto PCTO elenco delle strutture messe a disposizione dal Ministero della Difesa e la tipologia di percorsi formativi attivabili <https://www.istruzioneepiemonte.it/wp-content/uploads/2019/07/2017-Print35-MinDifesa-notaDGO-SV19-14281-all.pdf>

- Maggio 2023 PCTO presso il 10° Reparto Manutenzione Velivoli di Galatina (Lecce) [hanno partecipato 69 studenti](#) dell'IIS Righi di Taranto;
- Marzo Maggio 2023 PCTO [presso la base NATO di Sigonella](#) con protocollo siglato tra il Comandante del 41° Stormo dell'Aeronautica Militare Italiana e sette istituzioni scolastiche che ha visto coinvolte oltre 350 studentesse e studenti della provincia di Catania e della Sicilia orientale.
- Maggio 2023 PCTO all'interno della base Nato di Solbiate Olona (VA), dove alunne/i dell'Istituto Superiore Giovanni Falcone di Gallarate (VA), prestano servizio.
- LUG 2023 PCTO [presso il Circolo Ufficiali delle forze Armate di Roma](#) e la scuola alberghiera Istituto Professionale di Stato per i Servizi di Enogastronomia e Ospitalità Alberghiera (I.P.S.S.E.O.A.) "Tor Carbone – Alessandro Narducci".
- Scuola valdostana, Proposta di attività di PCTO per studenti della scuola secondaria di secondo grado in collaborazione con l'Esercito – Anno scolastico 2023 -2024
- Gennaio 2024 PCTO presso 7° Reggimento Aviazione Esercito "VEGA" per gli studenti **per le classi 5<sup>^</sup> dell'ITAER Baracca di Forlì: il commento del Comandante "questo tipo di collaborazioni siano importanti per avvicinare i ragazzi, futuro del nostro Paese, ad una realtà come quella dell'Esercito Italiano e delle Forze Armate, il cui silente e discreto lavoro è sempre al servizio dei cittadini, mettendo a disposizione le proprie risorse soprattutto nelle situazioni di emergenza, necessità e urgenza in territorio nazionale ed internazionale."**
- **Maggio 2024 BENEVENTO PCTO** presso la Caserma "Magrone" di Maddaloni sede della Scuola di Commissariato (BN) per gli studenti dell'alberghiero di Montesarchio, con consegna finale dei diplomi e informazioni "Info Team [ha illustrato agli alunni](#) le prospettive professionali ed occupazionali offerte dall'Esercito, attraverso un'attività promozionale sull'arruolamento e sulla vita militare."
- Dall'8 al 18 maggio, presso le strutture del Comando Operazioni Aerospaziali (COA) di Poggio Renatico, si è svolto il "[Percorso per le Competenze Trasversali e l'Orientamento](#)" (PCTO) a favore di 22 studenti della Classe **4<sup>a</sup> Telecomunicazioni dell'Istituto di Istruzione Secondaria Superiore "N. Copernico-A. Carpeggiani" di Ferrara**. Nella nota ufficiale si legge "Oltre alle attività descritte, afferenti al settore e all'utilizzo delle telecomunicazioni, sono state effettuate attività trasversali di comunicazione, presentazione delle attività operative che la Forza Armata svolge quotidianamente al servizio della collettività, attività di orientamento per eventuali sbocchi occupazionali nelle Forze Armate e nella NATO".

**Si sono svolti in quest'ultimo anno anche [PCTO all'interno di aziende che producono armi](#). È il caso della MES S.P.A di Roma, da 60 anni produttore di armi di grosso calibro. Alla notizia è seguita una [interrogazione parlamentare al ministro Valditara](#).**

**Molteplici PCTO, [ben 776 nel 2021](#) tra stage, programmi di apprendistato, tirocini e alternanza scuola-lavoro, si svolgono all'interno della [Leonardo s.p.a](#), azienda italiana a partecipazione pubblica produttrice di sistemi di difesa, cannoni, siluri e proiettili**

**compresi. L'investimento della Leonardo nella scuola secondaria è molto importante, nel 2022 da vita collaborazione con [Istituto Tecnico Liceo Scientifico Liceo Digitale Carlo Matteucci Roma](#) del [Liceo Digitale](#).**

Altro impegno che vede la Leonardo protagonista è la nuova “[Fondazione per la scuola Italiana](#)”, inaugurata nel Giugno del 2024, un ente no profit, con il contributo iniziale di UniCredit, Banco BPM, Enel Italia S.p.A, Leonardo S.p.A e Autostrade per l'Italia, che entro il 2029, aspira a raccogliere 50 milioni di euro da aziende, privati e bandi. Ribadito da tutti i presenti all'incontro la volontà di rendere il sistema scolastico più competitivo e pronto per il mondo del lavoro.

A questo si affiancano iniziative collaterali: [incontri con l'Esercito per le classi quinte](#) in funzione di orientamento, come nell'istituto Pitagora di Policoro (MT) o presso l'ITTS Grassi di Torino, [dove il sito della scuola indica le tempistiche](#) per partecipare al concorso per sottoufficiali. La partecipazione ormai assidua delle scolaresche agli Open Day delle forze armate, come quello organizzato dal Corpo di Armata di Reazione Rapida della NATO, l' International Day 2022, che ha visto la presenza di 44 alunni e alunne dell'alberghiero IS Falcone di Gallarate (VA) in veste di collaboratori, [come riportato dal sito della scuola](#), “con piacere il Dirigente Scolastico, ing. Ilacqua, ha ricevuto espresso apprezzamento degli alti ufficiali della NATO.”

Naturalmente vengono coinvolti anche i più piccoli, bambini delle elementari, attraverso progetti di potenziamento linguistico come quello promosso dalla dirigente scolastica della scuola primaria di Santa Teresa di Riva, Mariagrazia D'Amico. Il progetto, interrotto per evidente incompatibilità con l'ambiente scolastico, [prevedeva di ospitare i marines di Sigonella](#) per un dialogo con i piccoli delle quarte classi, 9 anni, dei sei plessi dell'istituto, con l'obiettivo di migliorare l'apprendimento linguistico, dal momento che gli scolari dovranno parlare in inglese.

**A questo contatto sempre più stretto e normalizzato tra scuola e esercito, si lega a doppio filo la discussione emersa in diversi i paesi in Europa sulla reintroduzione della leva obbligatoria<sup>32</sup>. In Germania il dibattito è acceso e in Lettonia è stata reintrodotta da pochi mesi<sup>33</sup>. In Italia la discussione è aperta e la Lega ha già depositato una [proposta di legge](#): questo prevede sei mesi di servizio civile o militare per i ragazzi tra i 18 e 26 anni, su base regionale e da svolgere esclusivamente in Italia. Matteo Salvini l'ha presentato martedì 21 maggio 2024 alla Camera, convinto che la “naia” possa offrire una «forma di educazione civica al servizio della comunità, di attenzione al prossimo e rispetto per se stessi e per gli altri».**

Per il leader del Carroccio il provvedimento potrebbe avere «molti effetti positivi» sui nostri ragazzi. Naturalmente sarà prevista la parità di genere.

Come si vede le parole sono esattamente le stesse che accompagnano l'impegno degli studenti all'interno delle basi militari e caserme, Italiane e non in questo caso.

.....

32 I Paesi europei tornano a discutere sull'introduzione della leva militare obbligatoria. In nove c'è ancora <https://www.eunews.it/2024/05/15/leva-militare-obbligatoria-europa-naja/>

33 La Lettonia è l'ultimo Paese europeo, in ordine cronologico, ad aver introdotto la coscrizione obbligatoria nel aprile del 2023 dopo averla abolita soltanto nel 2007. Il servizio militare deciso da Riga è obbligatoria per tutti i maschi di età compresa tra 18 e 27 anni e dura 11 mesi, rimane su base volontaria invece per le donne.

## UNIVERSITÀ E GUERRA: PROTESTE, CENSURA E REPRESSIONE

Marzo 2022 *“Caro professore, stamattina il prorettore alla didattica mi ha comunicato la decisione presa con la rettrice di rimandare il percorso su Dostoevskij. Lo scopo è quello di evitare ogni forma di polemica soprattutto interna in quanto momento di forte tensione”.*

[Con questa mail](#) l'università Bicocca di Milano cancellava il corso del Professor Nori sullo scrittore russo Fëdor Michajlovič Dostoevskij. La decisione è stata in seguito revocata ma questo episodio è emblematico del clima di paura e censura che ha preso corpo all'interno delle università e del mondo della cultura italiana all'indomani dell'invasione Russa dell'Ucraina.

Sempre nel Marzo 2022 è il Professor Alessandro Orsini, della Università Luiss ad essere [richiamato dal proprio ateneo](#) per un intervento in una trasmissione televisiva: la LUISS “reputa dunque fondamentale che, soprattutto **chi ha responsabilità di centri di eccellenza come l'Osservatorio sulla Sicurezza Internazionale**, debba **attenersi scrupolosamente al rigore scientifico dei fatti e dell'evidenza storica**, senza lasciar spazio a pareri di carattere personale che possano inficiare valore, patrimonio di conoscenza e reputazione dell'intero Ateneo”. Immediata la solidarietà dei docenti, con un [appello alla libertà di espressione](#). Sono molteplici i casi in università che seguono l'atteggiamento generale dei mezzi di informazione, di abolizione del dialogo e tentativo di costruzione di una narrativa univoca sul conflitto.

La situazione di tensione si è ulteriormente accentuata dopo l'attacco terroristico di Hamas del 7 Ottobre e l'inizio da parte del governo Israeliano del genocidio del popolo palestinese. Una azione fino ad oggi ininterrotta di bombardamenti della striscia di Gaza; la deliberata crisi sanitaria e umanitaria indotta dal blocco totale degli aiuti, che all'interno della Striscia era già in atto a causa dai 16 anni di quasi totale embargo e assedio illegale da parte di Israele, oggi è diventata carestia e morte per gli uomini, le donne e i bambini di Gaza; e si moltiplicano le violenze e le occupazioni illegali in Cisgiordania.

Questa situazione ha portato alcune reazioni nel mondo della cultura, del giornalismo e delle università, con immediate conseguenze in termini di ostracismo e censura.

Nell'Ottobre 2023 l'attore Moni Ovadia, ha dovuto [dimettersi dalla direzione del Teatro Civico di Ferrara](#) per la censura subita a causa delle sue dichiarazioni sulle violenze del governo Israeliano.

Nel dicembre dello stesso anno il giornalista [Raffaele Oriani lascia Repubblica dopo 12 anni](#) con queste parole “Quanto accaduto il 7 ottobre è la vergogna di Hamas, quanto avviene dall'8 ottobre è la vergogna di noi tutti. Questo massacro ha una scorta mediatica che lo rende possibile. Questa scorta siamo noi. Non avendo alcuna possibilità di cambiare le cose, con colpevole ritardo mi chiamo fuori”

A Novembre gli accademici italiani hanno immediatamente sottoscritto [un appello inviato al ministro degli Esteri](#), Antonio Tajani, alla ministra dell'Università e della ricerca, Anna Maria Bernini, e alla Conferenza dei rettori delle università italiane (Cruì), per chiedere un'azione urgente per un cessate il fuoco immediato nella Striscia di Gaza e il rispetto del diritto umanitario internazionale. “In quanto membri delle comunità accademiche italiane, scriviamo questa lettera in nome della pace e della giustizia. Rite-

niamo sia nostro dovere individuale, comunitario e accademico, dissociarsi dalle posizioni finora intraprese dal governo del nostro Paese -si legge nell'appello- e assumerci la responsabilità di azioni e richieste per contrastare il crescente livello di violenza al quale stiamo assistendo impotenti”.

Ma sono gli studenti universitari i veri autori di una [mobilitazione globale](#). A partire dalle università Americane, con decine di facoltà coinvolte in tutto il paese ed una risposta violenta da parte delle forze dell'ordine (si parla di più di 2000 arresti). Le proteste [continuano da città del Messico](#), all'Australia e poi in tutta Europa, a partire da Francia e Spagna: gli studenti chiedono la fine immediata dei bombardamenti su Gaza.

In Italia i primi a mobilitarsi nel Febbraio 2024 sono stati gli studenti medi: studenti delle scuole superiori che a Pisa sono scesi in corteo in meno di un centinaio. Una piccola mobilitazione [finita nel sangue](#): gli agenti antisommossa hanno attaccato i ragazzi di sedici anni con manganelli e scudi, mandandone diversi in ospedale, immagini che sono rimbalzate su tutti i mezzi di informazione. L'atto di tale gravità ha [suscitato l'immediata solidarietà di tutta la cittadinanza](#) e una presa di posizione anche da parte del [Presidente della Repubblica Sergio Mattarella](#).

Scontri simili si sono però ripetuti a Firenze, Roma, Torino e Milano, dove manifestanti pro Palestina sono stati attaccati dalle forze dell'ordine.

Il clima intimidatorio non ha fermato le proteste che si sono trasformate nelle Accampate, con tende piantate fuori dai maggiori Atenei Italiani: da Torino a Palermo gli studenti hanno occupato i cortili degli atenei chiedendo la fine dei bombardamenti su Gaza.

Gli studenti, i ricercatori e i docenti protagonisti delle proteste, hanno immediatamente declinato le richieste mettendo in luce il ruolo attivo che le università hanno nello scenario geopolitico mondiale, riportando finalmente [gli Atenei al centro della scena](#). Le richieste vanno dalla non collaborazione in alcun modo con Israele, ad evitare che si possano sviluppare tecnologie di un uso militare, rafforzando così la potenza militare israeliana (includendo le tecnologie *dual use*). In particolare si fa riferimento alla risoluzione immediata [dell'Accordo di Cooperazione nel campo della Ricerca e dello Sviluppo Industriale, Scientifico e Tecnologico tra il Governo italiano ed il Governo dello Stato di Israele](#) del 2000, affinché si limiti al minimo la complicità del Governo italiano nei crimini di guerra e nei crimini contro l'umanità perpetrati da parte dello Stato di Israele contro i palestinesi.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

In questo decennale sembra utile un confronto ieri/oggi dei punti salienti trattati in tutti i numeri del Rapporto Diritti sul tema Istruzione. Tre sono gli aspetti che connotano in modo immediato il trend del sistema di istruzione nazionale. Il primo, il livello di investimento: non si vedono purtroppo significative inversioni di rotta, neppure all'indomani della emergenza pandemica che ha messo in luce tutte le debolezze del sistema. Nel 2023 l'Italia investe il 4,2 % del suo PIL nell'istruzione dal livello primario a quello

terziario. Tale dato è inferiore alla [media dell'OCSE](#) del 5,1 %. Nessuna novità in tema di investimenti, la scuola italiana rimane fanalino di coda e neppure i fondi del PNRR riescono a risollevare le istituzioni scolastiche da anni di tagli.

In questo parallelo ci soffermiamo più lungamente su altri due aspetti: la precarietà del corpo docente che vede un netto peggioramento negli ultimi 10 anni; il livello di dispersione scolastica e di inattività dei giovani (NEET) in costante miglioramento.

In questo rapporto 2023 saranno approfonditi due aspetti in particolare: un focus sulle Università telematiche, apparse nel rapporto 2022 per la prima volta e oggi approfondite e contestualizzate nel quadro complessivo del sistema universitario italiano.

Un capitolo dedicato all'attualità stringente: scuola e guerra/università e guerra. Argomento mai emerso prima nel rapporto.

## **IERI E OGGI**

### **Docenti Precari**

La situazione di precarietà dei docenti, già presente nel rapporto 2015, rimane una costante: nonostante i numerosi concorsi (le cui regole di ingresso cambiano ogni anno rendendo difficilissima la vita degli insegnanti della scuola), il numero di docenti precari nella scuola italiana è raddoppiato, passando dal 12% del 2016 al 24% attuale<sup>34</sup>. Nel 2023 i docenti precari erano più di 200.000. Questa situazione è particolarmente grave per il ruolo degli insegnanti di sostegno, una mancanza che lede i diritti fondamentali degli studenti con disabilità e con bisogni educativi speciali<sup>35</sup>. Il rinnovo del contratto collettivo ha portato invece ad un leggero miglioramento negli stipendi.

La situazione del personale Universitario è se possibile ancora più critica: la quota di precari nel corpo accademico italiano nel 2024 è arrivata al 45,32%, considerando solo docenti, ricercatori e assegnisti di ricerca, ed escludendo le altre figure precarie, come borsisti e docenti a contratto. Nel 2010 era del 18,5%. Di questi, solo una parte (meno di quarto) ha una *tenure-track*, cioè un percorso che, dopo il conseguimento dell'Abilitazione scientifica nazionale e l'esito di una valutazione sul lavoro di ricerca e didattica fatto, può portare a una stabilizzazione come docente di ruolo<sup>36</sup>. Un effetto paradossale è stato l'arrivo dei fondi PNRR: gli assegnisti di ricerca, che nel 2008 erano 12 mila e nel 2021 erano diventati 15 mila, a oggi sono oltre 20 mila. Una cosa simile è avvenuta per gli Rtd-a<sup>37</sup>: nel 2014 erano 3.000, nel 2021 poco più di 5.000 e ora sono oltre 9.000. L'arrivo nelle università di una quota ingente di finanziamenti, tutti di breve durata (il Piano nazionale di ripresa e resilienza, com'è noto, scadrà nel 2026) e vincolati alle assunzioni a tempo determinato ha provocato un'esplosione senza precedenti del precariato.

34 <https://www.orizzontescuola.it/precariato-scuola-italiana-raddoppiati-in-8-anni-un-problema-da-risolvere/#:~:text=Il%20numero%20di%20docenti%20precari,%25%20al%2024%25%20del%20totale.>

35 <https://www.orizzontescuola.it/85-mila-docenti-di-sostegno-senza-specializzazione-il-piano-di-valditara-per-uscire-dallemergenza/>

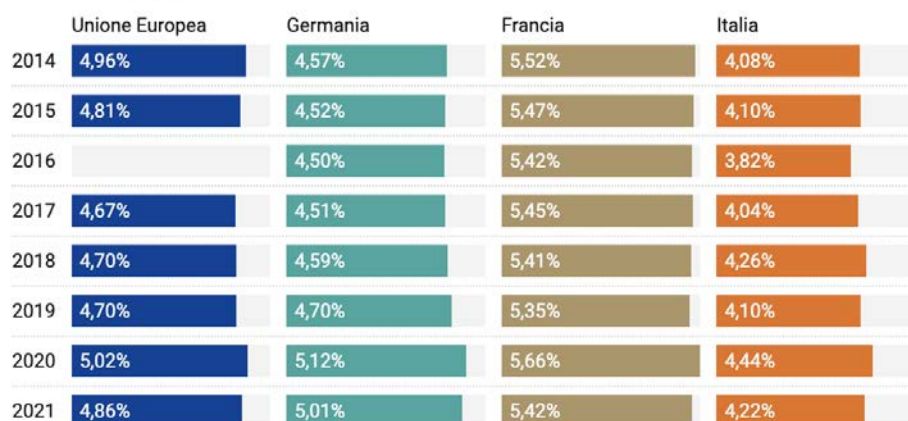
36 Si invita alla lettura del dettagliato articolo [Doppio colpo all'università - Jacobin Italia](#)

37 Una figura di ricerca e docenza che condivide con i professori le mansioni ma non la retribuzione né soprattutto la stabilità, avendo un contratto di 3 anni + 2, al termine dei quali il rapporto si chiude

## C5. Grafico 1 • Spesa per l'istruzione dal 2014 al 2021 in comparazione tra Europa, Germania, Francia e Italia (%PIL)



Nel 2022, la spesa pubblica per l'istruzione rappresenta il 4,1% del Pil, a fronte di una media Ue del 4,7% (ISTAT)



Sul sito Eurostat, i seguenti valori presentano alcune annotazioni.

UE: tutti i dati presentano la nota *definition differs (see metadata)*. 2016 dati assenti.

Germania: gli anni 2019, 2020, 2021 presentano la nota *definition differs (see metadata)*, provisional.

Francia: l'anno 2019 presenta la nota *provisional*

Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Eurostat • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

### Dispersione scolastica e NEET

Nel 2014 la quota nazionale di abbandono scolastico era del 15%<sup>38</sup>. Nel 2022<sup>39</sup> si è attestata all'**11,5%**. Un dato in costante miglioramento ma ancora lontano dalla media UE e che mostra la peggior differenza all'interno del paese: la quota nazionale viene superata nel sud, in particolare in **Sicilia 19%** e **Campania 16,1%**, seguono **Sardegna e Puglia con quasi il 15% di uscite precoci**. Anche la Valle d'Aosta (13,3%) si colloca al di sopra della media nazionale.

Rispetto al 2014 la situazione va migliorando e si riassorbe il forte aumento determinato dalla crisi economica mondiale che aveva portato a un 26,2% proprio nel 2014. Nel 2022<sup>40</sup> la quota di NEET sul totale dei 15-29enni, stimato al 19% ritorna al valore del 2007 (18,8%). Paragonata agli altri paesi è inferiore soltanto a quello della Romania (19,8%) e decisamente più elevato di quello medio europeo (11,7%), di quello spagnolo (12,7%), francese (12,0%) e tedesco (8,6%).

Il gap tra donne e uomini rimane forte 17,7% per gli uomini contro 20,5%, così come quello per area territoriale: nel Mezzogiorno la quota di NEET è il 27,9% contro 13,5% nel Nord e 15,3% e nel Centro. Tra gli stranieri raggiunge il 28,8% ed emergono in modo più significativo le differenze di genere: tra le straniere e le italiane ci sono quasi 20 punti di differenza (37,9% contro 18,5%, rispettivamente) mentre tra gli uomini sono circa 2 punti (stranieri 19,8%, italiani 17,5%).

38 <https://www.openpolis.it/la-crescita-dellabbandono-scolastico-nelle-citta/>

39 Nel 2023 il dato in miglioramento è del 10,5%

40 In miglioramento nel 2023 è stimata al 16,1% ed è più elevata tra le femmine (17,8%), che tra i maschi (14,4%).

## C5. Grafico 2 • Percentuale di giovani tra 18 e 24 anni che hanno al massimo la licenza media (2022)



In Sicilia e in Campania **oltre il 15% dei giovani** ha lasciato la scuola prima del tempo

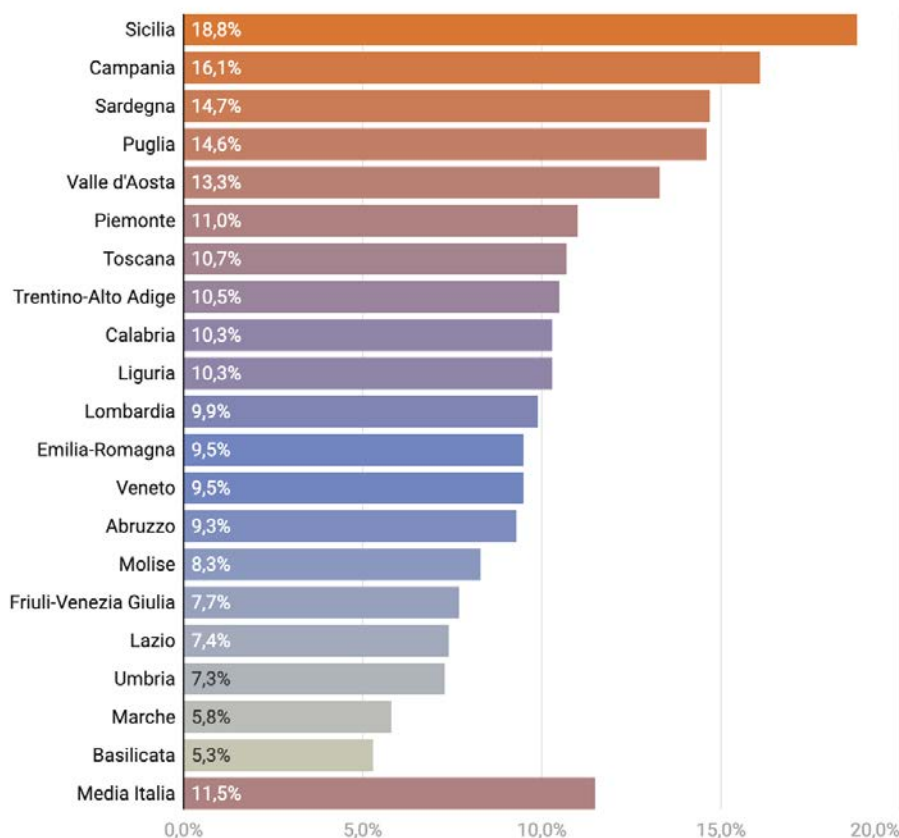


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: [Elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istat](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

## CONCLUSIONI

Il sistema di guerra nel quale siamo precipitati è un potentissimo acceleratore e una lente che ci restituisce in modo vivido la grande crisi nella quale è stata trascinata la scuola italiana e in modo ancora più evidente dell'Università. Da decenni si denuncia la progressiva aziendalizzazione delle scuole e delle università e le conseguenze nefaste che queste idee di mercato, concorrenza e "merito" producono. Ecco che il sistema di guerra ci restituisce i frutti di questo minuzioso lavoro di destrutturazione, imbruttimento e mercificazione del sapere nelle nostre principali istituzioni democratiche.

1. **La precarietà.** La precarietà, nella scuola come nelle università (come nei mezzi di informazione<sup>41</sup>) impedisce la piena libertà di insegnamento e di parola garantita dalla Costituzione. Impedisce di fatto ai docenti di prendere parola e soprattutto di costruire progetti alternativi. Il ricatto del lavoro rende impossibile dissentire. Questa precarietà strutturale, che come abbiamo visto tende ad aumentare negli anni, costruisce un corpo di docenti e ricercatori ricattabili da un lato e incastrati

.....  
<sup>41</sup> Come può essere indipendente un giornalista precario, pagato 4 centesimi a riga? <https://lespresso.it/c/attualita/2022/6/19/pagati-4-centesimi-a-riga-minacciati-e-insultati-i-giornalisti-in-italia-sono-sempre-piu-precari/12698>

in meccanismi involuti e contorti di concorsi, domande, liste di attesa, che durano per anni, decine di anni, per poter mantenere il proprio posto di lavoro. Legata all'assenza di finanziamenti questa situazione costringe molti ricercatori a spendere la maggior parte del proprio tempo nella "ricerca" di fondi per finanziare il proprio posto di lavoro.

- **La dipendenza dal mercato.** Le scuole devono adattarsi al mondo del lavoro: si è capaci di mandare bambini delle elementari ad imparare l'inglese dai Marines o far lavorare studenti di 17 anni nelle basi militari, perché questo aumenta le loro opportunità di lavoro. Così le università, abbandonano la costosa ed infruttuosa ricerca di base per più attraenti possibilità di cofinanziamento pubblico privato immediatamente monetizzabile. Nelle università tutti gli statuti insistono sul trasferimento tecnologico, la ricerca applicata, il *social engagement* e l'idea che il finanziamento della ricerca debba dipendere dalla competizione. Ricercatori e docenti in continua pressione per l'accesso a risorse finalizzate al perseguimento di specifici obiettivi determinati da soggetti pubblici e privati. Da qui anche l'idea che l'Università debba immaginare percorsi didattici e formativi che rispondano ai bisogni del territorio e degli *stakeholders*.

## Raccomandazioni

- Aumentare gli investimenti portandoli almeno al livello della media europea.
- Stabilizzare il corpo docente precario, formarlo in modo continuo e pagarlo in modo adeguato.
- Interrompere qualsiasi rapporto e progettualità che coinvolga le forze armate e l'esercito. Costruire nelle scuole la Cultura della Pace.
- Investire nella scuola per abbattere la dispersione scolastica
- esplicita e implicita. Dare continuità e nuove forme alla inclusione dei bambini e dei ragazzi con disabilità e con bisogni educativi speciali.
- Investire in edilizia scolastica e nidi. Sicurezza, agibilità ma anche mense e scuola aperta il pomeriggio.
- Creare prospettive di carriera e stabilità al corpo dei ricercatori e dei docenti universitari. Eliminare la pressione alla produttività e alla ricerca di finanziamenti.
- Investire in università, ricerca di base e applicata e diritto allo studio.
- Istruzione e formazione lungo l'arco della vita e politiche che guardino ai NEET.

La scuola pubblica è una delle risposte più forti che si possono dare alla crisi che attraversa il nostro Paese e l'Occidente tutto.



Capitolo

# 6. Lavoro

Scritto da: Lorenzo Fanoli e Daniela Bauduin



# Il 2023 e il 2024

## LE CONTRADDIZIONI E GLI ASPETTI INTRICATI DELLA CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE E DELLE DINAMICHE RETRIBUTIVE.

*Di Lorenzo Fanoli*

Nel suo rapporto trimestrale sul mercato del lavoro pubblicato nel marzo 2024 l'Istat ha stimato un aumento di quasi 500 mila occupati nei primi nove mesi del 2024 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. In particolare nel terzo trimestre del 2024 il loro numero complessivo ha superato la soglia dei 24 milioni: si tratta di un valore record mai registrato fino a oggi. In effetti nei dieci anni trascorsi dalla pubblicazione del nostro Primo Rapporto sullo Stato dei Diritti In Italia il numero complessivo delle persone occupate è cresciuto di oltre un milione e settecentomila milioni di unità (una variazione percentuale del +7,7%). In particolare i lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato sono aumentati del 14,2%, mentre quelli a termine del 40%. Gli autonomi sono invece diminuiti del 17,4%<sup>42</sup>. Nel considerare questi dati bisogna tenere ben presenti i cambiamenti del quadro legislativo che si sono susseguiti a partire dal Jobs Act del 2014. Quella riforma aveva allargato e ampliato la possibilità per le aziende di ricorrere ai contratti a tempo determinato e rimodulato la disciplina dei licenziamenti abolendo, di fatto, le garanzie stabilite dall'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori.

Sempre in tema di mutamenti legislativi va anche considerato che si è modificata successivamente e più volte la disciplina dei contratti a termine attraverso misure dapprima limitative, contenute nel "Decreto dignità" emanato dal primo Governo Conte nel 2018, e altre, meno restrittive e connesse alle dinamiche della contrattazione collettiva, messe in atto dall'attuale Governo Meloni nell'agosto del 2023. In questo quadro e sempre in relazione all'azione del Legislatore hanno giocato un loro ruolo specifico anche le politiche legate all'implementazione delle forme di sostegno al reddito, rappresentate dal Reddito di Inclusione nel 2018 e dal Reddito di Cittadinanza nel 2019, che è stato abolito dal Governo Meloni e sostituito con il più restrittivo assegno di inclusione, condizionato al valore reddituale del modello Isee e a un percorso personalizzato di attivazione e inclusione sociale. A tal proposito si è diffusa l'opinione, sostenuta in maniera particolare dalle forze politiche componenti l'attuale maggioranza che, in particolare il Reddito di Cittadinanza, che aveva come principale obiettivo quello di contrastare e arginare la diffusione di fenomeni di povertà assoluta e relativa, abbia avuto tra i suoi principali effetti quello di scoraggiare l'accesso al mercato del lavoro da parte di molti potenziali lavoratori.

Nel complesso e in buona sostanza, sul terreno politico, il decennio trascorso tra il 2013 e il 2023 è stato caratterizzato da un susseguirsi di misure e iniziative contrastate di flessibilizzazione, allo scopo di facilitare l'accesso al mercato del lavoro, da un lato, e di tentativi, dall'altro, di difesa delle più tradizionali e di introduzione di nuove forme di garanzia con l'obiettivo di rendere più stabile, sicura e meno precaria la condizione della maggioranza della popolazione e in particolare delle fasce sociali più deboli.

.....

<sup>42</sup> Per quanto riguarda i dati sugli andamenti dell'occupazione e delle sue caratteristiche si veda [https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1\\_Z0500LAB.1.0/LAB\\_OFFER/LAB\\_OFF\\_EMPLOY](https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1_Z0500LAB.1.0/LAB_OFFER/LAB_OFF_EMPLOY)

Dal nostro punto di vista, nel valutare le dinamiche dell'occupazione e del reddito di questo decennio e in completa assonanza con gli articoli 4 e 36 della nostra Costituzione, appare opportuno provare ad analizzare i diversi fenomeni per verificare contestualmente se l'incremento complessivo del numero degli occupati corrisponde a un effettivo allargamento delle opportunità di lavoro per l'intero insieme del corpo sociale e se a tale incremento si associa anche un miglioramento complessivo delle condizioni sociali ed economiche dei lavoratori. Nel fare ciò non possiamo che iniziare dal considerare l'evidenza drammatica di quel irriducibile contrasto emerso nel periodo pandemico tra chi, disponendo di adeguate garanzie lavorative e di un *background* stabile di relazioni e socio-economico, è riuscito a resistere limitando il proprio disagio e chi, invece, si è trovato in condizioni di precarietà lavorativa, abitativa e reddituale e ha visto degenerare in maniera drammatica la propria situazione e le proprie prospettive di vita. Come avevamo infatti considerato nel nostro Rapporto del 2022, la crisi pandemica aveva determinato un forte incremento delle condizioni di precarietà di un insieme compreso tra 7 e 9 milioni di persone che nel nostro paese si trovavano in una condizione lavorativa a bassa o nulla tutela. In questo contesto abbiamo letto allora il forte richiamo espresso con queste parole *“Dignità è contrastare le povertà, la precarietà disperata e senza orizzonte che purtroppo mortifica le speranze di tante persone”* dal Presidente Mattarella nel suo discorso di insediamento del 2 febbraio 2022. Con questo spirito e come negli scorsi riteniamo quindi necessario partire da una valutazione di alcuni indicatori disponibili che permettono di stimare dimensioni e fenomeni di precarietà lavorativa e precisamente i dati relativi alla disoccupazione, alle percentuali di lavoratori irregolari, al *part time* involontario e infine all'incidenza di giovani NEET<sup>43</sup>.

## **PUR IN RIDUZIONE RIMANE AMPIA L'AREA PIÙ CRITICA DELLA PRECARIETÀ LAVORATIVA**

Pur premettendo che nell'ultimo biennio tutti i fenomeni considerati risultano in diminuzione, la loro dimensione rimane comunque decisamente rilevante e critica:

- [nel 2023 le persone in cerca di occupazione](#) sono state pari a un milione e novecentomila, nel 2013 erano oltre tre milioni e trecento mila;
- le persone che lavoravano con [contratto a termine da più di cinque anni](#) nel 2022 erano state circa 3 milioni e novecentomila: il 17% degli occupati, nel 2018 la loro incidenza era di poco superiore (17,8%);
- i [lavoratori irregolari stimati dall'Istat](#) rappresentano l'11,3% dell'intero insieme degli occupati a livello nazionale (quindi circa 2,5 milioni), la loro percentuale si è ridotta in maniera non particolarmente significativa negli ultimi dieci anni (nel 2013 era stata stimata attorno al 12,8%);
- i lavoratori in [part time involontario](#) registrati a fine 2021 erano il 10,2% sull'occupazione totale (il 5,6% tra gli uomini oltre il 19% tra le donne). La loro percentuale si è ridotta di circa 1,5 punti percentuali rispetto al 2018, bisogna considerare che secondo i dati rilevati da Istat nel 2023, in Italia il 54,8 per cento dei lavoratori a tempo parziale tra 15 e 64 anni vorrebbe lavorare di più e l'incidenza sale fino al 69,3 per cento tra gli uomini (e fino al 74,2 nella fascia di età tra i 25 e i 54 anni), contro il 50,2 per cento per le donne, che sono la maggioranza delle persone con

.....

43 Giovani tra i 25 e 34 non occupati né inseriti in percorsi di istruzione e formazione

contratto di lavoro a tempo determinato.

- i [giovani NEET](#) sono circa 1,4 milioni e corrispondono al 16,1% delle persone di pari età, anche in questo caso la situazione appare in miglioramento e rispetto dieci anni fa la loro incidenza si è ridotta di oltre dieci punti ma resta sopra la media Ue di oltre 7 punti e più bassa solo a quello della Romania

## **CRESCIE L'OCCUPAZIONE MA NON PER TUTTI IN EGUAL MISURA E NON ABBASTANZA PER COLMARE I DIVARI DI GENERE E GENERAZIONALI.**

Passando a guardare con più dettaglio ai dati relativi alle dinamiche occupazionali, ve ne sono da sottolineare e in particolare quelle relative all'andamento dell'occupazione per genere e per fasce d'età. Alla fine del 2023 gli uomini occupati erano circa 13 milioni e seicentomila per un tasso di attività del 70,7%. Le donne invece erano circa 10 milioni e settanta mila per un tasso di attività del 53%. Nei dieci anni considerati l'occupazione femminile è cresciuta in misura leggermente maggiore rispetto a quella dagli uomini (+9,7% vs. 8,8%); con questo ritmo però ci vorrebbero quasi 29 anni per raggiungere la stessa proporzione di uomini e donne occupate. L'altro importante e fondamentale divario che caratterizza l'occupazione nel nostro paese è quello generazionale. I giovani occupati tra i 29 e i 34 anni sono oltre 4 milioni e duecento mila, mentre gli adulti con più di 34 anni di età occupati sono oltre 18 milioni e ottocentomila. I primi sono aumentati in dieci anni di circa 104 mila unità (+4%) gli altri invece quasi di 1,5 milione (+8,9%). In linea con l'andamento demografico anche la forza lavoro del nostro paese è sempre più anziana. Secondo i dati pubblicati dall'Istat, negli ultimi cinque anni il numero di cittadini stranieri occupati nel nostro Paese è cresciuto di poco meno di quarantamila unità.

## **QUALITÀ DEL LAVORO E "GRANDI DIMISSIONI"**

A seguito della pandemia è cresciuta l'attenzione riguardo le tematiche connesse al rapporto tra qualità della vita e qualità del lavoro e in particolare alla dimensione del fenomeno delle "grandi dimissioni" che è stato approfondito direttamente da diversi studi anche relativi alla situazione del nostro paese<sup>44</sup>

Nell'edizione del 2022 del nostro Rapporto avevamo iniziato ad analizzare il fenomeno sulla base dei dati pubblicati dall'INPS relativi alle dinamiche delle cessazioni e attivazioni dei rapporti di lavoro. Allora avevamo segnalato che nelle valutazioni su questo fenomeno le interpretazioni più diffuse si collocavano sostanzialmente lungo una polarizzazione che, da un lato, lo considerava determinato dalla combinazione di una maggiore vivacità del mercato del lavoro e dal consolidamento di una cultura più flessibile e imprenditoriale da parte di quei lavoratori più giovani non disposti ad accontentarsi di condizioni lavorative che non gli offrono prospettive di crescita e soddisfazione personale; dall'altro lato della polarizzazione, invece, si tendeva a sottolineare l'aspetto di critica radicale all'intera organizzazione e cultura del lavoro finora preminente. Entrambe le interpretazioni sembrano essere confermate da differenti evidenze empiriche a seconda dei diversi approcci interpretativi adottati dagli osservatori. In effetti e considerando la forte divaricazione che si sta delineando tra un mercato del lavoro "povero" e poco qua-

.....

44 Si veda in particolare Francesca Coin, *Le grandi dimissioni*, Einaudi, Torino 2023.

lificato da un lato e, dall'altro da una forte domanda di personale altamente qualificato e in possesso di nuove competenze, soprattutto in ambito digitale, è del tutto ipotizzabile che l'incremento del numero di persone che si dimettono volontariamente dal lavoro sia correlato con entrambe le dimensioni.

Guardando agli andamenti dei dati [dell'Osservatorio statistico dell'INPS sulle dimissioni](#) volontarie, tra il 2014 e il 2023 risulta piuttosto evidente un incremento costante del fenomeno con la sola eccezione del 2020 (anno più critico della pandemia) e poi con un'attenuazione l'anno scorso. In termini assoluti il numero di dimissioni volontarie registrate nel 2023 rispetto al 2014 si è incrementato di oltre 900 mila unità (+73,9%). In generale, quindi, si conferma una tendenza a cercare nuove soluzioni nel corso della propria carriera lavorativa. Tale tendenza risulta decisamente più accentuata nelle attività maggiormente innovative come i servizi di informazione e le professionalità ad alto contenuto tecnologico e scientifico. Va però sottolineata una crescente dinamica incrementale delle dimissioni anche nei servizi amministrativi di carattere pubblico, soprattutto in ambito sanitario. Per quanto poi attiene alle attività industriali e manifatturiere gli incrementi si collocano in un *range* compreso tra il 65% e il 70%. In sintesi, i dati considerati rendono l'immagine di una crescita delle dimissioni volontarie che, dal 2021, riguarda ogni anno quasi il 10% dell'insieme di tutti gli occupati e la cui dinamica è correlata al contenuto di innovazione tecnologica e di valore economico dell'attività svolta dal lavoratore potenzialmente dimissionario. Va segnalato che a seguito del recente "decreto lavoro" del governo Meloni sono cambiati i requisiti per accedere alla Naspi (il supporto economico dello Stato per chi, in maniera involontaria, si ritrovi a essere in una condizione di disoccupazione) che dal 2025 spetterà anche in caso di dimissioni volontarie; d'altro canto chi ha avuto contratti discontinui rischia di perdere il sussidio di disoccupazione. Infatti due emendamenti, inseriti nella Manovra e nel Collegato lavoro, ridefiniscono il quadro tracciato dal Jobs Act nel 2025. Da una parte l'apertura ai lavoratori che si dimettono volontariamente, dall'altra una stretta per evitare comportamenti opportunistici, che però potrebbe tradursi in un *boomerang* per alcune categorie. C'è il rischio che al nuovo diritto corrisponda una penalizzazione per chi si trova a perdere il lavoro involontariamente: se da una parte la modifica mira a prevenire eventuali abusi, come per esempio le dimissioni "strategiche" seguite da accordi per ottenere il sussidio, dall'altra c'è il rischio che migliaia di lavoratori vengano penalizzati, soprattutto i più fragili che si barcamenano fra situazioni di instabilità, come contratti brevi o discontinui. Su questo fronte, opposizioni e sindacati sono già in stato d'allerta. I lavoratori dovranno aver maturato almeno 13 settimane di contribuzione dopo l'ultimo rapporto di lavoro cessato. Si tratta di una modifica significativa rispetto alla normativa attuale, che prevede l'accesso al sussidio solo in caso di disoccupazione involontaria (licenziamento o scadenza di un contratto). La misura viene accolta positivamente da chi sottolinea l'importanza di poter offrire una "via di fuga" da situazioni lavorative infelici in cui potrebbe essere difficoltoso per il dipendente provare di essere stato vittima di vessazioni o *mobbing*.

Nel complesso, comunque, la crescita costante dei numeri delle persone che lasciano il proprio posto di lavoro per cercare nuove opportunità rappresenta ormai un elemento strutturale nel nostro paese, assieme all'invecchiamento della forza lavoro, alle persistenti e significative incidenze di lavoratori poveri e di *part-time* involontario, alla polarizzazione tra specializzati e non specializzati e alla crescente difficoltà che riguarda ormai circa la metà delle imprese nel trovare lavoratori disposti a essere inseriti in azienda. A tutto questo si associa un mutamento della cultura del lavoro tra i giovani che, potendolo fare, esprimono un'attenzione sempre più crescente alla qualità della propria vita da perseguire al di fuori dai contesti lavorativi.

## C6. Tabella 1 • Dimissioni volontarie secondo i principali settori di attività economica tra il 2014 e il 2023

Settore di attività economica	2014 – 2023	Var. % 2023/2014
Agricoltura, silvicoltura e pesca	9mila → 12,2mila	35,4%
Industria estrattiva, Industria in senso stretto, Servizi Pubblici Locali	247,6mila → 411,6mila	66,3%
Costruzioni	126,2mila → 213,8mila	69,4%
Commercio - riparazione di veicoli - trasporto e magazzinaggio - alloggio e di ristorazione	475,7mila → 799mila	68,0%
Servizi di informazione e comunicazione	25,7mila → 57,2mila	122,5%
Attività finanziarie e assicurative	12,2mila → 20,6mila	68,6%
Attività immobiliari	3,6mila → 7,4mila	107,3%
Attività professionali, scientifiche e tecniche - amministrazione e servizi di supporto	177,6mila → 389,4mila	119,3%
Amministrazione pubblica e difesa - assicurazione sociale obbligatoria - istruzione - sanità e assistenza sociale	57,5mila → 135,4mila	135,4%
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento - riparazione di beni per la casa e altri servizi	94,5mila → 91mila	-3,7%
Organizzazioni e organismi extraterritoriali	145 → 302	108,3%
<b>Totale</b>	<b>1,2mil → 2,1mil</b>	<b>73,9%</b>

Tabella: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Osservatorio statistico INPS • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

## LE DINAMICHE RETRIBUTIVE: POCA CRESCITA PER POCHI.

Un altro tema fondamentale di carattere strutturale che abbiamo più volte trattato nelle passate edizioni del Rapporto riguarda il valore delle retribuzioni del lavoro e conseguentemente la dimensione sempre più crescente di lavoratori poveri.

Su questo terreno i dati rilevati da Eurostat certificano un miglioramento della situazione tra il 2021 e il 2022 con un'incidenza che è passata dal 21,6% al 17,3%, ma che risulta oltre 6 punti percentuali superiore alla media UE e colloca l'Italia al penultimo posto tra i ventiquattro di cui viene fornito il dato puntuale.

### C6. Grafico 1 • Percentuale di lavoratori poveri nel 2022 in Italia e nei Paesi dell'Unione Europea

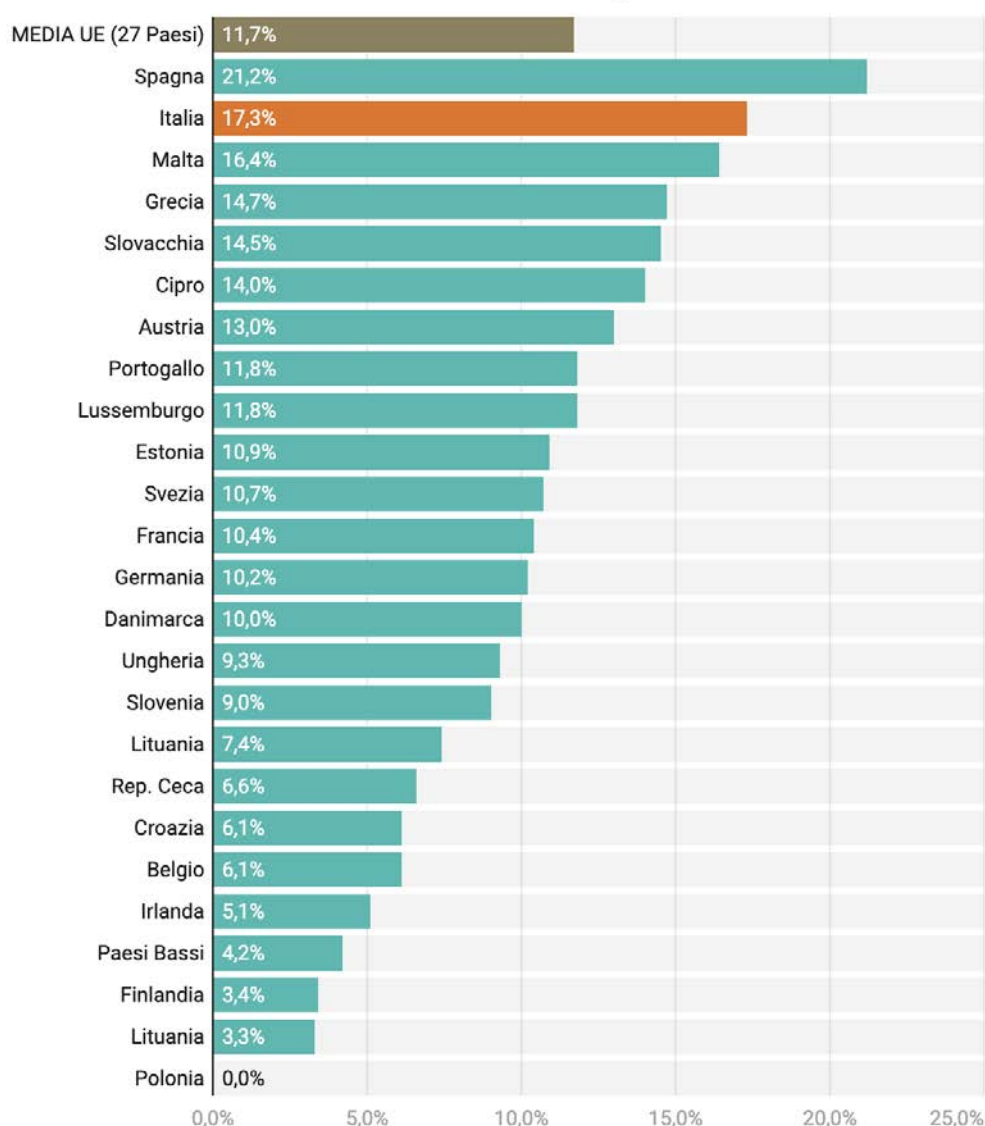


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Elaborazione su dati Eurostat • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Questo elemento, pur significativo, non è sufficiente da solo a fornire il quadro completo delle distribuzioni e del valore delle retribuzioni effettivamente percepite e delle differenti dinamiche che si sono verificate nel medio periodo nel nostro paese. Da questo punto di vista risulta particolarmente utile una lettura più attenta delle informazioni contenute nelle banche dati dell'INPS.

Considerando in primo luogo la distribuzione delle retribuzioni annuali lorde dei lavoratori delle imprese private, illustrata nel grafico seguente, emerge che nel 2022 la metà dei dipendenti aveva percepito al massimo venti mila euro lordi all'anno, corrispondenti a uno stipendio netto mensile di circa 1.400 euro. In termini assoluti si tratta di poco meno di otto milioni e mezzo di persone.

Bisogna poi considerare che sono oltre 6 milioni le persone che hanno ottenuto una retribuzione inferiore a 15 mila euro l'anno e quindi inferiore a mille euro al mese: il 37% dell'intero insieme degli addetti nelle imprese private e quindi ben più di quel 17% indicato come riferimento da Eurostat.

## C6. Grafico 2 • Distribuzione dei lavoratori delle imprese private per fasce di retribuzioni annuali lorde (2022)

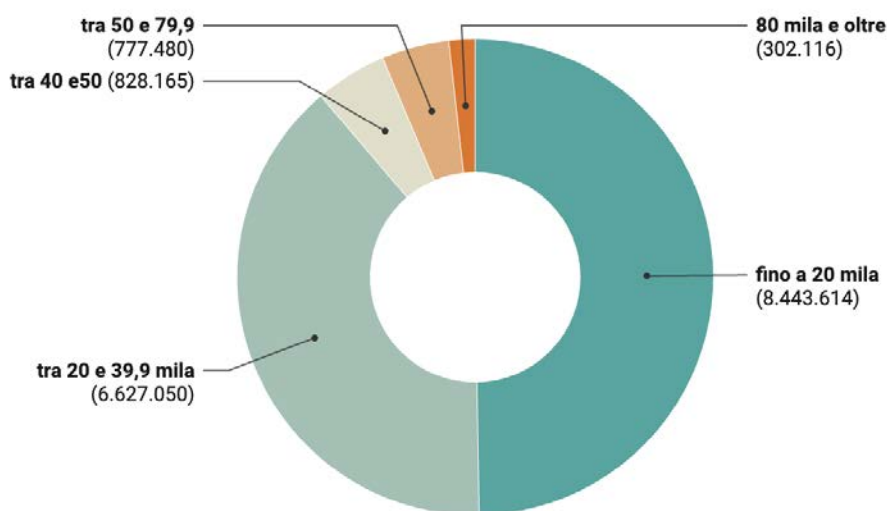


Grafico: [rapportodiritti.it](https://rapportodiritti.it) • Fonte: Elaborazione su dati INPS • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Di particolare importanza è anche la valutazione sulle dinamiche retributive che si sono verificate dal 2014 al 2022 dalle quali risulta evidente che, nel complesso, l'incremento medio delle retribuzioni del 7% è stato di sei punti percentuali inferiore a quello degli indici dei prezzi al consumo e che, conseguentemente, almeno fino allo scorso anno, a un incremento del numero degli occupati non solo non è corrisposto un analogo incremento dei redditi dei lavoratori ma, al contrario, il loro potere di acquisto si è ridotto, soprattutto dopo il periodo pandemico.

## C6. Grafico 3 • Confronto dell'andamento degli indici dei prezzi al consumo e delle retribuzioni medie annue del settore privato

Italia - 2014-2022 - valori indice 2014=100

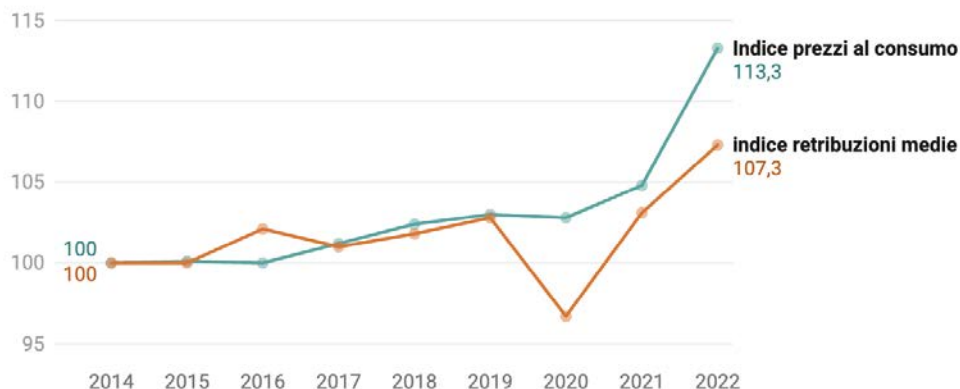


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Elaborazione su dati INPS e Istat • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Un altro dato molto significativo è costituito dalle diverse dinamiche che si sono verificate nelle differenti fasce retributive, che testimoniano come sia in atto una forte divaricazione tra una maggioranza di lavoratori con retribuzioni medio-basse che non crescono e conseguentemente stanno costantemente perdendo potere d'acquisto e una minoranza di persone con alte retribuzioni, superiori a 80 mila euro l'anno che, invece, riescono a ottenere condizioni retributive in crescita anche se non del tutto al passo con l'inflazione. Infatti, se l'incremento complessivo degli stipendi di chi guadagna meno di 20 mila euro l'anno è cresciuto in otto anni dell'1,1% quello di coloro che si trovano oltre la soglia degli 80 mila è aumentato del 4,1%. In sostanza non solo si è incrementato il gap tra l'andamento dei prezzi al consumo e gli stipendi di tutti i dipendenti del settore privato ma questa dinamica risulta particolarmente più grave e critica per chi dispone di uno stipendio medio-basso.

## C6. Grafico 4 • Variazione percentuale delle retribuzioni medie annue tra il 2014 e il 2022 dei lavoratori del settore privato per fasce retributive

Italia - 2014-2022 - valori indice 2014=100

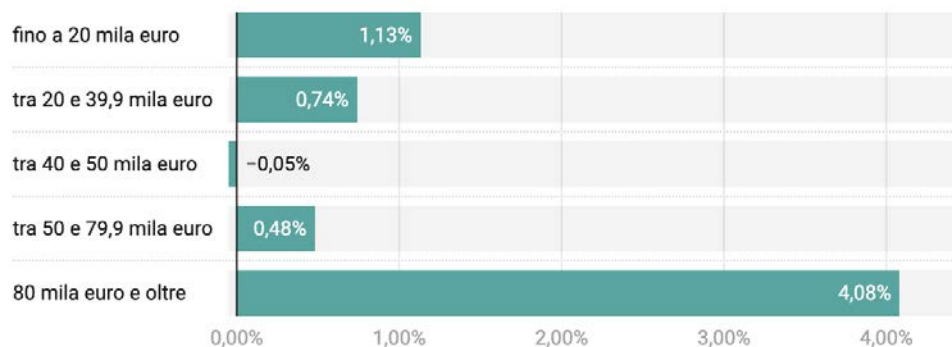


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

## IL GAP RETRIBUTIVO TRA UOMINI E DONNE SI RIDUCE IN MANIERA ESTREMAMENTE LENTA

Un altro tema significativo che emerge dall'analisi dei dati delle retribuzioni è costituito dalla disparità di genere. Nel 2022 complessivamente la retribuzione media annua degli uomini è stata superiore del 43,3% rispetto a quella delle donne. Ciò non significa direttamente che vi sia una disparità di trattamento economico a parità di mansioni e lavoro tra uomini e donne, ma mette in evidenza chiaramente come vi sia una forte disparità dal punto di vista delle opportunità che il mercato del lavoro che, di fatto, discrimina ancora notevolmente le donne. Peraltro la situazione sembra sostanzialmente stabile nel medio periodo. Infatti tra il 2014 e il 2022 il differenziale retributivo tra uomini e donne si è ridotto di soli 2,7 punti percentuali passando dal 46% al 43,3%. Al ritmo attuale, il tempo necessario per colmare questo *gap* sarebbe di oltre 120 anni!

## POVERTÀ, REDDITO DI CITTADINANZA E SALARIO MINIMO LEGALE

Nel 2023 la stima preliminare elaborata da Istat dell'incidenza di povertà assoluta in Italia è stata pari all'8,5 per cento tra le famiglie (8,3 per cento nel 2022) e al 9,8 per cento tra gli individui (9,7 per cento nel 2022). Seppure in un quadro di sostanziale stabilità rispetto all'anno precedente, si raggiungono livelli mai toccati in precedenza, per un totale di 2 milioni 235 mila famiglie e di 5 milioni 752 mila individui in povertà. Nell'arco degli ultimi dieci anni, l'incidenza della povertà assoluta a livello familiare è salita dal 6,2 all'8,5 per cento, e quella individuale dal 6,9 al 9,8 per cento. Complessivamente, rispetto al 2014 vi sono oltre 650 mila famiglie e 1,6 milioni di persone in più che si trovano in condizioni di povertà.

### C6. Grafico 5 • Incidenza percentuale della povertà assoluta di famiglie e individui sul totale della popolazione italiana (2014 - 2023)

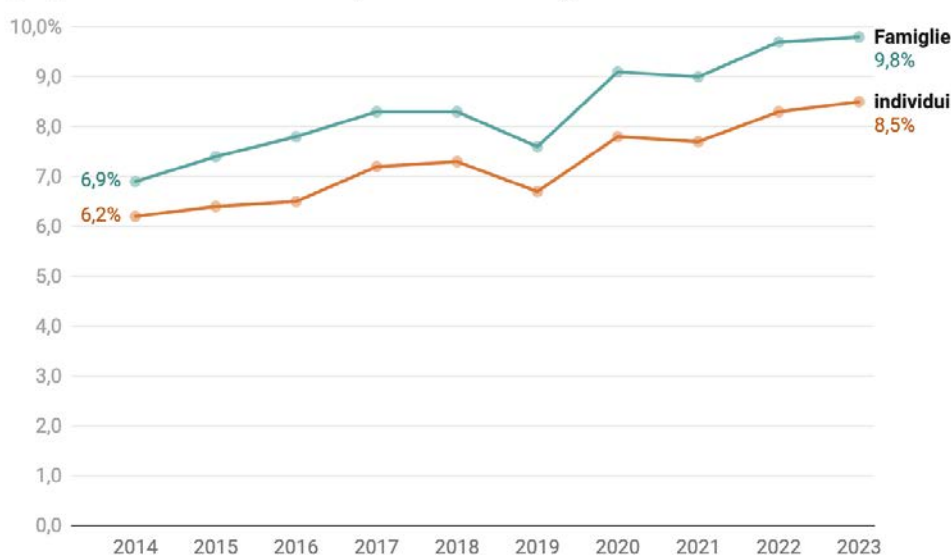


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Elaborazione su dati ISTAT • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Guardando alle dinamiche che si sono verificate nel decennio si evidenzia un balzo in avanti delle percentuali di persone e famiglie in condizioni povertà nel 2017; nel 2018 il dato si è poi stabilizzato per poi decrescere a partire dal 2019 grazie in particolare all'introduzione delle due misure di sostegno al reddito che sono state messe in campo prima dal Governo Gentiloni attraverso il Reddito di Inclusione (REI) e poi dal primo Governo Conte con il Reddito di Cittadinanza (RdC). Poi, nel 2020 nel primo anno della pandemia da *COVID-19*, la povertà assoluta ha avuto un'accelerazione significativa, portando l'incidenza familiare al 7,8 per cento e quella individuale al 9,1 per cento, per poi stabilizzarsi nel 2021. In questo biennio il reddito delle famiglie è stato sostenuto da interventi di redistribuzione e di sostegno all'economia, che, nell'insieme, hanno contribuito a contenere i rischi di aumento delle condizioni di povertà. Tra questi interventi, il RdC ha svolto un ruolo chiave come strumento di protezione sociale. Al suo fianco hanno operato il Reddito di Inclusione, sostituito proprio dal RdC nel corso del 2019 con una coda nel 2020, e il Reddito di Emergenza, erogato nel 2020 e nel 2021 specificatamente per contrastare gli effetti della pandemia.

Il RdC è stato sostituito a sua volta dal Supporto per la Formazione e il Lavoro, erogato a partire dal 1° settembre 2023, e dall'Assegno di Inclusione, erogato a partire dal 1° gennaio 2024. Riguardo a quest'ultima misura, che riduce notevolmente la platea dei beneficiari, va tuttavia sottolineato che proprio recentemente, nel mese di maggio 2024, in un documento di lavoro dello staff della Commissione Europea sulla convergenza sociale è stato considerato che la sostituzione del sussidio universale con l'Assegno di inclusione, i cui criteri di accesso non sono basati sulla prova dei mezzi ma solo sulla presenza in famiglia di over 60, minori o disabili, *“riduce in maniera significativa la copertura dello schema di reddito minimo”*. In particolare, secondo quanto stimato dal gruppo di lavoro della Commissione, la riforma del governo Meloni *“ridurrà le famiglie beneficiarie del 40% tra quelle formate da cittadini italiani e del 66% tra quelle con altra nazionalità”*. Avendo come effetto finale *“una maggiore incidenza della povertà assoluta e infantile rispettivamente di 0,8 punti percentuali e 0,5 punti percentuali rispetto al regime precedente.*

Secondo quanto illustrato dall'Istat in occasione [dell'audizione dell'11 luglio 2023](#) presso l'XI Commissione (lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati circa l'11% dei lavoratori dipendenti è da considerare a rischio di povertà. Si tratta di circa 2,4 milioni di lavoratori e sono oltre 4,6 milioni i lavoratori dipendenti a bassa retribuzione e inferiore a 12mila euro l'anno.

In particolare riguardo alle retribuzioni orarie:

- i rapporti di lavoro con retribuzione oraria inferiore ai 9 euro lordi sono quasi un quinto del totale (il 18,2%, circa 3,6 milioni di rapporti) e coinvolgono circa 3 milioni di lavoratori;
- i rapporti con retribuzione inferiore ai 10 euro salgono al 30,6% (per un totale di poco più di 6 milioni di rapporti) e coinvolgono quasi 5,2 milioni di lavoratori.

Per far fronte a questi fenomeni le principali forze politiche di opposizione rappresentate in Parlamento hanno avanzato diverse proposte di legge per l'istituzione di un salario minimo legale fissato entro una soglia compresa tra 9 e 10 euro per ora di lavoro. Si tratterebbe di una misura non solo auspicabile ma di notevole impatto per un gran numero di lavoratori poveri. Infatti, sempre secondo quanto presentato nel corso dell'audizione al Parlamento del luglio dello scorso anno:

- l'innalzamento della retribuzione oraria minima a 9 euro comporterebbe un incremento della retribuzione annuale per 3,6 milioni rapporti lavorativi con un incremento medio annuale pari a circa 804 euro per singolo rapporto;
- l'innalzamento della retribuzione oraria minima a 10 euro comporterebbe un incremento della retribuzione annuale sono poco più di 6 milioni di rapporti lavorativi con un incremento medio annuale pari a circa 1.069 euro.

## **DIGNITÀ E SICUREZZA. PER UN LAVORO CHE NON SIA SACRIFICIO UMANO**

*di Daniela Bauduin<sup>45</sup>*

Il disegno costituzionale del lavoro, tracciato dai Costituenti, prevede un lavoro dignitoso, ossia sicuro, sano, retribuito adeguatamente, strumento di liberazione dal bisogno materiale e di inclusione nella piena cittadinanza. Ciò è affermato con chiarezza dalla Costituzione italiana che pone il lavoro a fondamento della Repubblica (art. 1) e pertanto sollecita la rimozione degli ostacoli economico-sociali che impediscono ai cittadini la piena partecipazione alla vita della *polis* (art. 3). La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 34), nel titolo dedicato alla solidarietà, riconosce il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale in casi quali la malattia e gli infortuni sul lavoro. Analogamente fa in tema di sicurezza la nostra Carta fondamentale che riconosce la libertà di iniziativa economica privata, ma prevede al contempo che essa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (artt. 38 e 41 Cost.)<sup>46</sup>.

Un assetto, quello sopra citato, in cui è difficile credere quando ci troviamo di fronte a situazioni disumane di lavoro, vere e proprie forme di schiavitù che riducono l'essere umano a proprietà altrui, oppure quando siamo posti dinnanzi al dramma di restare senza lavoro: in entrambi i casi è inflitta una ferita alla dignità.

Il lavoro negato crea un senso di esclusione dal mondo, di alienazione, come è stato ben descritto da Vitaliano Trevisan nelle pagine del romanzo autobiografico *Works*<sup>47</sup>, che descrive il clima emotivo in cui si trovò a vivere in mancanza di lavoro, condizione considerata dai più come qualcosa di intollerabile, di spaventoso, una vera maledizione.

Il lavoro deve essere degno, ossia regolare, sicuro, incentrato sulla persona: i gravi infortuni sul lavoro, le morti nei cantieri, sono sovente la conseguenza diretta del modo in cui le persone sono costrette a lavorare senza l'uso delle misure di sicurezza, sospese nel vuoto oppure costrette a sollevare pesi insostenibili.

Sul piano normativo, il Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali prevede l'obbligo di assicurazione per tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, oppure un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre gior-

45 Funzionario pubblico, ha esercitato la professione forense, è autrice di saggi in materia giuridica.

46 Art. 41 Cost., come modificato dall'art. 2, Legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

47 V. Trevisan, *Works*, edizione ampliata, Giulio Einaudi editore, Torino, 2022, pp. 339 e seguenti.

ni<sup>48</sup>. L'obbligo assicurativo riguarda anche le malattie professionali indicate nella tabella allegata al TU citato, le quali siano contratte nell'esercizio e a causa delle lavorazioni specificate nella tabella stessa ed in quanto tali lavorazioni rientrino tra quelle previste nel TU<sup>49</sup>. A seguito dell'intervento della Corte costituzionale<sup>50</sup>, l'assicurazione è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro.

L'INAIL mette a disposizione dei cittadini il proprio patrimonio informativo attraverso dati pubblici, in formato aperto e senza limitazione per l'utilizzo, collocati nella [sezione "Open data" del sito dell'Istituto](#), dove si ritrovano informazioni analitiche sulle denunce di infortunio e di malattia professionale.

Di seguito, i dati aggiornati al mese di ottobre 2024<sup>51</sup>:

- *«Le denunce di infortunio presentate all'Inail nei primi 10 mesi del 2024 sono state 491.439, in aumento dello 0,4% rispetto alle 489.526 dello stesso periodo del 2023, del 9,7% rispetto a gennaio-ottobre 2021 e del 16,6% rispetto a gennaio-ottobre 2020, e in diminuzione del 17,5% sul 2022 e dell'8,0% sul 2019, anno che precede la crisi pandemica (...) Tra i settori con più infortuni avvenuti in occasione di lavoro si evidenziano per gli incrementi le Costruzioni (31.341 casi, +3,2% sul 2022), il Trasporto e magazzinaggio (28.918 casi, +2,3%), il Commercio (27.417, +3,4%) e il Noleggio e servizi di supporto alle imprese (18.198, +5,3%), e per i decrementi il comparto manifatturiero (59.678, -4,8%) e la Sanità e assistenza sociale (30.444, -9,9%).*
- *L'analisi territoriale evidenzia un aumento delle denunce nelle Isole (+2,1%), seguite da Centro (+0,7%), Nord-Ovest (+0,5%) e Nord-Est (+0,2%), e un calo al Sud (-0,7%). Tra le regioni con i maggiori incrementi percentuali si segnalano le province autonome di Trento (+15,5%) e Bolzano (+3,5%), l'Umbria (+3,5%), la Sicilia (+2,4%) e la Calabria (+1,9%), mentre per i decrementi la Basilicata (-6,3%), l'Abruzzo (-4,0%), le Marche (-1,6%) e l'Emilia-Romagna (-1,5%).*
- *Le denunce di infortunio sul lavoro con esito mortale presentate nei primi 10 mesi del 2024 sono state 890, 22 in più rispetto alle 868 registrate nel pari periodo del 2023, 19 in meno rispetto al 2022, 127 in meno sul 2021, 146 in meno sul 2020 e sei in meno sul 2019. (...) Dall'analisi territoriale emergono incrementi nel Nord-Ovest (da 228 a 242 denunce), al Centro (da 156 a 173) e nelle Isole (da 75 a 96), e cali nel Nord-Est (da 196 a 189) e al Sud (da 213 a 190). Tra le regioni con i maggiori aumenti si segnalano il Lazio (+17), la Lombardia (+16), la Sicilia (+14), la Toscana (+10) e la Sardegna (+7), mentre per i cali più evidenti il Veneto (-17), la Campania e l'Abruzzo (-12 ciascuna), il Piemonte (-9) e le Marche (-6)*
- *Le denunce di malattia professionale protocollate dall'Inail nei primi 10 mesi del 2024 sono state 73.922, 13.460 in più rispetto allo stesso periodo del 2023 (+22,3%). L'aumento è del 47,8% rispetto al 2022, del 62,8% sul 2021, del 101,9% sul 2020 e del 44,8% sul 2019.. (...) L'aumento interessa le Isole (+30,28%), il Sud (+30,25%), il*

.....  
48 Art. 2, D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

49 Art. 3, D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

50 Corte cost. 10-18 febbraio 1988 n. 179, sent. (in G.U. 1 a s.s. 24 febbraio 1988, n. 8).

51 INAIL, Comunicato stampa, *Denunce di infortuni e malattie professionali*, online gli open data Inail di ottobre, consultabile su: <https://www.inail.it/portale/it/inail-comunica/comunicati-stampa/comunicato-stampa.2024.12.comunicato-stampa-open-data-inail-ottobre-2024.html>

Centro (+20,5%), il Nord-Ovest (+16,6%) e il Nord-Est (+14,0%).

- In ottica di genere si rilevano 10.228 denunce di malattia professionale in più per i lavoratori, da 44.470 a 54.698 (+23,0%), e 3.232 in più per le lavoratrici, da 15.992 a 19.224 (+20,2%). L'aumento ha interessato sia le denunce dei lavoratori italiani, passate da 55.520 a 67.606 (+21,8%), sia quelle dei comunitari, da 1.526 a 1.964 (+28,7%), e degli extracomunitari, da 3.416 a 4.352 (+27,4%).
- Le patologie del sistema osteo-muscolare e del tessuto connettivo, quelle del sistema nervoso e dell'orecchio continuano a rappresentare, anche nei primi 10 mesi del 2024, le prime tre tipologie di malattie professionali denunciate, seguite dai tumori e dalle patologie del sistema respiratorio».

Al fine di evitare che le morti sul lavoro si trasformino in meri dati statistici, il giornale [La Repubblica dedica uno spazio fisso](#) a tali tragedie, in cui racconta la vita di ciascuna vittima: la storia di Gaspare, morto nel porto di Napoli, schiacciato durante le operazioni di sistemazione dei camion sul traghetto; quella di Chokri, operaio edile morto a Genova, precipitato dal tetto di una palazzina in ristrutturazione.

Nell'ambito delle disposizioni introdotte nella XIX Legislatura con decretazione d'urgenza per attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il Governo ha adottato alcune misure normative in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare<sup>52</sup>.

- è riconosciuto al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto “un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto” ed è previsto che il committente sia obbligato in solido sul piano retributivo e contributivo anche nei casi di illiceità della somministrazione di prestatori di lavoro, dell'appalto e del distacco (art. 29, comma 2);
- vengono aumentate le sanzioni per le violazioni previste nel caso di lavoro nero e irregolare (art. 29, comma 3) ed è reintrodotta il reato di somministrazione illecita di manodopera (art. 29, comma 4);
- è previsto che nel caso di accertamenti ispettivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, ivi compresa la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, da cui non emergano violazioni o irregolarità, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro rilasci un attestato e iscriva il datore di lavoro, previo assenso, in un apposito elenco informatico consultabile pubblicamente, denominato “Lista di conformità INL”. I datori di lavoro cui è stato rilasciato l'attestato non sono sottoposti, per un periodo di dodici mesi dalla data di iscrizione nella Lista citata, ad ulteriori verifiche da parte dell'INL, fatte salve quelle in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le eventuali richieste di intervento, nonché le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica. Nel caso fossero accertate violazioni o irregolarità, l'Ispettorato provvede alla cancellazione del datore di lavoro dalla Lista di conformità INL (art. 29, comma 7-8-9);
- al fine di rafforzare l'attività di vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale,

.....  
<sup>52</sup> Decreto-Legge 2 marzo 2024, n. 19, Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), convertito con modificazioni dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56.

nonché di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, è previsto il potenziamento del personale ispettivo preposto ai controlli sul territorio (art. 31).

Da sempre l'arte è capace di trasmettere ciò che tante parole non riescono a esprimere efficacemente, così accade nel libro *Per mille camicette al giorno*<sup>53</sup>, in cui una vecchia camicetta racconta la storia del terribile incendio della Triangle Shirtwaist Factory, avvenuto il 25 marzo 1911 a New York, ove persero la vita centoventinove operaie, di cui trentotto erano emigranti italiane.

In questo albo illustrato, le autrici criticano l'impiego dell'espressione «morti bianche» per definire gli infortuni mortali sul lavoro, in quanto tali eventi non hanno nulla di candido, si tratta spesso di morti annunciate dall'incuria e quindi evitabili. Della stessa opinione è chi scrive, come espresso in un recente saggio di cui è coautrice, al quale si rinvia nella conclusione di queste riflessioni: «*Per consuetudine gli infortuni fatali vengono definiti, con una certa retorica, "morti bianche", veicolando implicitamente il messaggio che la morte di lavoro sia meno negativa, grave, socialmente pericolosa, siccome il colore bianco comunemente ha un connotato positivo, che secondo una certa morale cromatica è in grado di veicolare purezza e incorruttibilità. Invece, non c'è nulla di morale o incorruttibile nel perdere la vita sul lavoro. Al contrario, si tratta di vite innocenti perdute, per questo, a parere delle autrici, l'espressione più appropriata all'uso in questo contesto è di "sacrifici umani"*».<sup>54</sup>

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

### DI LORENZO FANOLI

I dieci anni che sono trascorsi dalla pubblicazione del nostro primo Rapporto sullo Stato dei Diritti in Italia sono stati caratterizzati da una dinamica generalizzata di incremento dei fenomeni di marginalizzazione testimoniata soprattutto dai numeri relativi alla diffusione della povertà e delle disparità di reddito. In questi anni si sono succedute misure basate su due fondamentali approcci contrastanti orientati:

- da un lato ad adottare strumenti e dispositivi, sia di carattere universalistico e tendenti a garantire supporti economici di carattere generale e di integrazione al reddito per le persone in condizioni di deprivazione e povertà, sia più direttamente connesse alla disciplina dei contratti di lavoro volti a limitare la diffusione di condizioni di lavoro intermittenti e temporanee per privilegiare quelle di rapporti di lavoro stabili e di lunga durata;
- dall'altro, invece, più orientate a introdurre misure di maggiore flessibilità nell'accesso al mercato del lavoro attraverso incentivi alle imprese e una minore possibilità di ricorso al contenzioso per i casi di licenziamenti e a limitare l'erogazione di sostegni economici, di carattere universalistico, nei confronti di persone "occupabili", sostituendole con programmi di formazione e un supporto più diretto all'inserimento nel mercato del lavoro.

.....

53 S. Ballista (testo), S.M.L. Possentini (illustrazioni), [Per mille camicette al giorno](#), Orecchio Acerbo, Roma, 2024.

54 D. Bauduin, E. Falletti, [Sicurezza, automazione, dignità del lavoro](#), Futura editrice, Roma, 2023, p. 28.

Purtroppo l'insieme di queste iniziative e l'alternarsi periodicamente di soluzioni di diversa natura confliggenti tra loro non sembra aver modificato sostanzialmente e positivamente lo scenario al quale ci trovavamo di fronte dieci anni fa. In particolare e nonostante l'incremento del numero di occupati nel nostro paese, la percentuale di persone in condizioni di povertà assoluta è passata dal 6,9% del 2014 al 9,7 % del 2023. A tale fenomeno si associa una significativa diffusione di lavoro povero e il nostro paese risulta al secondo posto tra i 27 Paesi dell'Unione Europea per incidenza di tale condizione. Bisogna qui considerare che, secondo recenti stime prodotte dall'Istat, sono oltre 5 milioni le persone che percepiscono un compenso orario inferiore a 10 euro. Permangono, inoltre, forti disparità generazionali e di genere nell'accesso al mercato del lavoro e nella distribuzione delle retribuzioni, cui consegue una forte diffusione di condizioni di precarietà e povertà lavorativa tra i giovani e le donne. Infine, ma non per ordine di importanza, va sottolineato che in un contesto in cui un numero variabile tra 5 e 7 milioni di persone si trova in condizioni di scarsa tutela contrattuale, risulta particolarmente drammatica la diffusione di infortuni e, soprattutto, di morti sul lavoro, che sono costantemente più di 1.000 ogni anno e che nel 2024 risultano in aumento rispetto al 2023.

## QUANDO IL LAVORO NON BASTA PER GUADAGNARSI DA VIVERE

(...) riandando a un'altra lezione di inglese Mr. Chess (...) quando nel corso della consueta mezz'ora finale di conversazione di libera ci aveva chiesto "perché lavoriamo?" (...) non ero forse stato l'unico a rispondere: *Because I need money to live?* (...) Né posso dire che si trattasse di persone che non avessero bisogno di lavorare (...); eppure anche se avevano bisogno di lavorare per guadagnarsi da vivere nessuno di loro aveva detto semplicemente "*lavoro per guadagnarmi da vivere*"; poi, per carità, magari, se è possibile, quando è possibile, anche per altro; ma il primo motivo dovrebbe esser quello; e se proprio uno non lo mette per primo, non dovrebbe almeno essere compreso nella lista? Invece no, niente, nemmeno un cenno. La propaganda fa miracoli anche senza un apposito ministero<sup>55</sup>.

*Vitaliano Trevisan*

### Art. 4

*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.*

*Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.*

### Art. 36

*“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.*

*Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi”.*

.....  
<sup>55</sup> Vitaliano Trevisan, *Works*, Einaudi, Torino 2016-2022

## Raccomandazioni

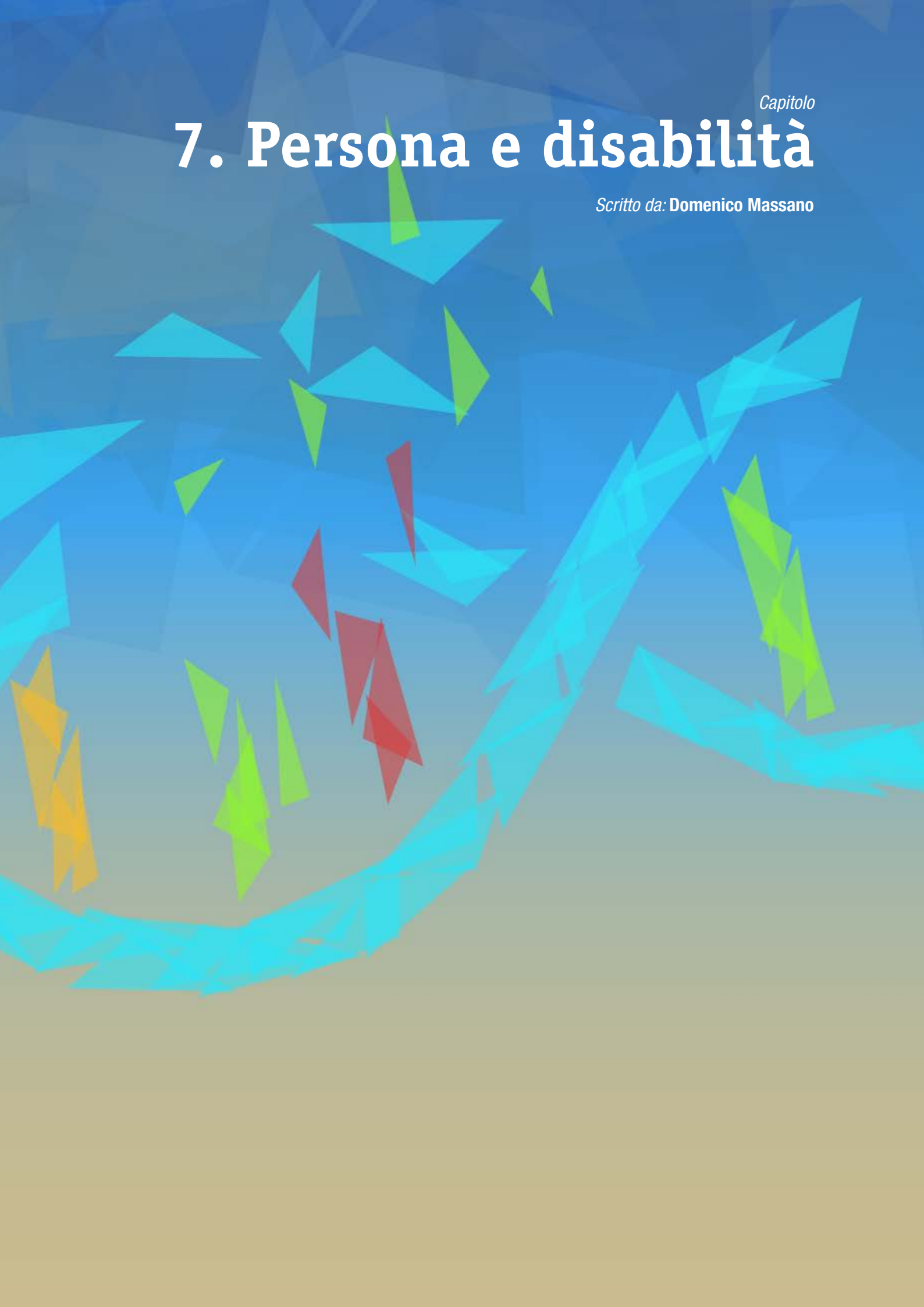
- Intervenire con misure legislative dirette per contrastare il fenomeno dei working poor anche attraverso l'istituzione di una misura di salario minimo
- Potenziare il sistema di welfare per la conciliazione dei tempi di vita e tempi di lavoro per favorire l'accesso al lavoro stabile e garantito dei giovani e delle donne che sono le categorie in cui è più diffuso il part-time involontario
- Rendere più accessibili e diffuse le misure universalistiche di sostegno al reddito in maniera particolare per disoccupati di lunga durata e fasce deboli della popolazione
- Intervenire anche eventualmente con misure legislative ad hoc per contrastare le disparità retributive che colpiscono giovani e donne
- Favorire l'accesso dei giovani alle posizioni lavorative nelle pubbliche amministrazioni lasciate vacanti dalle numerose uscite che si sono verificate in questi ultimi anni in funzione da parte dei funzionari e impiegati reclutati tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso
- Incrementare i controlli, rafforzare le normative sugli appalti non solo abolendo il massimo ribasso ma rafforzando i controlli sui fenomeni di subappalto e le verifiche sulle retribuzioni effettive dei lavoratori nell'ambito delle commesse affidate
- Rafforzare e potenziare la rete dei funzionari Inail proposti ai controlli e alle verifiche della sicurezza sul lavoro e il rispetto delle norme contrattuali



Capitolo

# 7. Persona e disabilità

Scritto da: Domenico Massano



## Il 2023 e il 2024

I [recenti dati ISTAT](#) rilevano che l'8,5% delle famiglie residenti in Italia vive in povertà assoluta, con un aumento negli ultimi 10 anni di circa 2,3 punti percentuali (erano il 6,2% nel 2014). Nel leggere tali preoccupanti dati bisogna ricordare che l'incidenza della povertà riguarda maggiormente alcune persone rispetto ad altre.

In particolare, come segnala l'Eurostat, in Italia è a rischio di povertà o esclusione sociale il 30,2% delle persone con gravi limitazioni, contro il 21,3% della popolazione restante<sup>56</sup>, e nel paese ci sono circa 2,3 milioni di famiglie in cui vive almeno una persona con limitazioni gravi. Inoltre il 28,7% delle famiglie con persone con disabilità vive già in una condizione di deprivazione materiale, contro il 18% della media nazionale<sup>57</sup>.

A esporre le persone con disabilità e le loro famiglie a “un rischio di povertà più elevato”<sup>58</sup>, concorrono principalmente le difficoltà nella partecipazione al mercato del lavoro, i costi aggiuntivi legati soprattutto ai bisogni di cura e di assistenza socio-sanitaria, e una protezione sociale insufficiente nonostante sia indispensabile, visto che senza trasferimenti sociali il 71,2% delle persone con disabilità in Italia sarebbe a rischio povertà<sup>59</sup>.

### C7. Grafico 1 • Famiglie in condizione di deprivazione materiale

Valori per 100 famiglie con le stesse caratteristiche, Anno 2017

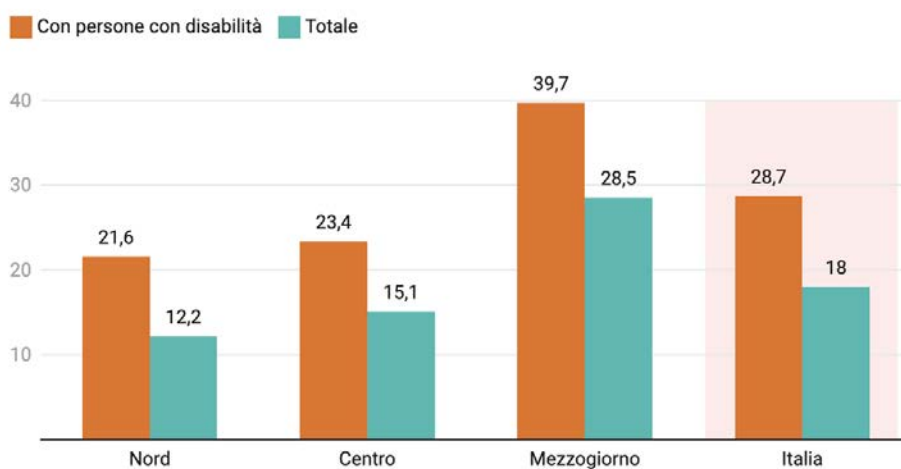


Grafico: [rapportodiritti.it](#) • Fonte: ISTAT (2019), *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, p. 164 • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

56 EUROSTAT (2023), Disability statistics - poverty and income inequalities.

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hith\\_dpe010\\_custom\\_12140501/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hith_dpe010_custom_12140501/default/table?lang=en)

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability\\_statistics\\_-\\_poverty\\_and\\_income\\_inequalities#At\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics_-_poverty_and_income_inequalities#At_risk_of_poverty_or_social_exclusion)

57 ISTAT (2019), *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, <https://www.istat.it/it/archivio/236301>

58 Commissione Europea, *Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030* <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1484&langId=it>

59 EUROSTAT (2023), *Disability statistics - poverty and income inequalities*, cit.

Disabilità e povertà sono “condizioni che si rafforzano a vicenda, contribuendo ad aumentare la vulnerabilità e l’esclusione”, come si ribadisce nel rapporto *Disabilità e povertà nelle famiglie italiane (2023)* di CBM e Fondazione Zancan, in cui emerge con chiarezza la natura multidimensionale della povertà delle persone con disabilità (e delle loro famiglie) che è chiaramente correlata con le condizioni materiali di vita, ma anche con le condizioni di isolamento sociale, con la carenza di relazioni amicali e familiari, con la difficoltà di accedere alle opportunità culturali, ricreative e di socializzazione e “alla persistenza di uno stigma sociale ancora significativo, che rende difficile e complessa la partecipazione alla vita sociale”.

Le difficoltà economiche sono spesso accentuate dalle difficoltà occupazionali, che si collegano sia al mancato inserimento lavorativo delle persone con disabilità, sia alla mancata o fortemente penalizzata partecipazione al mercato del lavoro delle famiglie al cui interno vive una persona con disabilità (con una bassa intensità lavorativa per il 38,4% contro il 9,1% delle altre famiglie<sup>60</sup>), soprattutto per il familiare primariamente impegnato nel ruolo di *caregiver* che per lo più è una donna.

Dai risultati dell’indagine di BVA Doxa e Fondazione Paideia *L’impatto della disabilità sul sistema familiare (2023)*, emerge che il 64% delle madri di bambini o ragazzi con disabilità ha dichiarato di aver dovuto chiedere la riduzione dell’orario di lavoro, rispetto al 42% delle altre madri, e il 34% dei genitori di figli con disabilità ha dichiarato che l’essere genitore “ha condizionato moltissimo” i possibili avanzamenti di carriera, a confronto con il 17% riferito alle altre famiglie. Dati che dovrebbero sollecitare immediati interventi per il riconoscimento e la tutela delle figure dei *caregiver* familiari, anche in ottemperanza alla recente [pronuncia dell’ONU](#) in cui si denuncia che **l’Italia non assicura loro un quadro giuridico adeguato di tutela e assistenza**.

Riguardo all’occupazione per le persone con disabilità, inoltre, nonostante la legge 68/99 finalizzata all’inserimento lavorativo, permane un “rilevante svantaggio”, con solo il 31,3% di occupati a fronte di una media nazionale del 57,8%. Lo svantaggio è ancora più netto per la componente femminile che vede occupato solo il 26,7% delle donne con disabilità contro il 36,3% degli uomini<sup>61</sup>.

## C7. Grafico 2 • Occupazione tra le persone di 15-64 anni e più per presenza di limitazioni

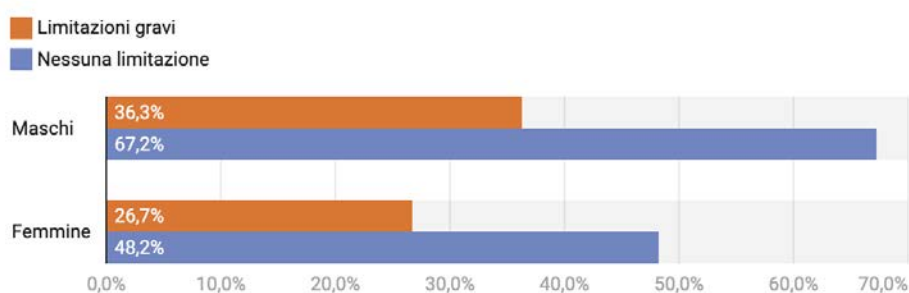


Grafico: [rapportodiritti.it](#) • Fonte: ISTAT (2019), *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, p.61 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

60 ISTAT, Nota per l’Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità, 06/12/2023

61 ISTAT (2019), *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, cit.

Le condizioni economiche delle persone con disabilità e delle loro famiglie risentono, poi, delle spese, spesso elevate e incompressibili, legate all'assistenza socio-sanitaria e alle necessità di cura, anche a fronte della frequente inadeguatezza del sistema sanitario<sup>62</sup>, confermata nella [Risoluzione 8-00033](#) della XII Commissione Parlamentare, in cui si afferma che: “le cure dedicate alle persone con disabilità in ambito ospedaliero per patologie non direttamente correlate alla disabilità stessa presentano numerosi punti critici, quali per esempio la presenza di barriere materiali, organizzative-gestionali e culturali”. La stessa Commissione evidenzia che “nonostante i dati allarmanti, spiccano alcune buone pratiche” che dovrebbero essere maggiormente diffuse (ad es. i progetti **PASS**, Percorsi Assistenziali per Soggetti con bisogni Speciali e **DAMA**, Disabled Advanced Medical Assistance).

*Un tema in parte collegato a quelli delle condizioni economiche e della mancanza di un'adeguata assistenza socio-sanitaria è quello dell'istituzionalizzazione, che riguarda circa 51.000 persone con disabilità di età inferiore a 65 anni (il 6% minori) inserite in strutture residenziali socio-assistenziali e socio-sanitarie di cui solo il 9% sono di tipo familiare e di piccole dimensioni, mentre le restanti sono di tipo comunitario (il 23% con più di 45 posti letto)<sup>63</sup>.*

L'ISTAT segnala come il ricorso all'istituzionalizzazione aumenti all'aumentare dell'età, configurandosi spesso come la sola alternativa sia a una rete familiare rarefatta dall'invecchiamento, scarsamente sostenuta (pur in presenza di una legge specifica, la 112/2016, sul “Dopo di noi”), e quindi impossibilitata a prendersi cura del congiunto, sia a una mancanza o insufficienza di servizi territoriali a supporto di un progetto di vita indipendente. Questo nonostante già nel 2016<sup>64</sup> il [Comitato ONU avesse rilevato diverse criticità nel recepimento dell'art. 19](#) (*vita indipendente ed inclusione nella società*) della *Convenzione ONU sui Diritti delle persone con disabilità (CRPD che è la legge 18/09)*, esprimendo, in particolare, preoccupazione per la tendenza a “re-istituzionalizzare le persone con disabilità e per la mancata riassegnazione di risorse economiche dagli istituti residenziali alla promozione e alla garanzia di accesso alla vita indipendente nelle comunità di appartenenza”. Una situazione ormai ingiustificabile secondo quanto riportano le [Linee guida sulla deistituzionalizzazione](#), adottate a fine 2022 dal Comitato ONU: “Non esiste alcuna giustificazione per perpetuare l'istituzionalizzazione. Gli Stati parte non devono usare la mancanza di sostegno e di servizi nella comunità, la povertà o le stigmatizzazioni per giustificare il mantenimento degli istituti o i ritardi nella loro chiusura (...)”.

Il tema è stato affrontato anche dal Garante nazionale delle persone private della libertà<sup>65</sup>, che ha parlato di “fragilità recluse”, ossia di “nuove forme di istituzionalizzazione e di privazione della libertà che passano attraverso l'erosione di frammenti della libertà e il de-potenziamento della dimensione decisionale della persona”. Paradigmatica in tal senso la tragica vicenda di Carlo Gilardi, l'ex professore morto il 22 ottobre 2023 all'età di 92 anni, dopo aver vissuto l'ultimo periodo della sua vita in una Rsa dove era stato inserito contro la sua volontà. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con [sentenza del](#)

.....

62 Osservatorio cittadini e disabilità, Report 2023. L'accesso alle cure per le persone disabili. <https://drive.google.com/file/d/1n-Qqo2aFF-2vOCF8j7RntpXOF4PC7lqA2/view?pli=1>

63 ISTAT, Nota per l'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità, 06/12/2023

64 ONU (2016) Comitato sui diritti delle persone con disabilità, Osservazioni al primo [Rapporto Ufficiale](#) italiano sull'implementazione della Convenzione ONU

65 Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà, Relazione al Parlamento 2023, <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/fc13013de38c3ba97c6d0357fe21b941.pdf>

[6 luglio 2023](#) ha stabilito che nel suo caso l'Italia ha violato l'articolo 8 della Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e che l'ingerenza finalizzata alla sua supposta protezione non era né proporzionata, né idonea alla sua situazione individuale. Nella sentenza della CEDU si segnalano diverse criticità relative non solo ai servizi e alle modalità di inserimento in struttura, ma anche alle figure dell'Amministratore di Sostegno e del Giudice Tutelare, rimarcando un forte disallineamento tra il loro agire e la volontà della persona. Come sottolineato dall'associazione Diritti alla Follia, emerge il fatto che “La Legge 6/2004 istitutiva della figura dell'Amministratore di Sostegno, pur avendo dimostrato in molti casi di funzionare bene, purtroppo in molti altri diventa uno strumento attraverso il quale è possibile limitare fortemente la libertà e violare i diritti dei diretti interessati”.

A volte, poi, le strutture residenziali si rivelano essere non solo luoghi di limitazione della libertà e negazione di diritti, ma anche teatro di ingiustificabili violenze e prevaricazioni, in un contesto sociale che continua a essere attraversato da numerosi e gravi episodi di abilismo, discriminazioni e aggressioni. In particolare l'odio, le discriminazioni e le violenze contro le donne con disabilità rappresentano un dramma nel dramma, che negli ultimi anni è analizzato in una [pubblicazione ministeriale](#). I primi dati, riferiti al periodo ottobre 2022 – settembre 2023 indicavano un totale di 324 reati commessi nei confronti di donne con disabilità, tra cui 238 casi di maltrattamenti avvenuti generalmente nell'ambito del nucleo familiare o all'interno di strutture destinate alla loro cura e protezione, e 54 episodi di violenza sessuale (8 nei confronti di minori). Nel 2023-2024, i reati contro le donne con disabilità rilevati sono stati 540, con un incremento del 66% rispetto all'anno precedente (una maggiore emersione del fenomeno legata in parte alle attività di formazione e sensibilizzazione realizzate), tra cui 94 episodi di violenza sessuale (11 nei confronti di minori). Questi dati rappresentano la punta dell'iceberg di un preoccupante fenomeno poco raccontato e ancora meno denunciato, in cui “le vittime subiscono una **discriminazione** intersezionale che non solo le **rende più esposte**, ma ne **limita anche la capacità e possibilità di chiedere aiuto e di essere credute**”.

Nel corso del 2024 un evento particolarmente significativo, e che ha avuto un'ampia eco mediatica, sono state le Paralimpiadi di Parigi che, secondo il presidente del CIP (Comitato Italiano Paralimpico), Luca Pancalli, “hanno favorito la nascita di una nuova consapevolezza, stimolando preziose riflessioni sia sul ruolo sociale dello sport che sul concetto di abilità”. L'importanza della dimensione sportiva e di quelle ricreative e culturali, inoltre, è stata individuata tra le 8 priorità della Carta di Solfignano, il documento adottato al termine del primo G7 Inclusione e Disabilità che si è svolto in Italia a ottobre 2024.

In generale, però, la situazione delle persone con disabilità continua a essere difficile e attraversata da criticità croniche. Un po' di speranza arriva dalla Legge Delega sulla disabilità [227/21](#), il cui iter dopo l'adozione dei Decreti attuativi rispettivamente in tema di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità (Decreto Legislativo [222/23](#)) e di istituzione dell'Autorità Garante Nazionale dei Diritti delle Persone con Disabilità (Decreto Legislativo [20/24](#)), si è concluso con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto Legislativo [62/24](#) (che per il 2025 sarà attuato in via sperimentale solo in alcune province sul territorio nazionale), recante la definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole e della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato. L'intervento sull'attuale sistema normativo

dovrebbe renderlo maggiormente conforme a quanto disposto dalla CRPD, riformando anche il linguaggio con la sostituzione di parole come “handicap”, “handicappato”, “persona affetta da disabilità”, “disabile” o “diversamente abile” con il termine “persona con disabilità”. Le parole sono importanti, smuovono idee, concetti, pensieri e i loro cambiamenti possono incidere sulla società. O almeno si spera, come molte sono le speranze che accompagnano questa riforma. Tuttavia si deve rilevare che negli anni si sono susseguite diverse importanti normative i cui esiti sono rimasti, sotto molti aspetti, sulla carta. Si pensi all’articolo 14 della legge 328/2000 sul diritto al [Progetto Individuale](#), alla legge 41/1986 sul dovere di realizzazione dei Piani di abbattimento delle Barriere Architettoniche [PEBA](#), ai due [Programmi di Azione Biennale](#) per la promozione dei diritti e l’integrazione delle persone con disabilità (2013 e 2017), e alla stessa legge 18/2009 di ratifica della CRPD i cui contenuti sono rimasti, in buona parte, incompiute affermazioni di principio.

Spesso, inoltre, i diritti sono riconosciuti solo a seguito di lunghi e dispendiosi percorsi giudiziari, come testimonia il primo rapporto [dell’Osservatorio giuridico permanente sui diritti delle persone con disabilità](#) in cui si segnala che il tema della disabilità è stato preso in considerazione nel corso del 2023 da oltre 800 pronunce. Tale elemento, secondo gli autori, accredita l’idea che la normativa dedicata alle persone con disabilità incontra ancora oggi molteplici difficoltà sul piano culturale ed applicativo.

Una nota della FISH, la Federazione italiana per il superamento dell’handicap, in occasione della giornata internazionale del 3 dicembre si concludeva con le seguenti parole: “Negli ultimi anni, l’Italia ha fatto progressi significativi, sia sul piano normativo che nella sensibilità sociale. Tuttavia molte barriere – fisiche, culturali, sociali – continuano a limitare la piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita del Paese. Per eliminarle è necessario che Associazioni, Istituzioni e Cittadini/Cittadine lavorino assieme, affinché nessuno resti indietro”. È evidente come continuino a essere fondamentali l’incontro tra persone e realtà diverse, oltre alla costruzione di reti e relazioni, per sostenere e implementare, come ammoniva Stefano Rodotà, “una lotta culturale, una pratica educativa, una tensione morale”<sup>66</sup>, per la realizzazione di una società realmente inclusiva, in cui sia riconosciuto il valore del contributo di ciascuno e in cui siano assicurate la partecipazione e la garanzia dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

Nel corso di questi dieci anni del *Rapporto sullo stato dei diritti in Italia* sono state affrontate diverse tematiche, alcune delle quali hanno avuto una particolare attenzione:

- Vita indipendente e inclusione nella società: l’importanza della garanzia della vita indipendente (art. 19 CRPD) e del correlato rafforzamento dei servizi a livello della comunità è ampiamente ribadita nella [Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#): “Molte persone con disabilità sono isolate dalla vita della comunità e non hanno controllo della loro vita quotidiana, so-

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

prattutto coloro che vivono negli istituti. Tale situazione è determinata principalmente dalla insufficiente 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 poco o nulla è stato fatto in questi anni per garantire alle persone con disabilità la libertà di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza. Le risorse per la vita indipendente e per l'assistenza domiciliare continuano a essere connotate da precarietà e residualità rispetto ad altri tipi di interventi (con criteri di accesso disomogenei sul territorio nazionale), rischiando di "determinare una istituzionalizzazione inaccettabile" delle persone in un contesto in cui spesso "l'azione protettiva della legislazione sociale assume il carattere prescrittivo e il luogo dell'ospitalità diviene l'unico in cui la società consente di vivere"<sup>67</sup>.

- **Accessibilità e partecipazione:** nonostante l'accessibilità sia tra i principi fondamentali della CRPD, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, come tema ubiquitario e trasversale "per consentire alle persone con disabilità di godere pienamente di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali", purtroppo, però, questa sembra essere ancora lontana dal diventare "principio chiave per sostenere processi inclusivi e la piena partecipazione". Per le persone con disabilità sono molto limitate sia la partecipazione culturale (8,1% rispetto al 28,9% della popolazione restante) sia quella sociale (8,3% contro il 24,5%) e il 20,8% di loro non riesce a uscire di casa quando vuole o ne ha necessità<sup>68</sup>. Soffermandosi anche solo sull'accessibilità all'ambiente fisico, ci sono evidenti ritardi e inadempienze, basti pensare che solo il 40% delle scuole sono accessibili per gli alunni con disabilità motoria, il 17% per gli alunni con sordità o ipoacusia e l'1,2% per gli alunni con cecità o ipovisione<sup>69</sup>, e che la normativa sui Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (art. 32 l. 41/86), è disattesa da quasi 40 anni su buona parte del territorio nazionale.

## C7. Grafico 3 • Scuole statali e non statali accessibili per ripartizione e tipo di accessibilità



Anno scolastico 2022-2023. Valori per 100 scuole della stessa Ripartizione

■ Accessibilità fisica ■ Segnalazioni visive per sordi ipovedenti ■ Mappe a rilievo e percorsi tattili per ciechi ipovedenti



Grafico: [rapportodiritti.it](https://rapportodiritti.it) • Fonte: ISTAT, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, anni 2022-2023*, pagina 11 • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

67 Garante nazionale delle persone private della libertà, Relazione al Parlamento 2021, <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/d4cc5b2d5560fb4455d53edb573dd76a.pdf>

68 ISTAT, Nota per l'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità, 06/12/2023

69 ISTAT, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, anni 2022-2023*, <https://www.istat.it/it/files/2024/02/Statistica-report-alunni-con-disabilit%C3%A0-as.-22-23.pdf>

- Abilismo, violenze e discriminazioni: numerosi gli episodi di discriminazioni e violenze subiti dalle persone con disabilità in questi anni, in molti casi all'interno di strutture residenziali. Gravi episodi, cui si affianca una preoccupante diffusione dell'odio online (secondo la [Mappa dell'intolleranza online 2022](#), le persone con disabilità sono il secondo gruppo più attaccato), che sembrano confermare quanto [evidenziato dalla Commissione Europea](#): “Le persone con disabilità sono spesso vittime di reati basati sull'odio e di diverse forme di abusi”. Appare inoltre particolarmente difficile la situazione delle donne con disabilità, il 36,6% delle quali (rispetto al 31,5% delle altre donne), ha subito violenze fisiche o sessuali”<sup>70</sup>.
- *Caregiver*: il Comitato ONU<sup>71</sup> ha denunciato che **in Italia non è assicurato un quadro giuridico adeguato di tutela per i caregiver familiari**, nonostante svolgano un ruolo fondamentale nella cura e nel contrasto al rischio di esclusione sociale, che spesso si traduce in un impegno gravoso, per lo più sostenuto dalle donne, con ricadute sullo stato di salute e sulla partecipazione sociale e lavorativa, oltre che sulla capacità di produzione del reddito dell'intero nucleo familiare<sup>72</sup>.
- Lavoro: “Avere un lavoro è essenziale per la nostra vita. Tuttavia, noi, persone con disabilità, siamo sistematicamente private del nostro diritto di lavorare”<sup>73</sup>. In Italia, secondo il rapporto ISTAT del 2019 “[Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni](#)”<sup>74</sup>, risulta un “rilevante svantaggio” delle persone con disabilità nel mercato del lavoro: “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 di cui risulta occupata solo il 26,7%, mentre per gli uomini la quota sale al 36,3%”.

Sicuramente la pandemia Covid 19 ha rappresentato un momento tragico e di particolare difficoltà in cui le criticità sociali e le disuguaglianze preesistenti non solo si sono palesate con maggiore evidenza ma si sono accentuate con gravi conseguenze, come sottolineato nel rapporto [L'impatto del Covid-19 sulle persone con disabilità](#), curato dall'EDF, il Forum Europeo sulla Disabilità: “La pandemia ha messo in luce le disuguaglianze sottostanti e le pratiche discriminatorie affrontate dalle persone con disabilità”.

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

Ad oggi non pare esserci stato un sostanziale cambiamento e la tragica lezione è già quasi dimenticata, con il permanere di una frattura, una discrepanza, tra il quadro normativo, i diritti e i programmi che spesso restano sulla carta, e la situazione reale che le persone con disabilità e le loro famiglie si trovano a vivere. Situazione in cui alcuni diritti, e le relative normative, sono spesso disattesi, e altri sono vincolati a valutazioni economiche che rischiano di diventare un alibi non solo per giustificare eventuali inadempienze ma,

.....

70 ISTAT, Nota per l'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità, 24/11/2023, si veda anche ISTAT (2014), La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258&from=EN>

71 ONU (2023), Comitato per i diritti delle persone con disabilità, CRPD/C/27/D/51/2018, cit.

72 ISTAT (2022), Rapporto sulla situazione del paese, [https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Capitolo\\_4.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Capitolo_4.pdf)

73 Parlamento Europeo, Katrin Langensiepen, [Relazione sull'applicazione della direttiva 2000/78/CE - A9-0014/2021](#), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0014\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0014_IT.html)

74 ISTAT (2019), Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni, cit.

a volte, anche per l'attuazione di interventi ostracizzanti e stigmatizzanti. Non bisogna poi dimenticare alcune vicende che aspettano ancora piena giustizia, come quella delle disabilità causate dalla Talidomide<sup>75</sup>, il farmaco diffuso tra le gestanti negli anni '50 e '60, le cui vittime, in alcuni casi, non sono state ancora riconosciute. Spesso, inoltre, i diritti sono garantiti solo a seguito di lunghi e dispendiosi percorsi giudiziari, testimoniando difficoltà culturali e applicative relative alla normativa riguardante le persone con disabilità.

Purtroppo, nonostante un quadro normativo articolato e l'istituzione - accompagnata da diverse perplessità - di un Ministero specifico - senza portafoglio -, in questi anni le persone con disabilità "hanno continuato 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, sommando al disagio economico quello sociale e determinando una condizione di **isolamento**, tra muri relazionali, istituzionali e di contesto<sup>76</sup>.

Il dettato costituzionale dell'articolo 3 sembra ancora lontano dal realizzarsi e se da una parte continua a essere necessaria la piena garanzia dei diritti acquisiti e la loro implementazione, continua, al contempo, a essere fondamentale e urgente l'avvio, come ammoniva Stefano Rodotà e come già ricordato, di "una battaglia culturale, una pratica educativa, una tensione morale"<sup>77</sup>, per la realizzazione di una società realmente inclusiva, in cui sia riconosciuto il valore del contributo di ciascunə e in cui sia assicurata la garanzia dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tuttə.

## Raccomandazioni

- Occorre dare piena attuazione alla CRPD (L. 18/2009) e alla Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030.
- Occorre dare piena attuazione ed adeguate coperture finanziarie ai decreti (D.L. 222/23; D.L. 20/24; D.L. 62/24), della Legge delega sulla disabilità (L.227/21).
- Occorre garantire l'accessibilità come principio chiave per sostenere processi inclusivi, l'autonomia e la piena partecipazione delle persone con disabilità.
- Occorre considerare la promozione della vita indipendente, il sostegno all'autodeterminazione e l'avvio di processi di deistituzionalizzazione come "criteri ispiratori complessivi del sistema dei servizi".
- Occorre garantire il sostegno, la tutela giuridica ed il riconoscimento del ruolo di cura dei *caregiver* familiari.
- Occorre creare una strategia nazionale per il contrasto all'abilismo, alle violenze e alle discriminazioni verso le persone con disabilità, in particolare contro le donne

75 Ciuffreda A., Picucci F., La tragedia della Talidomide. Aspetti medici, scientifici e giuridici. Florence Art edizioni, Firenze, 2022

76 CBM - Fondazione Zancan, *Disabilità e povertà nelle famiglie italiane*, 2023

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

con disabilità, e creare consapevolezza contro i crimini d'odio e l'*Hate Speech* online.

- Occorre garantire che le persone con disabilità non siano escluse dal sistema d'istruzione generale.
- Occorre migliorare e aggiornare i sistemi di raccolta di dati e statistiche sulle persone con disabilità.
- Occorre garantire l'accessibilità e la fruibilità di tutti i servizi sanitari e delle relative strutture, in particolare di quelle ospedaliere.

Capitolo

# 8. Profughə e richiedentə asilo

Scritto da: Rita Vitale



## Il 2023 e il 2024

Continua il processo di disumanizzazione, razzializzazione e normalizzazione della violenza nei confronti delle persone in movimento lungo le diverse rotte migratorie. Come racconta il rapporto del network europeo *Protecting rights at borders* (PRAB)<sup>78</sup>, nel corso del 2023 oltre 28 mila persone sono state respinte alle frontiere europee, un numero che purtroppo rappresenta solo in parte il numero effettivo dei respingimenti.

Il 2023 è stato caratterizzato dall'aumento degli ingressi dalla frontiera marittima, in costante crescita a partire dal 2019, raggiungendo livelli simili a quelli del triennio 2014-2017 (cosiddetta crisi dei rifugiati).

### C8. Grafico 1 • Arrivi dalla frontiera marittima

Il numero totale di arrivi dalla frontiera marittima in Italia

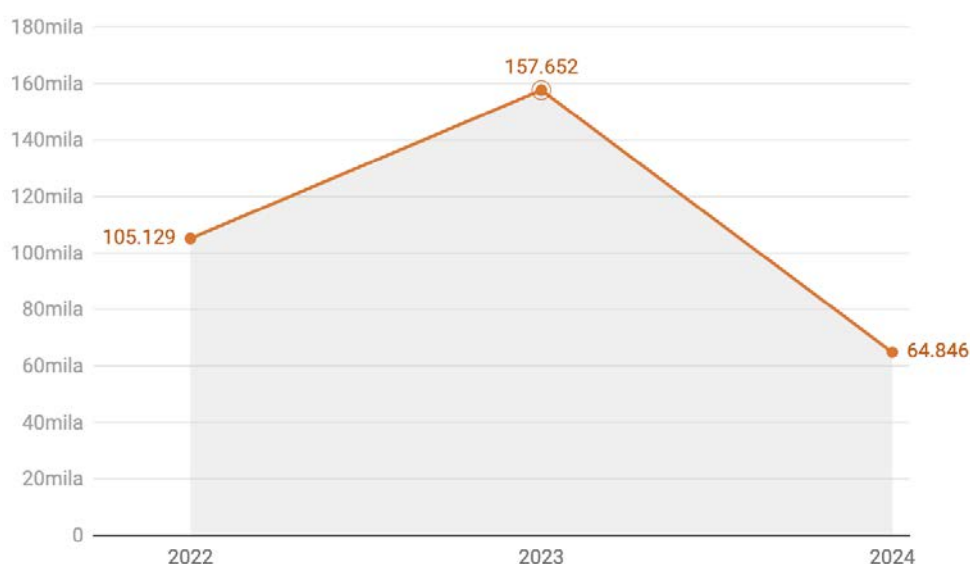


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: [Organizzazione Internazionale per le Migrazioni \(OIM\)](https://www.iom.int) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Sono 157.652 le persone arrivate in Italia dal Mediterraneo nel 2023, oltre 50.000 in più rispetto all'anno precedente. Le nazionalità più presenti sono Guinea, Tunisia, Costa D'Avorio, Bangladesh, Egitto, Siria e Pakistan. Tuttavia il 2023 ha segnato l'aumento degli arrivi anche da Burkina Faso, Mali e Sudan, interessati da grave instabilità politica e crisi umanitarie. L'aumento degli arrivi ha portato con sé anche un numero maggiore di tentativi di attraversamento lungo la rotta del Mediterraneo centrale da Algeria, Libia e Tunisia: 212.100, il 52% in più dell'anno precedente e il numero più elevato dal 2017<sup>79</sup>.

Secondo i dati raccolti da IOM, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni delle Nazioni Unite, il 71% delle persone partite sono arrivate, il 19% sono state intercettate

78 *Protecting rights at borders* è una rete di organizzazioni di diversi Stati europei che si occupa di raccogliere testimonianze di respingimenti e riammissioni alle frontiere esterne e interne dell'[Unione europea](https://www.europa.eu), avanzando altresì richieste di advocacy alle istituzioni europee.

79 <https://italy.iom.int/sites/g/files/tmzbd11096/files/documents/2024-06/2023unhcr-iom-joint-annual-overview.pdf>

e riportate in Tunisia o in Libia, mentre circa 14.090 persone sono state soccorse dalle ONG di Search and Rescue e arrivate in Italia.

## C8. Grafico 2 • Gli attraversamenti lungo la rotta del mediterraneo centrale nel 2023

212.100 persone hanno attraversato la rotta del Mediterraneo centrale nell'anno 2023

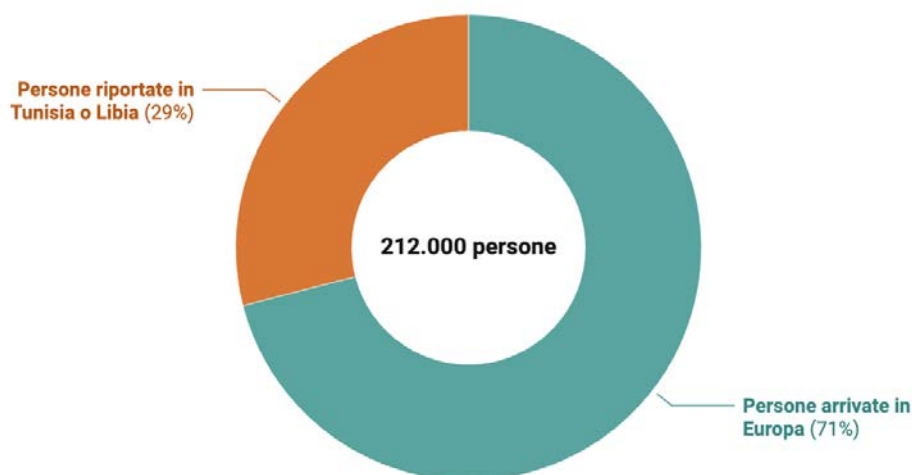


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: [Organizzazione Internazionale per le Migrazioni \(OIM\)](https://www.iom.int) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

## C8. Grafico 3 • Principali nazionalità delle persone arrivate dal Mediterraneo Centrale in Italia e a Malta

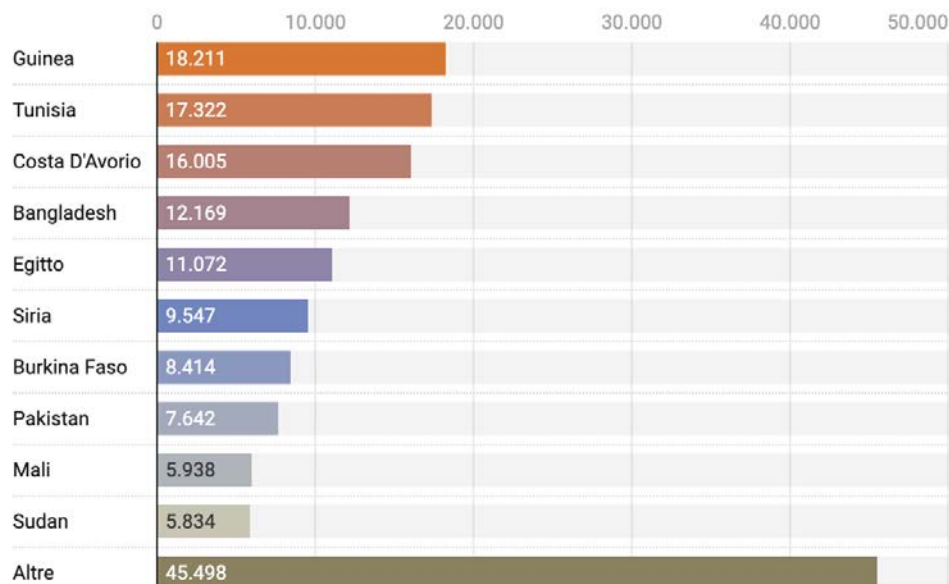


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: [Ministero dell'Interno](https://www.migration.int) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Il 2024 ha registrato invece l'arrivo sulle coste italiane di 66.317 persone, circa la metà rispetto all'anno precedente.

A crescere è stato anche il numero delle persone che hanno perso la vita lungo le tre rotte del Mediterraneo (orientale, centrale e occidentale): nel 2023 oltre 3.105 persone hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere l'Europa, oltre 2.500 morti in più rispetto al 2022. Il 61% delle morti sono avvenute nel Mediterraneo centrale, soprattutto nei pressi delle coste tunisine con 700 morti, una cifra senza precedenti nell'ultimo decennio. Inoltre – secondo quanto riportato da *Missing Migrants Project* di IOM – oltre 1.900 persone hanno perso la vita a causa di naufragi che hanno provocato la morte di più di 20 persone.

### C8. Grafico 4 • Numero di morti lungo la rotta del mediterraneo centrale dal 2019 al 2023

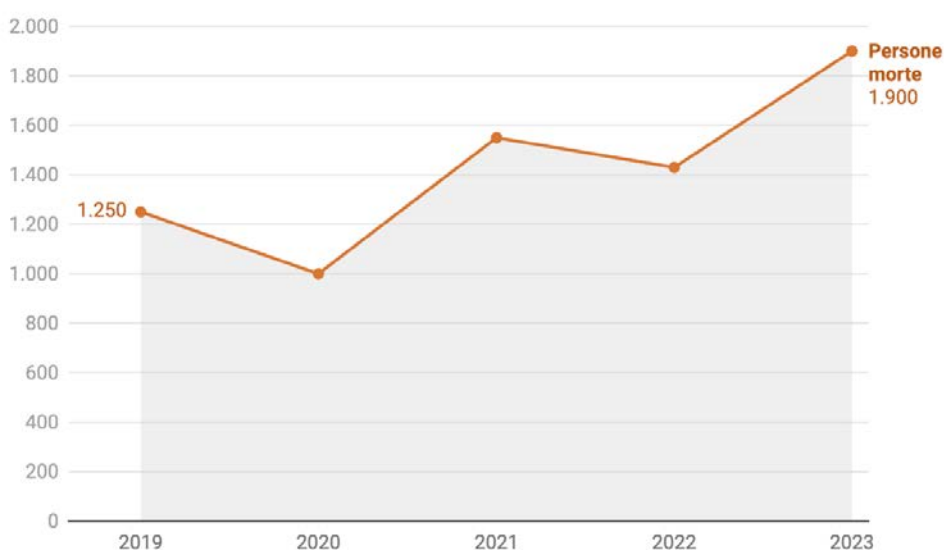


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

### C8. Grafico 5 • La letalità del mediterraneo

Nel 2023 sono morte 3.105 persone lungo le 3 rotte del mar Mediterraneo

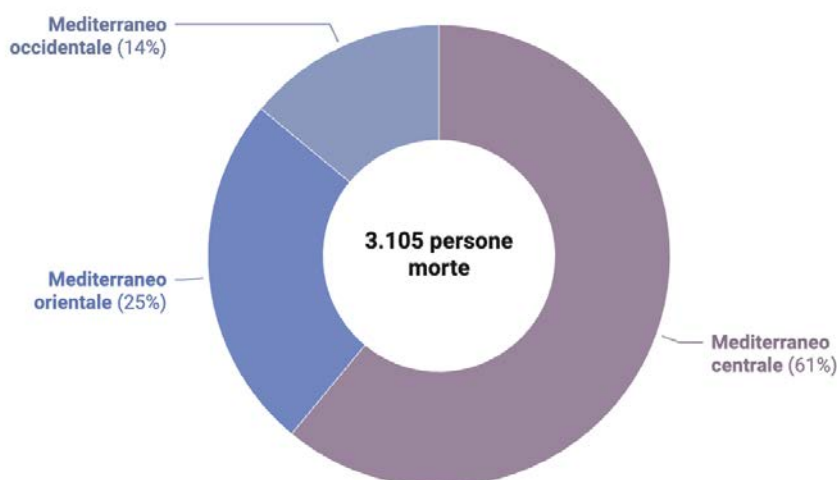


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Appare chiaro che il numero reale delle persone morte o scomparse in mare lungo le tre rotte del Mediterraneo sia molto più elevato di quello che emerge dai dati, e dal rapporto [“In questo viaggio a nessuno importa se vivi o muori”](#) pubblicato da UNHCR, IOM e MMC emerge come il numero delle persone che muoiono mentre attraversano il deserto del Sahara è almeno il doppio di quello delle persone che muoiono in mare.

Nel 2023 - sempre secondo [Missing Migrants](#) - 8.542 persone sono morte o scomparse durante il percorso migratorio, il numero più elevato registrato negli ultimi dieci anni, che segna un incremento del 20% rispetto all'anno precedente e in generale un aumento senza precedenti del numero di morti attraverso il Mediterraneo, l'Africa e l'Asia. L'annegamento è stata la principale causa di morte, seguita da incidenti legati a mezzi di trasporto inadeguati o insicuri e da morti violente.

Il naufragio più tragico in prossimità delle coste italiane nel 2023, in termini di numero di morti, è stato quello avvenuto a pochi metri dalla riva del litorale di Steccato di Cutro, in provincia di Crotone, il 26 febbraio 2023. Delle circa 200 persone che viaggiavano su un'imbarcazione proveniente dalla Turchia, 94 hanno perso la vita, di cui 34 bambini. Le autorità italiane, nonostante la segnalazione di Frontex - l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, non sono intervenute con un'operazione di salvataggio, ma con un'operazione di polizia, pertanto non sono stati impiegati i mezzi di soccorso della guardia costiera, come avvenuto in passato in questi casi. Secondo i dati Eurostat, nel 2023 le persone richiedenti asilo in Italia sono aumentate di due terzi rispetto al 2022, con 130.565 nuove domande di asilo registrate nel 2023. Nonostante tale aumento, il nostro paese si colloca al di sotto dei numeri registrati in Germania (329.035 nuove domande di asilo) in Francia (145.095) e in Spagna (160.460) e, inoltre, si osserva che è diminuito del 22% il numero di domande esaminate dalle Commissioni Territoriali. Per quanto riguarda gli esiti, sul totale delle persone richiedenti esaminate in Italia, circa la metà ha ottenuto una decisione positiva e più specificamente: 4.910 persone sono state riconosciute rifugiate, 6.185 hanno avuto il riconoscimento della protezione sussidiaria e 9.690 della protezione speciale.

## C8. Grafico 6 • Domande di asilo in Italia nel 2023

Nel 2023 sono state registrate in Italia **130.565 richieste** di asilo, quasi il doppio rispetto al 2022 (77.200). Di queste, ne sono state esaminate **41.415** (poco più del 33%)

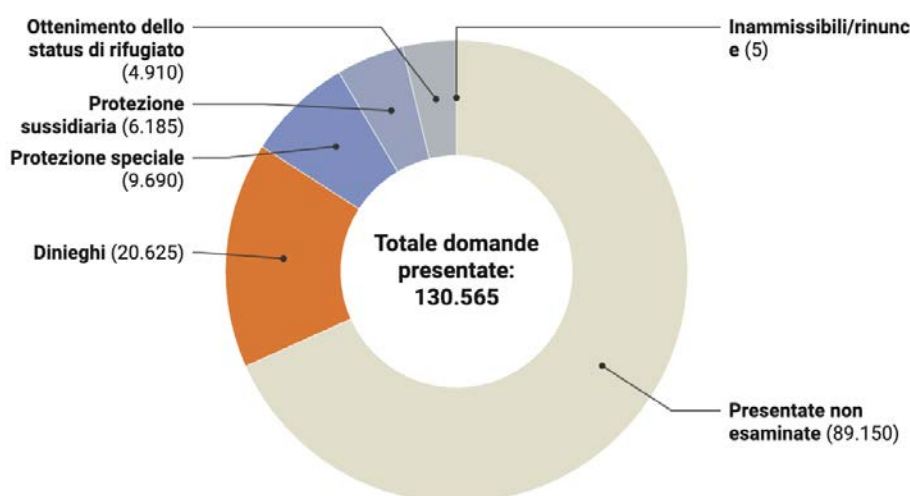


Grafico: [rapportodiritti.it](#) • Fonte: EUROSTAT • Scaricare i dati • Creato con [Datawrapper](#)

All'indomani del naufragio di Steccato di Cutro il Governo Meloni ha approvato il decreto legge n. 20 del 10 marzo 2023<sup>80</sup> – irrispettosamente denominato Decreto Cutro – contenente “*Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare*”.

Il decreto non contiene nessuna disposizione volta ad agire sulle cause della tragedia, piuttosto il naufragio è stato utilizzato dal Governo per implementare le politiche di respingimento alle frontiere, restringere ulteriormente le maglie del diritto di asilo e dell’accoglienza, estendere l’uso della detenzione amministrativa negli *hotspot* e nei CPR, limitare il riconoscimento della protezione speciale, criminalizzando le persone in movimento. Circa un mese prima, peraltro, lo stesso Consiglio dei Ministri aveva approvato il cosiddetto [Decreto Piantedosi I](#) che aveva introdotto limitazioni e sanzioni volte a ostacolare le attività di *search and rescue* delle ONG che operano nel Mediterraneo. Inoltre, il 19 aprile del 2023 il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza, con la nomina di un Commissario dotato di poteri di deroga, ad alcune norme del Codice degli appalti per la realizzazione di strutture di accoglienza, in modo da ampliare la capacità del sistema dei centri di accoglienza straordinari per persone richiedenti asilo, facilitando l’apertura di nuovi *hotspot* e di strutture temporanee.

Durante il primo anno di attività del Governo Meloni l’attenzione sul tema immigrazione è stata significativa. L’attività normativa volta ad agire sulle regole in materia di asilo, accoglienza e protezione speciale è stata pressoché incessante, con modifiche importanti avvenute mediante lo strumento del decreto legge, quindi utilizzando i presupposti dell’eccezionalità e dell’urgenza e declinando il tema unicamente in termini di sicurezza, trascurando invece gli aspetti umanitari e sociali. A limitare ulteriormente l’esercizio del diritto di asilo sono intervenuti due decreti interministeriali di aggiornamento della cd. lista dei paesi di origine sicuri prevista dall’art. 2 *bis* del D. Lgs. 25/2008, che sottopone sempre più persone richiedenti asilo alla procedura accelerata, nella quale si presume che il paese sia sicuro per chi da lì proviene, con inversione dell’onere della prova in capo alla persona richiedente asilo e con tempi di esame della domanda molto ridotti, che non consentono l’emersione di vulnerabilità o di elementi utili a una valutazione completa dei motivi da parte delle Commissioni.

Il [primo decreto di aggiornamento della lista](#), emanato dal Governo Meloni del 17 marzo 2023, ha eliminato definitivamente l’Ucraina dall’elenco, aggiungendo ai restanti 12 paesi che erano già presenti nella lista del 2019, la Nigeria, il Gambia, la Costa D’Avorio e la Georgia; il secondo decreto, del 7 maggio 2024, ha aggiunto Bangladesh, Camerun, Colombia, Egitto, Perù e Sri Lanka, portando a 22 il numero dei paesi sicuri per l’Italia.

Osservando i dati, emerge che la qualificazione di un paese come sicuro si basa principalmente sull’aumento del numero delle richieste di asilo di persone provenienti da quei paesi<sup>81</sup>, mentre sembra che nella valutazione di “sicurezza” siano state trascurate documentate situazioni di instabilità e di grave violazione dei diritti umani e - come già avvenuto nel 2019 - non sono state rese pubbliche le motivazioni della designazione.

Va poi evidenziato che le stesse schede ministeriali segnalano persecuzioni legate al genere o all’orientamento sessuale o eccezioni per alcune zone.

.....

80 [Decreto legge convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50](#)

81 Applications for Asylum in the EU in 2023 <https://public.flourish.studio/visualisation/16683209/>

La questione dei paesi di origine sicuri si è in seguito fortemente intrecciata alle complicate vicende riguardanti il cd. protocollo Italia – Albania<sup>82</sup>, dal momento che proprio le persone provenienti da questi paesi e soccorse in mare dalle autorità italiane possono essere trasferite nei centri di detenzione in Albania. Il disegno politico è chiaramente quello di rendere la procedura accelerata e il possibile trattenimento nei centri albanesi, di fatto, la norma, applicandola alla maggior parte delle domande di asilo.

Più in generale, si osserva come le recenti novità normative vanno a sviluppare ulteriormente una tendenza manifestatasi in maniera sempre più marcata negli ultimi anni, e cioè l'ampliamento dell'uso del trattenimento per le persone richiedenti asilo - che possono essere private della libertà ancor prima di essere raggiunte da un provvedimento di allontanamento - e il moltiplicarsi di strutture specificamente utilizzate per il trattenimento nelle procedure di frontiera. Il protocollo italo-albanese prevede espressamente come scopo il trasferimento coattivo di persone provenienti da paesi terzi per le quali devono essere accertati i requisiti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio italiano o per le quali è stata accertata l'assenza di tali requisiti.

In attesa dell'espletamento delle procedure di frontiera o di rimpatrio, le persone vengono trattenute all'interno di strutture realizzate con risorse italiane in aree concesse a titolo gratuito dal governo albanese. Le autorità italiane devono garantire che le persone trattenute non possano uscire dalle strutture senza autorizzazione e il periodo di trattenimento non può essere superiore al tempo massimo di trattenimento previsto dalla normativa vigente in Italia, cioè fino a 18 mesi. Al termine delle procedure, le autorità italiane devono provvedere all'allontanamento delle persone dal territorio albanese, rimpatriandole nel paese di origine o riportandole in Italia.

Si configura, dunque, una situazione in cui le persone soccorse in mare dalle autorità italiane e che per questo si trovano sotto la giurisdizione italiana, vengono trasferite in un paese extra UE, con l'unico scopo di impedire l'ingresso nel territorio europeo e determinare condizioni di esame delle domande di asilo con garanzie procedurali molto ridotte rispetto a quelle che sarebbero previste sul territorio italiano.

Sebbene l'accordo si inserisca nel quadro più ampio delle politiche nazionali ed europee di esternalizzazione delle frontiere, esso rappresenta comunque una preoccupante novità in tale panorama, perché estende al territorio di un paese terzo l'applicabilità della legge italiana, rendendo specifiche aree albanesi zone di frontiera italiane.

Nonostante i numerosi profili di illegittimità costituzionale in termini di compatibilità con il diritto di asilo (art. 10, comma 3 Cost.), con il diritto di difesa (art. 24 Cost.) e con la libertà personale (art. 13 Cost.) evidenziati da giuristi e associazioni per i diritti umani<sup>83</sup>, il protocollo è stato ratificato con legge approvata dal Parlamento a febbraio del 2024. Le strutture in Albania, l'*hotspot* di Shengjin e il centro di trattenimento per richiedenti asilo di Gjader, dove sono stati realizzati anche un Centro di Permanenza per i rimpatri e un penitenziario, costruiti in tempi record, sono diventate operative a ottobre del 2024. I primi trasferimenti di persone soccorse in mare hanno fin da subito mostrato le criticità sia nelle procedure di *screening* effettuate durante le operazioni di soccorso – che dovrebbero far emergere eventuali vulnerabilità - sia nell'applicabilità delle procedure di frontiera.

.....

82 Legge n. 14 del 21 febbraio 2024 recante la ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023.

83 <https://www.asgi.it/allontanamento-espulsione/albania-italia-protocollo-analisi-giuridica/>; <https://www.asgi.it/allontanamento-espulsione/tavolo-asilo-e-immigrazione-appello-al-parlamento-perche-non-ratifichi-il-protocollo-italia-albania/>

Il Tribunale di Roma, competente per la convalida del trattenimento delle persone trasferite nei centri albanesi, non ha convalidato il trattenimento per l'impossibilità di considerare "paesi sicuri" gli Stati di provenienza dei richiedenti asilo con conseguente inapplicabilità della procedura di frontiera e successivo trasferimento in Italia delle persone trattenute.

Di fronte a tale decisione, che ha messo fortemente in crisi il piano Albania, il Governo ha approvato con decreto-legge un elenco di 19 paesi considerati sicuri, in modo da blindare con un atto avente forza di legge la lista dei paesi sicuri, presupposto dell'operatività del protocollo. Per questo, con una successiva decisione, il Tribunale di Roma ha disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea al fine di chiarire i profili di dubbia compatibilità del decreto legge sui paesi sicuri con la normativa sovranazionale.

I giudici di Roma hanno ritenuto tale decreto in contrasto con le norme europee perché i paesi di provenienza delle persone trasferite in Albania – Bangladesh ed Egitto – non possono essere considerati sicuri in tutto il loro territorio e per tutte le persone, condizione di "sicurezza" ribadita da una [sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea](#) del 4 ottobre 2024.

In attesa della decisione dei giudici europei su questa controversa vicenda, dopo circa un mese dalla loro apertura, i centri in Albania restano vuoti.

Un ulteriore passo indietro nella tutela dei diritti delle persone in movimento è stato segnato dall'approvazione da parte del Parlamento europeo del nuovo Patto europeo su migrazione e asilo del 10 aprile del 2024, che metterà drammaticamente a sistema le politiche europee di esternalizzazione e militarizzazione delle frontiere portate avanti negli ultimi anni.

Di fronte alla prospettiva di un'intensificazione delle migrazioni nei prossimi anni a causa delle crescenti disuguaglianze create dal sistema capitalistico e dagli effetti del cambiamento climatico, l'Unione Europea continua a rafforzare la propria risposta securitaria e razzializzante, che criminalizza e punisce le persone in movimento, senza garantire vie di accesso legali.

Il nuovo Patto implementerà l'uso della detenzione amministrativa, la profilazione razziale attraverso pratiche violente di sorveglianza e trattamento dei dati personali, legalizzando violazioni sistematiche dei diritti umani lungo i confini esterni e prevedendo procedure che compromettono l'accesso al diritto di asilo e all'assistenza legale alle frontiere, nonché il diritto all'accoglienza sul territorio europeo.

Sempre in tema di esternalizzazione delle frontiere, ricordiamo che a luglio del 2023 è stato firmato a Tunisi – alla presenza della presidente della Commissione Europea Ursula Von Der Leyen e della premier italiana Giorgia Meloni – un memorandum d'intesa tra Unione Europea e governo tunisino, che prevede lo stanziamento di 150 milioni di euro di sostegno al bilancio e di 105 milioni di euro per la gestione delle frontiere. L'accordo mira a rendere gli aiuti economici condizionali alla gestione dei flussi migratori, visto che la Tunisia continua a essere il paese da cui arrivano più persone che cercano di attraversare i confini europei, e ciò nonostante le gravi violazioni dei diritti umani documentate nei confronti delle persone in movimento e in transito nel paese.

Il ruolo dell'Italia nel piano di collaborazione con la Tunisia per il finanziamento delle politiche di blocco della migrazione è stato centrale nel corso degli ultimi due anni, con visite ufficiali della Presidente Meloni a Tunisi e da ultimo, a dicembre del 2023, con lo stanziamento di 4,8 milioni di euro per la riparazione e il trasferimento di 6 motovedette della Guardia nazionale tunisina, responsabile di documentati atti di violenza anche armata su imbarcazioni cariche di persone, che hanno provocato in alcuni casi anche il naufragio, allo scopo di impedire gli attraversamenti in mare verso l'Italia. Ricordiamo inoltre che nel 2024 l'Unione ha siglato un accordo analogo con l'Egitto, che prevede un pacchetto di investimenti per 7,4 miliardi di euro in quattro anni. Tra i temi oggetto del memorandum ovviamente vi è anche quello della gestione dei flussi migratori verso l'Europa: 200 milioni di euro per intensificare i controlli lungo le frontiere europee, scoraggiare le partenze e aumentare i rimpatri verso l'Egitto.

Tornando alla prospettiva nazionale, la violazione dei diritti delle persone in movimento continua ad avvenire anche a livello amministrativo per coloro che, entrati nel territorio nazionale, vogliono regolarizzare la propria posizione documentale. Le pubbliche amministrazioni coinvolte nelle procedure di rilascio dei permessi di soggiorno e di esame delle domande di protezione internazionale, in particolare le Questure, continuano ad attuare prassi illegittime che ostacolano l'accesso ai diritti fondamentali come la domanda di protezione internazionale, le misure di accoglienza e il rilascio o il rinnovo dei permessi di soggiorno.

Per quanto riguarda la protezione internazionale, le principali criticità riguardano la difficoltà di accedere alla Questura per presentare la domanda, i tempi lunghi per la formalizzazione mediante il modello C3 e di conseguenza per l'accesso alle misure di accoglienza, nonché per l'esame della domanda da parte della Commissione Territoriale.

In particolare, gran parte delle Questure - per ragioni organizzative - sono in grado di recepire un numero molto limitato di domande al giorno e spesso la selezione all'ingresso degli uffici avviene attraverso criteri non chiari e del tutto arbitrari, senza possibilità di chiedere un appuntamento.

In questo modo si viola il dettato normativo del D.Lgs. 25/2008 secondo cui l'accoglimento della manifestazione della volontà di chiedere asilo deve essere tempestiva e prevede che la richiesta sia formalizzata entro 3 giorni o, in caso di arrivi massicci, entro 10 giorni<sup>84</sup>.

Le persone sono quindi costrette a sostenere estenuanti file davanti agli uffici, già dalla sera precedente all'orario di apertura, con qualsiasi condizione atmosferica, in condizioni fortemente lesive della loro dignità. Tale prassi è stata più volte censurata dai giudici, i quali hanno chiarito che sulla P.A. grava l'obbligo di predisporre i mezzi adeguati a garantire il rispetto dei termini di legge, ma soprattutto dei diritti fondamentali delle persone richiedenti asilo.

A ciò si aggiunge poi la prassi illegittima di richiedere documentazione aggiuntiva per la presentazione della domanda di asilo – come il passaporto o la dichiarazione di ospitalità – richieste prive di fondamento normativo e anch'esse più volte dichiarate illegittime dai giudici.

.....  
84 D.Lgs. 25/2008, art 26 comma 2 bis

Come detto, il ritardo nella presentazione della domanda di asilo determina come ulteriore conseguenza l'impossibilità di accedere alle misure di accoglienza, dato che, secondo quanto stabilito dal D. Lgs. 142/2015, tale diritto sorge dal momento della manifestazione della volontà di chiedere asilo.

Va detto che – come conseguenza dello smantellamento del sistema di accoglienza per le persone richiedenti asilo, da ultimo a opera del D.l. 20/2023, che ha nuovamente escluso le persone richiedenti asilo dalla possibilità di essere inserite nei progetti SAI, andando ad appesantire ulteriormente i CAS, cioè i centri di accoglienza straordinari – i tempi di attesa per l'inserimento nelle strutture di accoglienza sono in molti casi lunghissimi, e possono arrivare fino a un anno. Tempo durante il quale le persone, in mancanza di alternative, finiscono per dormire in strada oppure - in città come Roma - vanno ad affollare il circuito di accoglienza cittadino per le persone senza dimora. Tempi lunghi di conclusione del procedimento e prassi illegittime da parte delle Questure caratterizzano anche le richieste di rilascio e di rinnovo dei permessi di soggiorno.

Come si è detto, gli ultimi anni sono stati senza dubbio caratterizzati dall'utilizzo della detenzione amministrativa come strumento per assicurare l'effettività dei provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale delle persone straniere prive di titolo di soggiorno<sup>85</sup>. Tale tendenza si è manifestata in particolare a partire dal 2015: l'unica risposta che la politica nazionale – sotto la pressione delle istituzioni europee – ha adottato di fronte all'aumento del numero degli arrivi via mare è stata la decisione, comune a tutte le compagini di governo susseguitesesi, di investire sulla detenzione amministrativa ampliando la rete dei centri di permanenza per i rimpatri, aumentando le ipotesi e i tempi di trattenimento anche delle persone richiedenti asilo.

Nell'autunno del 2023 il governo Meloni ha dichiarato i centri di detenzione per persone straniere “opere di interesse per la difesa e la sicurezza nazionale” e con il D.l. 124/2023 ha annunciato la realizzazione di un piano straordinario per l'individuazione delle aree in cui costruire le nuove strutture, con lo stanziamento di 20 milioni di euro per il 2023 e di un milione di euro all'anno a partire dal 2024. Nonostante i ripetuti annunci, il suddetto piano non ha avuto alcuno sviluppo concreto e alla fine del 2023 il sistema nazionale aveva una capacità di 1443 posti, ma con solo 764 effettivamente utilizzabili.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

Negli ultimi dieci anni, dal 2013 - anno del tragico naufragio di Lampedusa in cui perse la vita 368 persone - al 2023 sono oltre un milione le persone in movimento arrivate in Italia dalla frontiera marittima e purtroppo sono oltre 28 mila le persone morte o disperse in mare.

L'andamento del numero degli arrivi è stato altalenante, con picchi di partenze registrati in corrispondenza di gravi crisi umanitarie, guerre, peggioramento della situazione economica e politica in alcuni paesi.

.....

<sup>85</sup> Vedi il rapporto “Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri”, <https://trattenuti.actionaid.it/>

Tra il 2013 e il 2014 l'aggravarsi del conflitto in Siria e dell'instabilità politica di numerosi paesi africani ha determinato un notevole aumento delle persone in fuga e, in seguito, tra il 2014 e il 2017, l'Italia e l'Europa si sono trovate a gestire la cosiddetta "crisi dei rifugiati" con oltre 625.000 persone arrivate sulle coste italiane.

Il 2017 è stato l'anno del vergognoso accordo Italia – Libia, che ha determinato un rilevante calo degli arrivi – 11.000 nel 2019 – perché veniva impedito alle persone di partire dalle coste libiche, persone che in Libia venivano e vengono tutt'oggi sottoposte a torture, violenze e trattamenti inumani e degradanti nei centri di detenzione, e finanziando la cosiddetta guardia costiera libica per intercettare e riportare indietro le imbarcazioni che tentavano di raggiungere l'Italia.

Dal 2020 al 2023 si è registrato un nuovo aumento degli arrivi, tuttavia – sebbene si parli di numeri importanti – non si può parlare di emergenza, come invece il Governo Meloni ha continuato a dichiarare fin dal suo insediamento per giustificare interventi normativi d'urgenza, che hanno come unico scopo quello di introdurre un regime restrittivo e securitario.

Oltre agli accordi con i paesi terzi, ai quali l'Europa ha sostanzialmente affidato il controllo delle proprie frontiere esterne e l'attuazione di politiche disumane di respingimento legittimando e finanziando gravissime e documentate violazioni dei diritti umani ai propri confini, questi dieci anni sono stati caratterizzati da una vera propria guerra alle ONG di *search and rescue* che operano nel Mediterraneo. Campagne mediatiche di criminalizzazione dei soccorsi umanitari, false accuse di attività legate al traffico di esseri umani, sostenute da inchieste giudiziarie che si sono concluse con un nulla di fatto, norme e sanzioni volte a ostacolare missioni di ricerca e soccorso hanno di fatto cercato di eliminare gli unici testimoni delle gravissime violazioni dei diritti umani che avvengono quotidianamente nel Mediterraneo per effetto delle politiche europee e italiane.

I dati riportati riguardano esclusivamente gli arrivi attraverso la frontiera marittima, mentre non esistono dati ufficiali del Ministero dell'Interno sugli ingressi via terra. In particolare, nell'ultimo decennio, si sono intensificati gli arrivi dalla frontiera nord-orientale lungo la rotta balcanica.

Se da un lato le politiche in materia di immigrazione in Italia hanno goduto di un'attenzione pubblica crescente negli anni, a ciò hanno corrisposto interventi normativi frammentari e disordinati, realizzati quasi sempre in ottica emergenziale, privi di una visione programmatica e concentrati prevalentemente sul controllo e il contenimento dei flussi piuttosto che sulle politiche di inclusione e di tutela dei diritti, con una concezione generalmente restrittiva della gestione del fenomeno. Il dibattito pubblico sull'immigrazione, piegato alle logiche populiste e securitarie della destra – che ne ha fatto sempre più il cavallo di battaglia nelle sue campagne elettorali – ma non solo, si è concentrato quasi esclusivamente sugli sbarchi e sul controllo dei confini, con la criminalizzazione delle persone in movimento e la declinazione del tema in ottica esclusivamente repressiva e securitaria. Il consenso crescente dei partiti populistici in Italia, abili a far leva sul sentimento di paura e sulle spinte xenofobe che identificano nello straniero il nemico, ha condotto anche i loro avversari politici a competere sul tema del contenimento delle migrazioni.

Nel 2017, infatti, il Governo Gentiloni ha firmato il già citato accordo con la Libia per affidare alla Guardia nazionale libica il controllo della frontiera marittima del Mediterraneo centrale, finanziandone l'addestramento, nonostante le denunce da parte di

ONG e organismi internazionali circa le sistematiche e gravissime violazioni dei diritti umani compiute nei confronti delle persone in movimento in Libia. Questa strategia di respingimento sarà rafforzata da successivi interventi normativi, come il D.l. 13/2017, cd. Decreto Minniti-Orlando che ha trasformato i Centri di identificazione ed espulsione (CIE) nei Centri di permanenza per i rimpatri, gli attuali CPR, con l'obiettivo di ampliare le ipotesi di trattenimento delle persone arrivate in Italia, anche richiedenti asilo, e di accelerare le procedure di rimpatrio.

L'immigrazione è stato senza dubbio il tema centrale della campagna elettorale del 2018 che ha portato alla formazione del cd. governo giallo verde (Movimento 5 Stelle e Lega) e alla nomina del leader della Lega Matteo Salvini a Ministro dell'Interno. Inizia la fase dei decreti sicurezza e della politica dei "porti chiusi": viene abolita la protezione umanitaria, una forma di protezione attuativa del cd. asilo costituzionale, sancito dall'art. 10, comma 3 della Costituzione italiana, vengono ampliate le ipotesi e i tempi di trattenimento negli hotspot e nei CPR dei richiedenti asilo e delle persone straniere espulse e viene limitato l'accesso dei richiedenti asilo al percorso di accoglienza SPRAR, andando così ad ampliare le maglie dell'accoglienza emergenziale dei CAS che, come noto, non garantiscono un livello di servizi adeguato a sostenere i percorsi di inclusione.

Nel 2019 si sono intensificate le politiche del Governo, in particolare del Ministero dell'Interno, per impedire l'ingresso nel territorio italiano delle navi delle ONG che operano nel soccorso in mare. Emblematici i casi dell'incidente della nave della ONG tedesca Sea – Watch e il blocco della nave della ONG spagnola Open Arms, che ha portato a processo l'allora Ministro dell'Interno Salvini con l'accusa di rifiuto di atti di ufficio e sequestro di persona plurimo dinanzi al Tribunale di Palermo.

Di fronte al cambiamento delle migrazioni verso l'Europa sia per dimensioni che per natura – trattandosi soprattutto di migrazioni forzate – la legislazione nazionale e internazionale, in particolare europea, risultano incapaci di rispondere a un fenomeno strutturale e inarrestabile.

Le politiche di respingimento e di restrizione del diritto di asilo – come è evidente – hanno come unico risultato quello di alimentare e legittimare gravissime violazioni dei diritti umani nei confronti delle persone provenienti da alcune aree del mondo, alle quali è negata la libertà di movimento esclusivamente per ragioni di carattere razzista e classista.

Anche per chi riesce a oltrepassare i confini e ad arrivare in Italia le possibilità di costruire un percorso di vita in cui sia garantito il pieno esercizio dei propri diritti sono sempre più ristrette. A fronte di una legislazione interna che tende a impedire la permanenza delle persone straniere in una condizione di regolarità documentale, l'unico canale di regolarizzazione è l'asilo, mentre non è possibile ottenere un permesso per lavoro se la persona si trova già sul territorio nazionale.

Sotto tale profilo, la situazione è stata ulteriormente peggiorata dagli ultimi interventi normativi dell'attuale Governo, che hanno limitato la possibilità di convertire alcune tipologie di permesso di soggiorno – come quello per protezione speciale – in permesso per motivi di lavoro, mettendo a rischio il percorso di vita che faticosamente molte persone hanno costruito dopo essere arrivate in Italia. Tutto ciò si inserisce in un orizzonte di restrizione per le persone straniere che riguarda non solo il tema del diritto di asilo, ma più in generale il tema della salute, del lavoro, della casa, della cittadinanza.

In conclusione, la panoramica degli ultimi dieci anni in tema di immigrazione e asilo non è certamente positiva. Il razzismo nei confronti delle persone in movimento, percepite come ontologicamente illegali, ha reso tollerabile che decine di migliaia di esseri umani perdessero e continuino a perdere la vita o subiscano violenze e torture ai confini dell'Europa.

Questo razzismo, in Italia e nel resto dei paesi europei, si è sviluppato – come evidenziato - attraverso un duplice livello istituzionale: quello legislativo, con norme restrittive dei diritti e spesso in contrasto con i principi costituzionali, e quello delle prassi amministrative e di polizia contrarie alle leggi. Su questo terreno sta crollando il sistema democratico italiano ed europeo, sotto il peso della contraddizione tra le pratiche di esclusione e disumanizzazione delle persone in movimento e i valori di libertà e di uguaglianza su cui tali sistemi dovrebbero essere fondati, ormai solo formalmente sanciti dalle carte costituzionali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

## Raccomandazioni

- Implementare a livello europeo la creazione di canali di ingresso regolari nel territorio dell'Unione Europea.
- 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 paesi terzi, che di fatto ha lo scopo di limitare la libertà di movimento delle persone ed esternalizzare le frontiere europee.
- Sostenere le attività di *search and rescue* delle ONG e implementare una missione di salvataggio europea, abrogare i provvedimenti restrittivi emanati negli ultimi anni nei confronti delle stesse ONG.
- Promuovere una riforma efficace del sistema comune di asilo europeo, con particolare riguardo ai 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 previsto dal cd. Regolamento Dublino III.
- Chiusura delle strutture di trattenimento e detenzione amministrativa delle persone straniere richiedenti asilo o prive di un titolo di soggiorno, sia quelle presenti sul territorio italiano, sia quelle extraterritoriali in Albania.



*Capitolo*

# 9. Migrazioni e integrazione

*Scritto da:* Francesco Damiano Portoghese



## Il 2023 e il 2024

Il decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, rappresenta il principale provvedimento in materia di diritto dell'immigrazione del 2023. Nonostante qualche novità positiva, le misure si pongono in sostanziale continuità con le politiche degli esecutivi precedenti, caratterizzate dall'assenza di una riforma complessiva del Testo unico sull'immigrazione (TUI), soprattutto per quanto riguarda i canali di ingressi regolari, e da provvedimenti di propaganda, come l'ennesima modifica in senso peggiorativo della protezione speciale.

Da un lato, si confermano le semplificazioni introdotte dal Governo Draghi per l'accesso immediato al mercato del lavoro a chi fa ingresso con il relativo visto, spesso condizionato dai noti ritardi degli Sportelli unici per l'immigrazione (SUI). Semplificazioni che, come vedremo nei paragrafi successivi, hanno prestato però il fianco a sfruttamento e ricattabilità. Inoltre, seppur con un provvedimento in deroga, è prevista la possibilità di adottare il documento di programmazione triennale per i flussi di ingresso nel periodo 2023-2025, non pubblicato in Gazzetta ufficiale dal 2004, che consente di aumentare il numero di quote di ingresso disponibili annualmente.

Dall'altro, anche questo esecutivo non è intervenuto per sanare la posizione delle persone già presenti in Italia in maniera irregolare, spesso in condizione di sfruttamento lavorativo o di emarginazione. La protezione speciale, unico canale di regolarizzazione per integrazione socio-lavorativa, è stata nuovamente modificata, ritornando alla formulazione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (cd. Decreto Salvini): un istituto la cui portata appare limitata e che determinerà nei prossimi anni lo scivolamento verso l'irregolarità di migliaia di persone, che non potranno più rinnovare il titolo di soggiorno. Allo stesso modo, scarsa se non nulla attenzione è stata prestata alla Regolarizzazione 2020: dopo 4 anni dall'avvio dei lavori, il numero di domande non ancora esaminate, a cui corrispondono vite e progetti di lavoratori e lavoratrici di origine straniera che hanno diritto a una risposta da parte della Pubblica amministrazione (PA), resta ancora preoccupante.

In questa sede, non si farà ricorso alla definizione informale del citato provvedimento: cd. "decreto Cutro", poiché secondo chi scrive il contenuto delle disposizioni non ha nulla a che vedere con il salvataggio delle vite in mare, la tutela della dignità delle persone migranti e il contrasto a trafficanti e sfruttatori. Pertanto, il richiamo a una delle più drammatiche tragedie - sia per il numero di vittime che per le circostanze in cui è avvenuta - che si sono consumate al largo delle coste italiane, appare più come un cinico tentativo di strumentalizzazione della vicenda, a uso politico, che un genuino tentativo di limitare le morti in mare e combattere lo sfruttamento delle persone migranti.

### **LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEI FLUSSI DI INGRESSO 2023-2025**

Senza riformare organicamente le norme che disciplinano la pianificazione degli ingressi, in particolare per motivi di lavoro, e le relative procedure, il decreto 20/2023 ritorna alla programmazione triennale dei flussi per il periodo 2023-2025.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) 27/9/2023 consente l'ingresso a 452.000 lavoratori e lavoratrici: 136.000 per il 2023, 151.000 per il 2024, 165.000 per il 2025.

Si registra un ulteriore aumento delle quote annuali che, tuttavia, non sembra in grado di soddisfare il numero di domande presentate nel 2023, pari a 580.000<sup>86</sup>.

## C9. Grafico 1 • Decreto flussi: quote annuali disponibili e domande presentate



Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: [Campagna Ero Straniero su dati forniti dal Ministero dell'Interno](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Parte delle quote potrà essere assegnata a lavoratori e lavoratrici di paesi che promuoveranno campagne mediatiche sui rischi derivanti dall'attraversamento irregolare delle frontiere. Il contenuto della disposizione, così come delle citate campagne, non è tutt'ora chiaro. È però evidente come azioni di questo tipo non produrranno risultati fin quando i canali di ingresso non saranno diversificati e implementati per rispondere alle esigenze delle persone che intendono spostarsi dal proprio paese.

Al di fuori delle quote saranno, o dovrebbero essere, gli ingressi riservati a cittadini e cittadine di paesi che hanno sottoscritto con l'Italia accordi di rimpatrio. Non è ancora stato adottato un atto che definisca meglio cosa si intenda per accordi e che alleggi una lista di questi stati, lasciando inutilizzato un canale di ingresso che invece potrebbe essere numericamente molto rilevante. Per semplificare le procedure di ingresso e avvio dell'attività lavorativa, condizionate dai noti ritardi della PA, il decreto 20 introduce nel TUI una serie di misure già previste dal decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73.

Il nulla osta, cioè l'autorizzazione all'assunzione e all'ingresso in Italia, consente di esercitare l'attività lavorativa anche in assenza della sottoscrizione del contratto di soggiorno che comprende il vero e proprio contratto di lavoro e una serie di impegni che il lavoratore o la lavoratrice ha il dovere di rispettare. Il contratto di soggiorno deve essere sottoscritto presso il SUI e contestualmente è inviata la richiesta di rilascio del permesso di soggiorno.

Bisogna però precisare che il nulla osta ha validità di sei mesi. Se non si provvede a concludere l'*iter* come appena descritto, la persona subentra in una condizione di irregolarità non sanabile in quanto non è prevista alcuna tutela. Questo meccanismo rischia di alimentare un sistema di sfruttamento e ricattabilità: il datore di lavoro, la figura attorno a cui ruota di fatto l'intera procedura, potrebbe chiedere un contributo economico per ultimare la procedura o addirittura avvalersi della prestazione lavorativa e, al termine della validità del nulla osta, non proseguire con il rapporto. Inoltre, la complessità della procedura ha incentivato la nascita di un florido mercato di figure intermedie – tra

86 Campagna Ero Straniero, [I veri numeri del decreto flussi: un sistema che continua a creare irregolarità](#), maggio 2023.

cui agenzie che supportano i consolati per il rilascio dei visti - che non sempre operano in modo trasparente e nell'interesse di chi ha progettato di entrare in Italia regolarmente e per lavoro<sup>87</sup>.

Ulteriori semplificazioni, già sperimentate in precedenza e ora inserite nel TUI, riguardano l'accertamento dei requisiti reddituali in capo al datore di lavoro, che possono essere attestati da organizzazioni datoriali o consulenti del lavoro. Anche in questo caso, è sempre importante che le autorità procedano agli opportuni controlli per prevenire e contrastare truffe e abusi. I controlli possono avvenire anche in seguito all'ingresso del lavoratore o della lavoratrice e comportano sanzioni per chi ha assunto e la revoca del permesso di soggiorno.

Per quanto riguarda il sistema dei flussi, le novità introdotte attraverso l'ultimo decreto, il 125/2024, semplificano alcuni aspetti della procedura e prevedono più ingressi e conversioni al di fuori del regime delle quote. Tuttavia qualsiasi miglioramento è reso vano dalle storture strutturali dell'intero sistema del Testo unico sull'immigrazione, di cui è necessario un superamento integrale. In particolare, occorrerebbe prevedere meno restrizioni per settori produttivi o nazionalità di lavoratori/lavoratrici che possono fare ingresso; assicurare maggiori tutele a lavoratori e lavoratrici che entrano regolarmente ma non riescono poi ad accedere al permesso di soggiorno, per cause loro non imputabili; prevedere ulteriori canali di ingresso per ricerca lavoro e *sponsorship*.

## LA PROTEZIONE SPECIALE TRA PROPAGANDA E TUTELA DELLE PERSONE STRANIERE

Il decreto Piantedosi introduce un'ulteriore riformulazione del permesso di soggiorno per protezione speciale, emendato per la terza volta dal 2018, con l'evidente intenzione di limitarne la concessione.

Il riferimento alla tutela della vita privata e familiare, uno dei presupposti per il suo riconoscimento, è stato abrogato. Così come la possibilità di presentare istanza di rilascio direttamente al Questore, potendo quindi essere valutato solo durante la procedura di esame della domanda di protezione internazionale.

### C9. Grafico 2 • Richieste di asilo in Italia: esiti delle Decisioni adottate



Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Fonte: Ministero dell'Interno, Confronto dati anno 2020 – 2021 e Confronto dati anno 2021 - 2022 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

87 F. De Blasis, P. Bonizzoni, [Verso una nuova apertura alle migrazioni per motivi di lavoro? Intermediazione, rischio di frode e limbo legale nella lotteria del decreto flussi](#), maggio 2024.

88 Fonte: Ministero dell'Interno, [Confronto dati anno 2020 – 2021](#) e [Confronto dati anno 2021 - 2022](#)

È ragionevole supporre che, come accaduto con una riforma analoga da parte del cd. Decreto Salvini nel 2018, uno dei principali effetti sarà lo scivolamento verso una condizione di soggiorno irregolare di decine di migliaia di cittadini e cittadine di origine straniera, da cui difficilmente riusciranno a fuoriuscire. Una situazione che non si può in alcun modo conciliare con gli intenti, almeno sulla carta, di contrastare l'immigrazione irregolare, considerando che sono proprio le leggi dello Stato a incentivarla e alimentarla. La perdita di un titolo di soggiorno comporta un'importante compromissione dei diritti della persona straniera e ha anche un costo per la società particolarmente alto, escludendo una platea rilevante di persona dal contribuire al progresso economico, sociale e culturale delle comunità dove vivono e sono ormai radicate.

## **IL FALLIMENTO DELLA REGOLARIZZAZIONE 2020**

Anche a causa dell'incremento di lavoratori e lavoratrici in condizione di irregolarità, e quindi di ricattabilità e sfruttamento, determinato in buona parte dalle storture della normativa, con il decreto-legge 34/2020 il Governo Draghi ha previsto la settima sanatoria dal 1990. Si tratta di un provvedimento eccezionale con cui una persona straniera può accedere a un permesso di soggiorno per lavoro, dimostrando di essere già impiegata irregolarmente ovvero di avere la disponibilità di un'offerta.

Data la miopia del Legislatore nazionale, che per ragioni prettamente politiche preferisce non riformulare il TUI integralmente o quantomeno la parte sull'ingresso e il soggiorno per lavoro, le sanatorie sono diventate, nella pratica, dei provvedimenti strutturali, correttivi e periodici.

Le domande di regolarizzazione potevano essere presentate dal primo giugno al quindici agosto 2020.

A distanza di ormai quasi 4 anni, come ampiamente prevedibile, il bilancio della Regolarizzazione 2020 è negativo. Su un totale di 207.870 istanze, a giugno 2023 171.414 sono quelle concluse, pari all'82%<sup>89</sup>. Ci sono, quindi, ancora decine di migliaia di lavoratori e lavoratrici in attesa di una risposta, confinate nel limbo e nell'incertezza dei ritardi strutturali della PA.

Una situazione critica che potrebbe essere risolta introducendo, finalmente, nel TUI un meccanismo di regolarizzazione per lavoro, su base individuale, in luogo di provvedimenti eccezionali come la sanatoria, che consente l'immediato accesso alla domanda di rilascio del permesso di soggiorno.

Funzione che, in parte, ha assolto la protezione speciale fino all'ultima riforma ma che dovrebbe essere alternativo alla domanda di protezione internazionale e fondato sull'offerta di assunzione.

Una soluzione che potrebbe da un lato alleviare la forte pressione sul canale della domanda di protezione internazionale e dall'altro ridurre il numero di persone in condizione di soggiorno irregolare, con notevoli benefici per l'economia e il tessuto sociale del paese.

.....  
89 Campagna Ero Straniero, [nota stampa](#), novembre 2023.

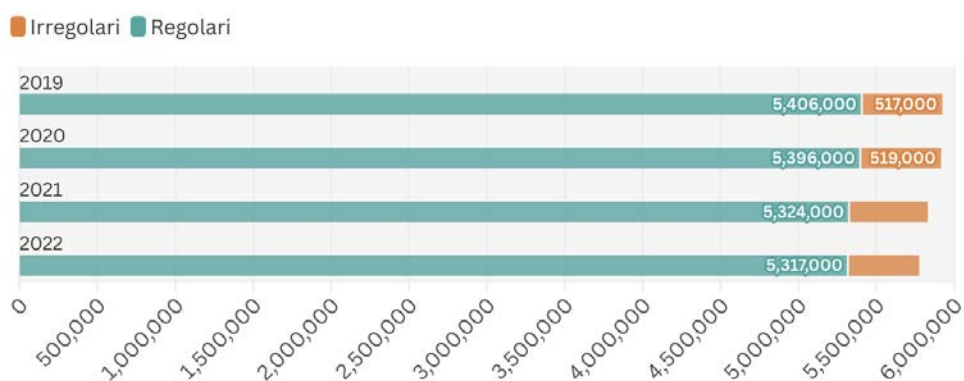
## LA PRESENZA DI CITTADINI E CITTADINE DI ORIGINE STRANIERA IN ITALIA DAL 2014

Secondo i dati più recenti, al 1 gennaio 2023, le persone straniere residenti in Italia sono circa 5 milioni, pari all'8,7% della popolazione, di cui 3.727.000 provengono da paesi non UE<sup>90</sup>. Si tratta di una presenza abbastanza stabile dal 2014.

Il dato sulle presenze irregolari, pur di difficile analisi, sembra si attesti al di sotto del mezzo milione di unità, soglia raggiunta invece negli anni precedenti<sup>91</sup>. La regolarizzazione 2020, i cui lavori proseguono ancora a distanza di 4 anni, sembra aver influito in maniera incisiva su questo aspetto.

Rispetto al soggiorno regolare, su cui come vedremo nei capitoli successivi ben poco è stato fatto in questi 10 anni, il bacino di irregolarità ha fortemente risentito delle novelle del Legislatore, soprattutto nel periodo 2018-2020.

### C9. Grafico 3 • Persone straniere irregolari in Italia sul totale delle presenze. Anni 2019-2022



Fonte: [Fondazione ISMU ETS, Ventinovesimo Rapporto sulle migrazioni 2023, febbraio 2024, pag 19](#) •

Grafico: [rapportodiritti.it](#)

Le limitazioni introdotte dal Decreto Salvini al riconoscimento di una forma di protezione statale, come il permesso per protezione speciale, e alla sua convertibilità, hanno contribuito notevolmente ad accrescere il numero di presenze irregolari: nel 2019, anno in cui si sono prodotti gli effetti più rilevanti delle nuove disposizioni, sono passate dall'8,7% al 9,4% sul totale della popolazione straniera, pari a circa 30.000 persone in poco più di un anno<sup>92</sup>.

Il decreto Lamorgese ha parzialmente arginato una situazione che sarebbe potuta diventare ben più grave, con un'ulteriore riforma, più favorevole, della protezione speciale, che ha portato il numero di persone in condizione di soggiorno irregolare a circa 517.000 al 1 gennaio 2023<sup>93</sup>, su cui ha sicuramente influito anche la sanatoria del 2020.

90 Fonte: [ISTAT](#).

91 Fondazione ISMU ETS, [Ventinovesimo Rapporto sulle migrazioni 2023](#), febbraio 2024.

92 Vedi nota 6.

93 Vedi nota 6.

Il decreto Piantedosi del marzo 2023 ha fatto registrare un passo indietro, allineandosi maggiormente alle disposizioni del 2018: pertanto, nei prossimi anni è molto probabile che migliaia di cittadine e cittadini di paesi terzi torneranno in una condizione di irregolarità difficilmente sanabile.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

### IL TESTO UNICO IMMIGRAZIONE NEGLI ULTIMI 10 ANNI: TRA ESIGENZE REALI E PROPAGANDA POLITICA

Nonostante siano ormai noti le criticità e i limiti del TUI, dal 2013 non si rilevano particolari innovazioni.

Negli ultimi anni, il numero di permessi di soggiorno per motivi familiari è sempre stato superiore a quello dei permessi per lavoro. Che, tuttavia, nel biennio 2021-2022 sono stati rilasciati in misura maggiore rispetto all'intero periodo 2015-2020. Oltre il 72%, però, è frutto della sanatoria del 2020 e, quindi non nell'ambito dei visti di ingresso per lavoro<sup>94</sup>.

L'attuale quadro normativo è, in realtà, il maggiore ostacolo alla riduzione degli ingressi e delle presenze irregolari: la pianificazione triennale e il decreto flussi non corrispondono più alle esigenze di lavoratori e lavoratrici di origine straniera che vogliono entrare in Italia e del mondo produttivo; allo stesso tempo, non esiste un meccanismo per regolarizzare il proprio soggiorno che non sia collegato alla domanda di protezione internazionale o a esigenze di carattere umanitario.

Solo nel 2023 c'è stata una parziale riforma del regime delle quote di ingresso e una nuova pianificazione triennale. Tutto questo, però, non sembra in alcun modo una soluzione efficace come una radicale riforma delle regole che disciplinano l'ingresso, soprattutto per motivi di lavoro.

Il modello delineato con il cd. Pacchetto Sicurezza del 2002 è rimasto sostanzialmente invariato, secondo cui la persona straniera deve essere assunta mentre si trova all'estero, non ammette altre vie di ingresso, per esempio per ricerca lavoro o attraverso la *sponsorship* da parte di privati o organizzazioni, come invece inizialmente previsto nel 1998.

La rigidità del modello si scontra, poi, con una macchina amministrativa non in grado di esaminare le domande in tempi ragionevoli<sup>95</sup>. E pur potenziando gli organici della PA, il problema non potrebbe essere risolto poiché storicamente le domande sono sempre maggiori delle quote messe a disposizione, seppur progressivamente aumentate dal 2021. Il ricorso a una procedura come quella del *click day* determina una vera e propria lotteria dei visti, poiché le domande vengono inoltrate e le quote sono assegnate secondo un meccanismo fortemente aleatorio e poco trasparente.

.....

94 Fonte: [ISTAT](#)

95 Vedi nota 1.

Nel corso degli anni, il decreto flussi sembra sia stato utilizzato soprattutto per regolarizzare lavoratori e lavoratrici già impiegati irregolarmente che dovevano rientrare nel paese di origine e aspettare la chiamata del datore di lavoro. Come evidenziato nei capitoli precedenti, le semplificazioni introdotte negli ultimi anni hanno anche avallato ulteriori dinamiche di sfruttamento e ricattabilità, andando a complicare uno scenario già preoccupante. Invece, l'unico canale che sembra effettivamente funzionare è quello del lavoro stagionale ma, con ogni probabilità, solo perché mondo datoriale e personale straniero sono stati già in contatto o hanno già collaborato in precedenza.

Il grande assente nel TUI è altresì un meccanismo di regolarizzazione su base individuale. Attualmente, non vi sono soluzioni *ad hoc*, in particolare per lavoratori e lavoratrici. Chi soggiorna irregolarmente può presentare domanda di asilo, pur consapevole di non possedere i requisiti per il riconoscimento di una protezione internazionale, cercando di ottenere una forma di protezione residuale; oppure attendere un'altra sanatoria.

Proprio la sanatoria rappresenta un tratto distintivo delle politiche migratorie italiane. Si pensi che, dal 1998 al 2021, attraverso i decreti flussi sono arrivate in Italia 1,2 milioni di persone. Nel periodo 1990-2021, grazie a 7 sanatorie, sono 1.8 milioni i lavoratori e le lavoratrici che hanno avuto accesso a un titolo di soggiorno<sup>96</sup>.

È evidente che l'attuale sistema generi o incentivi l'irregolarità che poi in qualche modo si tenta di sanare, con provvedimenti sporadici che, come già evidenziato, non sono esenti da criticità che comunque ne mettono a rischio il buon andamento.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, l'attuale protezione speciale, è stato oggetto di ben tre revisioni da parte del Legislatore tra il 2018 e il 2023. L'istituto, previsto sin dal 1998 ma la cui portata si è ampliata e ristretta notevolmente negli anni, ha rappresentato l'unica possibilità di regolarizzare il soggiorno in Italia, anche per motivi di lavoro o di radicamento sul territorio.

Negli ultimi sei anni, le continue modifiche sul contenuto, la durata, la convertibilità in altri permessi e l'attribuzione alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale della competenza alla concessione, quindi sempre gravando sul circuito dell'asilo, hanno creato una situazione di precarietà alle persone in possesso di questo titolo e, nei casi peggiori, anche di riduzione all'irregolarità. Proprio sul permesso per motivi umanitari è evidente la miopia politica del Legislatore in questi dieci anni, indipendentemente dal colore politico del Governo di turno.

In base a una narrazione volutamente distorta, la più recente propaganda ha sostenuto che tale tipo di permesso costituiva un'eccezione tutta italiana all'interno del contesto europeo e che venisse riconosciuta troppo facilmente. Tuttavia, bisogna ricordare che almeno 21 Stati UE hanno una forma di protezione statale il cui contenuto a volte è più limitato della protezione speciale, a volte è sovrapponibile<sup>97</sup>.

L'esigenza di dotarsi di ulteriori strumenti che tutelino una serie di situazioni non altrimenti coperte dallo *status* di rifugiato e dalla protezione sussidiaria è, quindi, ampiamente diffusa nell'Unione europea. E del resto, la tutela della vita privata e familiare, del

.....

96 Fonte: [Fondazione Leone Moressa](#)

97 European migration network, [Comparative overview of national protection statuses in EU and Norway – EMN synthesis report for EMN study 2019, 2020](#).

diritto alla salute, la valorizzazione dei percorsi di radicamento sul territorio non sempre sono rilevanti per la protezione internazionale, i cui presupposti sono, a torto o ragione, abbastanza stringenti.

È evidente, però, che l'assenza di ulteriori canali di regolarizzazione per motivi specifici, su tutti il lavoro, non può non generare un appesantimento del circuito della protezione internazionale, proprio per una precisa scelta del Legislatore che, volendo all'apparenza semplificare e velocizzare i lavori della PA, non ha fatto altro che appesantirli e rallentarli.

## **CITTADINANZA E APOLIDIA: TRA RIFORME MANCATE E DIRITTI NON RICONOSCIUTI**

La legge che disciplina l'acquisizione della cittadinanza italiana è del 1992. Da allora, salvo due novità importanti introdotte nel 2013 e nel 2018, non si sono registrate particolari novità.

Eppure, nel 2015, la Camera dei deputati aveva approvato un interessante testo che, tra l'altro, prevedeva da un lato l'acquisizione per *ius soli* (minore nato in Italia da almeno un genitore titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo) e dall'altro quella per *ius culturae* (partecipazione a un percorso di studio per almeno cinque anni). Tuttavia, circa tre anni dopo, la discussione in Senato si è arenata nel dicembre 2017, in prossimità con la conclusione della XVII Legislatura. Il dibattito su una proposta incentrata solo sullo *ius scholae*, depositata nel 2018, invece è bloccata in Parlamento dal 2022.

Sono solo questi i timidi tentativi di rinnovare un complesso di disposizioni ormai disallineato dalle esigenze di una società che, dopo più di 30 anni è ovviamente mutata radicalmente. Per una serie di beghe e calcoli di tipo politico, oltre un milione di ragazzi e ragazze che frequentano istituti scolastici in Italia non possono beneficiare della cittadinanza<sup>98</sup>.

Per favorire l'accesso alla cittadinanza per beneficio di legge, cioè al compimento della maggiore età per persone nate in Italia e che vi abbiano risieduto continuativamente fino al diciottesimo anno, il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 ha introdotto una semplificazione per l'esercizio del diritto. Ai e alle minorenni non potranno esser imputati eventuali inadempimenti amministrativi dei genitori, come l'ingresso o il soggiorno irregolare. Pertanto, dovrebbero dimostrare la permanenza sul territorio nazionale con ogni documentazione idonea (es.: certificati scolastici, libretti vaccinali), senza dover necessariamente essere in possesso di un titolo di soggiorno o passaporto, come invece previsto in altre modalità di acquisizione della cittadinanza. Una misura di buon senso che agevola chi proviene da una condizione di irregolarità non sanabile, anche per colpa dell'attuale normativa, come già ribadito.

Il decreto Salvini del 2018, invece, oltre ad aver aumentato il contributo da versare per l'istanza da €200 a €250 e tempi per la definizione della procedura fino a 48 mesi, ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della revoca della cittadinanza. La norma, di fatto, ha creato una cittadinanza di serie A, di chi l'ha acquisita al momento della nascita e che non può subire la revoca; e una di serie B, cioè di chi l'ha acquisita in un momento successivo e che ne può essere privato dopo una condanna in via definitiva per reati particolarmente gravi in materia di terrorismo ed eversione. Pur comprendendo la

.....

98 Fonte: [Openpolis](#)

necessità di tutelare la sicurezza della cosa pubblica, non si ravvisa, se non a pensar male, il motivo per tale distinzione. Per questo, la norma sembrerebbe non conciliarsi con il principio di uguaglianza sancito in Costituzione. Così come, non essendo ben definita in diritto la nozione di terrorismo, vi è il concreto rischio di revocare una cittadinanza anche per motivi politici, in violazione dell'art. 22 della Costituzione. Infine, non è prevista una clausola di salvaguardia per chi, dopo la revoca, resti senza un'altra cittadinanza, generando una condizione di apolidia, discostandosi dagli obblighi assunti con la ratifica dell'Italia nel 2015 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia.

In conclusione, bisogna evidenziare che dal 2013 al 2022, si registrano quasi 1 milione e mezzo di cittadinanze concesse o acquisite, con una variazione del 76%<sup>99</sup>.

Quindi, nonostante una legge evidentemente anacronistica, l'aumento della presenza di persone straniere, il loro radicamento sul territorio e la nascita di ormai tre nuove generazioni, stanno determinando un lento ma significativo incremento di nuove cittadinanze.

A settembre 2024 è stata lanciata da alcuni parlamentari, associazioni e da italian\* senza cittadinanza e nuove generazioni una raccolta firme online per un Referendum sulla cittadinanza. Il quesito referendario prevede la riduzione da 10 a 5 degli anni di residenza legale in Italia necessari per poter avanzare la domanda di cittadinanza italiana che, una volta ottenuta, sarebbe automaticamente trasmessa ai propri figli e alle proprie figlie minorenni. Il quesito referendario non risolve tutte le storture della Legge 91/1992 ma agevola il raggiungimento dei requisiti per presentare domanda di cittadinanza, con conseguente beneficio anche per figli e figlie minorenni di chi può presentare la richiesta, e rappresenterebbe una conquista per la vita di molt\* cittadin\* di origine straniera (secondo le stime si tratterebbe di circa 2.500.000 persone) che, in questo Paese, nascono, crescono, vivono, lavorano. In circa un mese, sono state raccolte oltre 600.000 firme online, un risultato straordinario, la prima raccolta firme online in Italia così partecipata. È molto importante che si sia registrata una mobilitazione così importante della società civile e che, finalmente, le associazioni di nuov\* cittadin\* o di italian\* senza cittadinanza abbiano avuto un ruolo cardine nella gestione della campagna.

Infine, sull'apolidia non si segnalano novità importanti: continua a mancare una normativa organica sulla procedura di accertamento e sulle garanzie collegate. Attualmente, esiste ancora una disciplina non armonizzata che prevede un doppio canale: amministrativo, per chi sia in possesso di documenti relativi a nascita e residenza in Italia; e giudiziario, a cui si ricorre più facilmente per l'assenza di requisiti stringenti.

Al contrario della procedura di esame della domanda di protezione internazionale, non c'è una legge che disciplini le varie fasi della procedura e garantisca un titolo di soggiorno e l'esercizio dei diritti connessi (es. assistenza sanitaria, alloggio, accesso al mercato del lavoro) per chi chiede l'accertamento dello *status* di apolide.

Grazie però alle pronunce dei Tribunali, ormai è pacifico che chi fa domanda di riconoscimento dello *status* di apolide debba avere un permesso di soggiorno per la durata della definizione della procedura. Secondo le stime più recenti, in Italia sarebbero presenti circa 3.000 persone a rischio apolidia, originaria soprattutto dell'Ex Jugoslavia<sup>100</sup>. I per-

.....

99 Vedi nota 6.

100 Fonte: [Tavolo Apolidia](#)

messi di soggiorno per apolidia rilasciati, quindi al termine della procedura, sono 609, secondo i dati ISTAT al 1 gennaio 2022<sup>101</sup>. Tuttavia, è probabile che anche i e le titolari di un permesso ad altro titolo, soprattutto quelli che potevano essere richiesti senza l'esibizione di un passaporto come quelli per richiesta asilo, protezione internazionale e speciale, siano a rischio apolidia.

Altra considerazione, particolarmente rilevante, è la necessità di incentivare l'acquisizione della cittadinanza italiana a persona nate da genitori, dichiarati apolidi in un secondo momento.

L'attuale clausola di salvaguardia per la riduzione dell'apolidia, presente nella L. 91/1992, viene di norma applicata solo nel caso in cui lo *status* venga riconosciuto prima della nascita. Tuttavia, una certa giurisprudenza, che sta prendendo piede, ribadisce la legittimità dell'acquisizione della cittadinanza italiana anche in un momento successivo.

Abbracciare questa interpretazione della norma consentirebbe di bloccare la trasmissione dell'apolidia da parte dei genitori, rendendo automatico, e quindi più agevole, l'accesso alla nazionalità.

In ogni caso, i dati dimostrano come sia necessario incentivare il ricorso alle procedure di accertamento dello *status* di apolide.

## C9. Grafico 4 • Acquisizione della cittadinanza 2013-2023



Su ogni punto (anno) delle rispettive linee, il numero di acquisizioni di cittadinanza in alcuni Paesi UE. Anni 2013-2022, valori assoluti

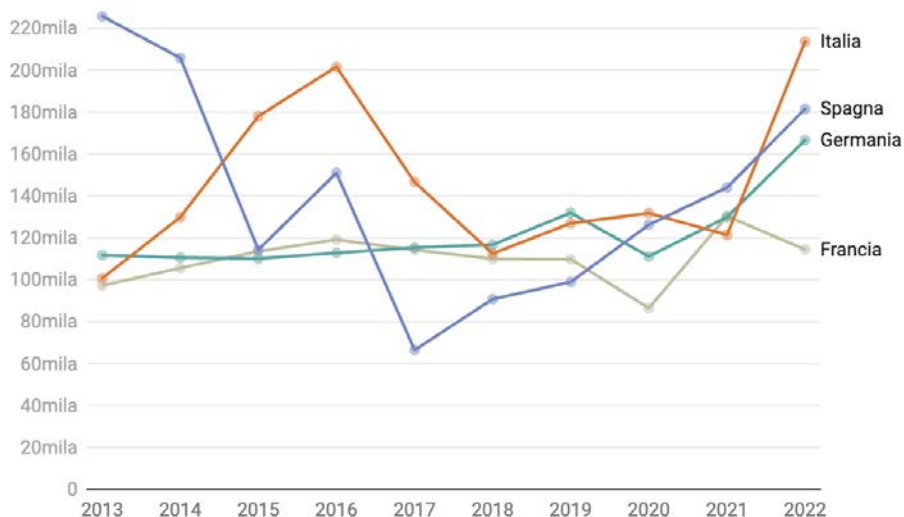


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: ISMU ETS • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

.....

101 European network on statelessness, [Statelessness index 2023](#)

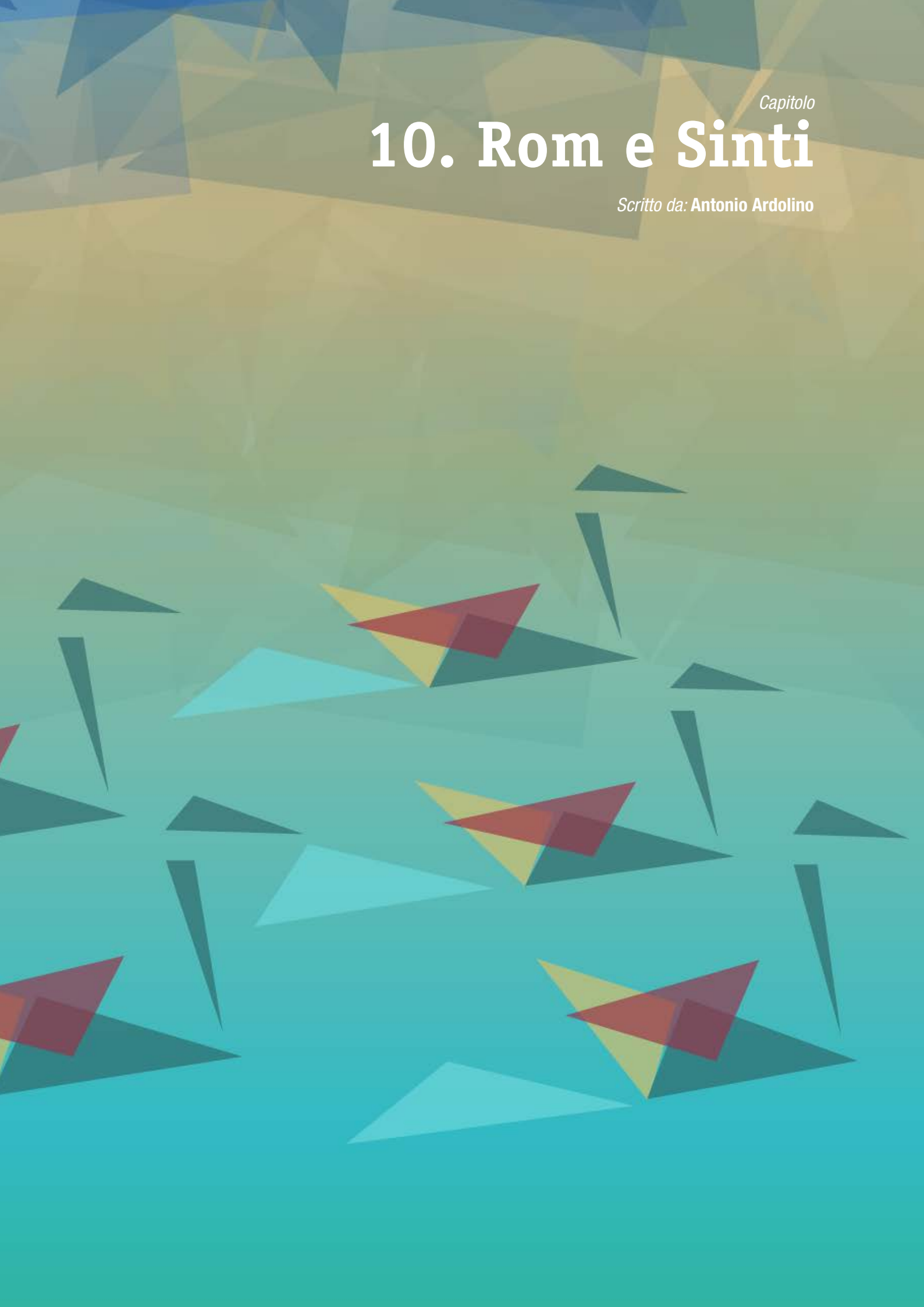
## Raccomandazioni

- Riformare strutturalmente i canali di ingresso regolari. In particolare, superare il sistema dei decreti flussi introducendo una programmazione maggiormente flessibile, senza limitare l'assegnazione delle quote a determinate nazionalità e con la possibilità di inoltrare la domanda liberamente in qualsiasi momento dell'anno;
- Introdurre i canali di ingresso per *sponsorship* pubblica o privata e per ricerca lavoro, al fine di consentire l'ingresso sul territorio nazionale a persone straniere che intendano poi stabilirsi in Italia, previa opportune garanzie da dimostrare;
- Abrogare ogni riferimento al contratto di soggiorno e velocizzare le procedure per la richiesta e il rilascio di quote, visti e permessi di soggiorno per lavoro nell'ambito della procedura dei decreti flussi e degli appositi canali di ingresso, per consentire a chi assume e a lavoratori e lavoratrici di essere impiegate regolarmente nel minor tempo possibile;
- Potenziare i controlli sull'andamento della procedura di ingresso e richiesta del titolo di soggiorno, per prevenire eventuali truffe o dinamiche di sfruttamento a danno di lavoratori e lavoratrici di origine straniera;
- Introdurre una clausola di salvaguardia nel TUI per il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione a lavoratori e lavoratrici che, una volta sul territorio nazionale, non possono finalizzare la procedura e accedere a un permesso per lavoro per cause loro non imputabili (es. morte o irreperibilità del datore o della datrice; fallimento dell'azienda);
- Inserire nel TUI un meccanismo di regolarizzazione su base individuale per la persona straniera che seppur sprovvista di permesso di soggiorno sia destinataria di un'offerta di lavoro o dimostri di essersi radicata sul territorio;
- Modificare la Legge sulla cittadinanza, introducendo il principio dello *ius soli*;
- Approvare una legge organica sull'apolidia, che disciplini la procedura, le garanzie durante l'esame della domanda e i diritti connessi;
- Rendere automatica l'acquisizione della cittadinanza italiana a persone figlie di genitori apolidi, quando il riconoscimento dell'apolidia sia avvenuto successivamente alla nascita.

Capitolo

# 10. Rom e Sinti

Scritto da: Antonio Ardolino



# Il 2023 e il 2024

## SUL DISEGNO DI LEGGE SICUREZZA

Il recente Ddl Sicurezza, approvato dal governo italiano alla Camera nel settembre 2024, introduce una serie di modifiche normative volte a rafforzare il controllo e l'ordine pubblico, includendo nuovi reati, inasprimenti di pena e restrizioni mirate a specifici gruppi sociali. Tra le disposizioni più controverse, spicca la modifica alla sospensione condizionale della pena per detenute madri, che diventa facoltativa e soggetta alla valutazione del giudice. Questo cambiamento potrebbe avere ripercussioni particolarmente gravi sulle donne appartenenti alle comunità rom e sinte, spesso già sovrarappresentate nelle carceri italiane. Nel carcere di Rebibbia di Roma, ad esempio, un terzo delle detenute è di etnia rom, e queste donne rappresentano il 95% delle madri ospitate nei reparti nido, dove i figli possono vivere con le madri fino a tre anni di età.

La nuova normativa potrebbe determinare un aumento del numero di donne rom e sinte costrette a scontare la pena in carcere, separandole dai loro figli in una fase cruciale per lo sviluppo infantile. Questo rischio si inserisce in un contesto di già profonda marginalizzazione sociale, aggravando la vulnerabilità economica delle donne e delle famiglie colpite dal provvedimento.

La sospensione condizionale obbligatoria offriva un'opportunità per accedere a misure alternative come l'affidamento ai servizi sociali o i programmi di reinserimento, strumenti chiave per interrompere il ciclo della devianza. Rendere questa misura discrezionale rischia di ridurre l'accesso a tali opportunità, specialmente per le donne appartenenti a minoranze etniche, che spesso incontrano difficoltà nel navigare il sistema legale.

Secondo un rapporto dell'associazione Antigone, il tasso di recidiva per chi sconta la pena in carcere è del 68%, contro il 19% di chi beneficia di misure alternative. Senza interventi mirati a supportare il reinserimento delle madri rom e sinte, la riforma potrebbe contribuire a perpetuare la loro esclusione sociale e l'alienazione dalle istituzioni.

## IL RIAVVIO DELLA PIATTAFORMA UNAR

Il 3 dicembre 2024 si è riunita a Roma, dopo un lungo periodo di riunioni a distanza nel posto covid, la Piattaforma Nazionale Rom e Sinti, istituita dall'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali). La Piattaforma è uno spazio di confronto e dialogo dedicato alle questioni che riguardano le comunità rom e sinte in Italia. Creata come strumento di coordinamento nell'ambito del Piano Nazionale RSC, la piattaforma ha l'obiettivo di promuovere il coinvolgimento diretto delle rappresentanze di queste comunità nei processi decisionali che le riguardano, garantendo il rispetto dei loro diritti e favorendo la loro inclusione sociale. Averla riunita in presenza segna un importante passo avanti nel rilancio del dialogo tra istituzioni e comunità RSC.

Storicamente, la piattaforma è stata concepita per facilitare l'interazione tra associazioni rom e sinte, amministrazioni locali, enti del terzo settore e il governo, con un focus su politiche partecipative e non discriminatorie. Tra le sue funzioni principali ci sono il monitoraggio delle politiche pubbliche, la formulazione di proposte migliorative, e il rafforzamento delle reti associative delle comunità stesse. L'incontro ha posto l'accento su temi centrali come la lotta ai discorsi d'odio, il superamento della segregazione abitativa e l'inclusione scolastica. La ripresa dei lavori della piattaforma è stata accolta positivamente, poiché rappresenta un segnale di maggiore attenzione istituzionale e di volontà di collaborazione per affrontare le sfide che le comunità RSC continuano a vivere in Italia.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

Nel corso dell'ultimo decennio l'Italia ha affrontato numerose sfide riguardanti l'inclusione e l'integrazione delle comunità rom, sinti e caminanti (RSC). Queste comunità hanno storicamente subito discriminazioni e segregazioni, spesso essendo confinate in insediamenti formali e informali noti come "campi nomadi". Nonostante gli sforzi per migliorare le loro condizioni di vita, molte criticità persistono, e l'Italia rimane uno dei paesi europei con il maggior numero di risorse destinate al mantenimento di questi insediamenti.

Questo report offre una panoramica aggiornata sulla situazione delle comunità RSC in Italia alla fine del 2023, riassumendo essenzialmente gli ultimi dieci anni che corrispondono al decennale del Rapporto Diritti, analizzando progetti e criticità emerse. In questo quadro, il primo dato che appare evidente è che fino al 2018 i tentativi di superare i "campi rom" si sono tradotti quasi sempre nella loro costruzione e gestione in nome dell'emergenza sociale e di una presunta temporaneità.

Questi campi, spesso situati in periferia e lontani dai servizi essenziali, hanno rappresentato un sistema abitativo parallelo destinato a una popolazione definita etnicamente, ed è stata questa la cifra che ha inevitabilmente condizionato la vita di chi era costretto ad abitarci e soprattutto di chi ci è nato e cresciuto, tra cui difficoltà a frequentare la scuola e quindi nel conseguire titoli di studio, con inevitabili ricadute nell'accedere al mercato del lavoro e fruire dei servizi di welfare.

Alla fine del 2023, il numero di persone rom e sinti che vivono in insediamenti formali e informali in Italia è sceso a 15.800 (nel 2016 erano 28.000). Di questi, 13.300 risiedono in 119 insediamenti costruiti e attrezzati dai Comuni. Le restanti 2.500 persone vivono in insediamenti informali nelle periferie delle grandi città, in tende e abitazioni autocostruite.<sup>102</sup> Circa il 62% degli abitanti di questi insediamenti ha la cittadinanza italiana, mentre il 10% è composto da cittadini rumeni.

.....  
102 Osservatorio dei diritti

## C10. Grafico 1 • Insedimenti formali e informali in Italia (2023)

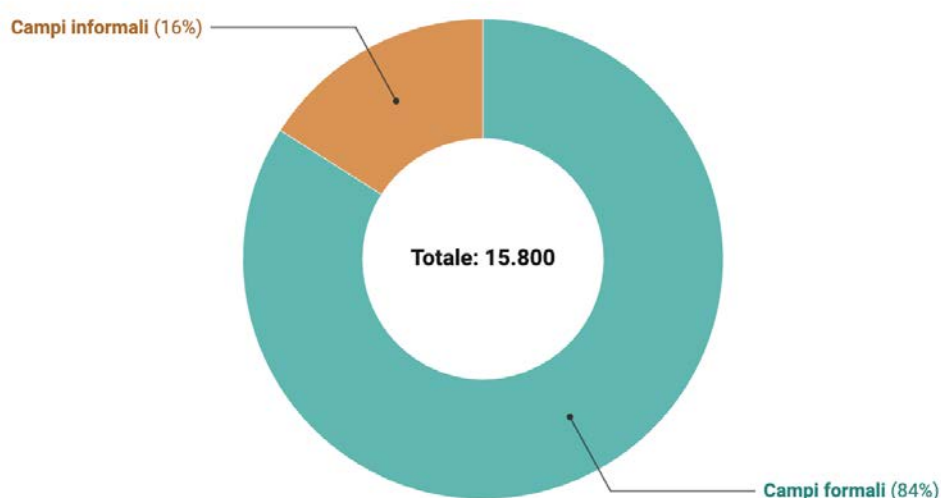


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Elaborazione propria dati Istat, Caritas, Associazione 21 Luglio • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Ancora oggi gli insediamenti formali includono diverse tipologie:

- Insediamenti all'aperto: situati in zone periferiche, spesso con camper, container o abitazioni costruite con materiali di recupero.
- Microaree: presenti principalmente al Centro-Nord, su aree di proprietà pubblica, abitate da sinti italiani.
- Case popolari: con una marcata omogeneità etnica in alcuni comuni come Cosenza e Gioia Tauro.
- Centri di accoglienza specifica per famiglie di origine rom: presenti a Napoli, Latina e Brescia, che ospitano circa 330 persone.

Gli insediamenti informali, caratterizzati da tende o abitazioni auto-costruite, si trovano principalmente nelle periferie delle grandi città, e il dato più rilevante è che le condizioni sanitarie e l'accesso ai servizi essenziali sono totalmente insufficienti.

È indiscutibile che in questo quadro ha svolto un ruolo positivo l'implementazione della Strategia Nazionale di Inclusionazione per le comunità Rom, Sinti e Caminanti, varata nel 2012 e che ha fortemente influenzato il decennio successivo. L'impostazione basata sui quattro assi di intervento (casa, lavoro, salute e scuola) e sul tema dello status giuridico ha connotato testi e dibattiti, nazionali e locali, anche se spesso questi sono rimasti solo sulla carta a causa della mancanza di volontà politica, non portando a progressi significativi nel complessivo quadro nazionale.

Ad esempio, il dibattito sul riconoscimento dello status di minoranza linguistico-culturale è rimasto confinato tra gruppi e organizzazioni pro-rom, senza raggiungere il Parlamento, con una continua stagnazione nei tavoli nazionali per l'inclusionazione. Anche la progettualità sulla questione abitativa è stata carente, condizionata dalla questione dello status giuridico, dalle resistenze politiche e dalla mancanza di una strategia condivisa a

livello nazionale. Ma tutto ciò non toglie niente all'importanza di continuare sulla strada tracciata dalla Strategia e rinnovata nel 2021 con l'approvazione della nuova Strategia 20-27.

Altrettanto significativa, questa volta in negativo, è stata l'emergenza pandemica del COVID-19. Questa ha avuto un impatto importante su quelle comunità rom e sinti che vivevano già in condizioni di vulnerabilità ed emarginazione. Le organizzazioni del Terzo Settore hanno più volte espresso preoccupazioni per le condizioni igieniche precarie e il sovraffollamento nei campi autorizzati, evidenziando le criticità nel garantire un alloggio dignitoso e sicuro durante il lockdown. In sostanza, la pandemia ha amplificato le disuguaglianze sociali in tutto il paese, creando ulteriori condizioni di emarginazione per chi vive nei così detti "campi nomadi". Nel 2021, i tavoli nazionali non hanno segnato il rilancio sperato, con l'emergenza sanitaria che ha continuato a peggiorare situazioni già critiche. La solidarietà iniziale del 2020 si è affievolita, complicando ulteriormente la gestione della pandemia e delle sue conseguenze.

In ogni caso, come accennato, l'UNAR ha lavorato intensamente per recepire le indicazioni europee e stendere una nuova Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, conclusa e presentata alla Commissione Europea nel settembre 2021. È su questo doppio binario che va impostato lo sguardo per avere un quadro attuale alla fine del decennio: il post pandemia che deve necessariamente riportare l'accesso ai servizi pubblici delle famiglie relegate nei "campi nomadi" e l'impatto che la nuova strategia sta avendo sulla situazione nazionale e locale.

## LA QUESTIONE ABITATIVA

Nel corso degli anni dal 2014 al 2021, la questione abitativa per le comunità rom e sinte è rimasta un tema di cruciale importanza e complessità. Nel 2015, la Commissione Diritti Umani del Senato emanò una risoluzione che chiedeva al governo di impegnarsi per il superamento del sistema dei campi. Nonostante questo, la problematica dei campi ha continuato a essere una delle più scottanti, con sgomberi forzati che si sono verificati soprattutto nelle grandi città, aggravando le già precarie condizioni di vita delle comunità coinvolte.

### C10. Grafico 2 • Persone negli insediamenti formali e informali in Italia

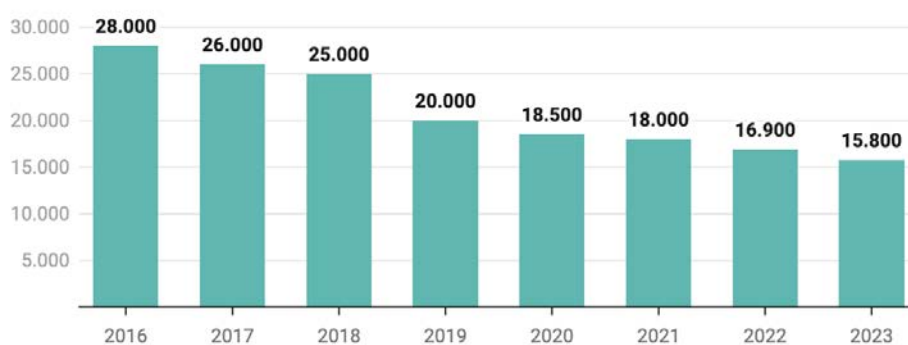


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Elaborazione propria dati Istat, Caritas, Associazione 21 Luglio • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Ad esempio, tra il 2015 e 2016, a Roma, a causa di una serie di decisioni della giunta capitolina, tra cui il taglio dei progetti contro la dispersione scolastica, c'è stata una generale riduzione dei servizi sociali disponibili e un conseguente deterioramento delle condizioni di vita dei residenti. È poi seguito, però, un nuovo "Piano Rom" della giunta capitolina (2017, Giunta Raggi), che ha cercato di seguire il più possibile le direttive europee soprattutto sul tema casa, favorendo la presentazione massiccia di domande di Edilizia Residenziale Pubblica per le famiglie che ne avevano diritto. Questa tendenza ha continuato anche con la nuova Giunta (Sindaco Marino) e Roma, pur tra difficoltà e contraddizioni, vive una fase che almeno ha invertito la tendenza che l'aveva caratterizzata nel ventennio precedente, cioè quella della costruzione e gestione di "Campi Attrezzati". Ne parliamo più dettagliatamente più avanti. Ma il quadro nazionale, però, non ha visto miglioramenti significativi.

La situazione degli sgomberi forzati e delle condizioni abitative di chi vive in quel sistema che fa dell'Italia il "Paese dei Campi" è rimasta critica, con una sostanziale mancanza di interventi strutturali. La pandemia da COVID-19 nel 2020 ha inevitabilmente peggiorato la situazione a causa delle restrizioni imposte per contenere il virus. Le misure per migliorare le condizioni abitative e superare le barriere strutturali sono state fortemente compromesse, rendendo ancora più difficile garantire un alloggio dignitoso e sicuro. Per non parlare del sovraffollamento e delle condizioni igieniche scadenti, aggravate dalla necessità di seguire le norme di distanziamento sociale. Rimane quindi ancora "non strutturale" l'accesso all'edilizia pubblica e in generale il diritto alla casa delle famiglie rom aventi diritto, lasciando spesso l'iniziativa alle singole famiglie o delle associazioni che le supportano, mentre servirebbe un massiccio investimento di risorse per il superamento dei Villaggi istituzionali e degli insediamenti abusivi, per riprendere i percorsi di inclusione, di scolarizzazione e di sostegno all'autonomia da una condizione di partenza diversa da quella di esclusione perenne e discriminazione generalizzata.

## **LO STATUS GIURIDICO DI MINORANZA**

Anche il riconoscimento dello status giuridico di minoranza per le comunità rom e sinte nell'ultimo decennio ha rappresentato un tema complesso e dibattuto, caratterizzato da iniziative, resistenze politiche e una generale mancanza di progressi concreti. Durante questi anni, associazioni e intellettuali hanno promosso varie iniziative per ottenere il riconoscimento ufficiale di queste comunità come minoranze. Ma c'è da dire che tali iniziative hanno a volte incontrato critiche da parte di alcuni attivisti, che temevano che una legge esclusiva potesse stigmatizzare ulteriormente il gruppo. In ogni caso, nonostante l'interesse rinnovato nel corso degli anni, il riconoscimento dello status di minoranza non è mai riuscito a ottenere un sostegno condiviso o un interesse politico sufficiente. La questione è rimasta confinata a discussioni tra gruppi e organizzazioni pro-rom, senza mai arrivare a un dibattito parlamentare o a una proposta legislativa concreta, impedendo così ogni avanzamento significativo verso una piena inclusione giuridica. Questo ha alimentato ulteriormente il sentimento di marginalizzazione e discriminazione, mantenendo le comunità Rom e Sinte in una posizione di vulnerabilità giuridica e sociale.

In particolare la situazione delle famiglie arrivate in Italia durante la guerra nei Balcani continua ad essere critica, con una diffusa irregolarità documentale nonostante ormai il periodo di effettiva residenza in Italia (purtroppo a volte non attestata formalmente) in alcuni casi superi il trentennio. È ormai evidente che sia necessario un intervento

politico e nazionale per poter fare uscire dall'irregolarità queste famiglie, composte nella maggior parte da persone nate in Italia.

In sintesi, nell'ultimo decennio, il percorso verso il riconoscimento dello status giuridico di minoranza per le comunità Rom e Sinti è stato costellato da resistenze politiche e mancanza di progressi concreti, con continui ostacoli che hanno mantenuto queste comunità in una posizione di vulnerabilità e discriminazione.

## **PROGETTI E PROGRESSI**

In ogni caso negli ultimi dieci anni l'Italia ha intrapreso numerosi progetti e iniziative per migliorare le condizioni di vita e l'inclusione sociale delle comunità Rom, Sinti e Caminanti (RSC). Come detto, un pilastro fondamentale per l'implementazione di questi progetti è stata l'attuazione della Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti del 2012, che ha segnato un passo importante verso il riconoscimento e la protezione dei diritti di queste comunità. Tuttavia, i progressi non sono stati lineari, con successi e criticità che hanno caratterizzato il decennio. Proviamo schematicamente a riportare alcuni tra i più significativi:

**Progetto “Un percorso culturale tra memoria e attualità”:** Finanziato con i fondi del PON Inclusione, il progetto “Un percorso culturale tra memoria e attualità” ha promosso la cultura RSC attraverso viaggi tematici ad Auschwitz-Birkenau e altri eventi culturali. L'obiettivo era di rimuovere i pregiudizi e rafforzare la memoria storica, contribuendo alla costruzione di una società più inclusiva e consapevole.

**PON Inclusione e fondi strutturali europei:** Il Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione ha giocato un ruolo cruciale nel finanziamento di numerosi progetti a livello locale. Grazie ai fondi strutturali europei, 13 città metropolitane italiane hanno potuto avviare iniziative mirate all'inclusione abitativa, educativa e lavorativa delle comunità RSC. Questi fondi hanno permesso di sviluppare progetti innovativi e sperimentali, adattati alle specifiche esigenze delle diverse comunità e soprattutto di bambini e bambine iscritti alla scuola dell'obbligo.

**Collaborazione con il Terzo Settore:** La collaborazione con il Terzo Settore è stata fondamentale per l'attuazione di molte iniziative. Le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e le fondazioni hanno svolto un ruolo chiave nel supporto delle famiglie Rom, fornendo servizi di mediazione culturale, assistenza legale e supporto psicologico. Questo ha contribuito a creare un ambiente più inclusivo e a migliorare l'accesso ai diritti fondamentali per le comunità RSC.

**Progetti Pilota in altre Città Italiane:** Nell'ambito della Strategia Nazionale, sono stati promossi vari progetti pilota per incentivare la partecipazione dei Rom e superare le criticità. Uno di questi è stato il progetto “PAL: Favorire la partecipazione di Rom e Sinti alla vita sociale, politica, economica e civica” promosso dall'UNAR del Dipartimento Pari Opportunità. Questo progetto ha coinvolto otto città metropolitane: Milano, Genova, Roma, Cagliari, Napoli, Bari, Messina e Catania. L'obiettivo principale era elaborare Piani di Azione Locale (PAL) finalizzati a favorire l'inclusione sociale e la partecipazione dei gruppi Rom e Sinti presenti nelle città. Durante l'evento finale di presentazione dei risultati del progetto, sono stati evidenziati i progressi fatti e le criticità affrontate, dimostrando quanto sia complesso e lungo il processo di partecipazione e progettazione di

interventi condivisi ed efficaci. Tuttavia, le difficoltà sono state particolarmente rilevanti a Roma e Genova, dove le amministrazioni comunali non hanno partecipato ai tavoli, limitando il potenziale impatto dei PAL.

## L'APPROCCIO DELLE REGIONI

In Italia, sin dagli anni ottanta, la legislazione regionale ha rappresentato un elemento cruciale nelle politiche pubbliche, specialmente per quanto riguarda le comunità rom e sinte. Nel 2019, questa tendenza ha visto una rinnovata enfasi con l'approvazione della prima legge dedicata alle comunità rom nella Regione Calabria e la presentazione di un disegno di legge al Consiglio regionale piemontese. La Regione Calabria ha approvato la Legge n. 436/2019, intitolata "Integrazione e promozione della minoranza romani", che ha introdotto importanti novità rispetto alla precedente Legge regionale del 19 aprile 1995, n. 19. Questa legge, approvata il 19 novembre 2019, non ha più scopi meramente emergenziali, ma mira alla promozione della cultura e della lingua della comunità romani stanziata sul territorio calabrese. La nuova normativa ha portato a riconoscimenti storico-culturali significativi e ha istituito l'Ufficio regionale dell'Osservatorio Territoriale Partecipativo (OTP) e il Garante regionale per i diritti delle comunità romanès calabresi.

Questi strumenti sono destinati a tutelare la minoranza romani, promuovendo scambi reciproci, partecipazione attiva e l'elaborazione e il monitoraggio di politiche differenziate di promozione della comunità romani, in linea con il paradigma "riconoscimento-partecipazione-responsabilizzazione". Già nel 2015, la Calabria aveva discusso una proposta di legge per la promozione della lingua romani, promossa da attivisti per i diritti, giustificando tale necessità con un nuovo indirizzo politico basato sull'integrazione e inclusione, distanziandosi dalle politiche poco differenziate e assistenzialistiche che avevano dominato fino a quel momento.

Di tutt'altro segno è stato il disegno di legge presentato al Consiglio Regionale del Piemonte. Contrariamente alla Calabria, il Piemonte ha una lunga tradizione di legislazione sul tema. Un primo approccio all'argomento risale al 1993, con l'emanazione della Legge n. 26 del 10 giugno, intitolata "Interventi a favore della popolazione zingara". Diverse sono state le applicazioni di questa legge, spesso ambivalenti, nel corso degli anni. L'8 novembre 2019, è stato approvato un nuovo disegno di legge, denominato "Norme in materia di regolamentazione del nomadismo e di contrasto all'abusivismo". Proposto dall'Assessore alla Sicurezza Fabrizio Ricca (Lega), il disegno di legge mira alla chiusura dei campi "stanziali e formali" e al divieto di transito sul territorio nazionale per un periodo superiore ai tre mesi.

Tuttavia, questo disegno di legge non prevede percorsi alternativi di inclusione né nuove soluzioni abitative dopo lo sgombero forzato. Inoltre, contiene numerose misure discriminatorie nei confronti della comunità rom e rappresenta una evidente violazione dei diritti umani. Le nuove "aree di transito" sarebbero accessibili solo a chi dichiara le proprie generalità e sia in possesso di una speciale smart-card. Per accedere a un alloggio permanente, sarebbe obbligatoria l'applicazione di microchip agli animali domestici e la presentazione di documenti di immatricolazione e assicurazione dei veicoli di proprietà, requisiti non richiesti ai non rom. Le aree di transito verrebbero inoltre monitorate mediante impianti di sorveglianza, e chi rifiutasse una proposta di inserimento lavorativo o presentasse irregolarità nella frequenza scolastica dei bambini verrebbe allontanato. Il di-

segno di legge piemontese ha rapidamente suscitato contestazioni, evidenziando la violazione dell'articolo 120, comma 1, della Costituzione italiana, che vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolano la libera circolazione e il soggiorno delle persone, nonché il loro lavoro. Le misure proposte appaiono anche in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali dell'uomo, il cui principio di non discriminazione è fondamentale, specialmente per la protezione delle minoranze. Il disegno di legge, quindi, oltre a non soddisfare le esigenze della popolazione rom stanziata sul territorio piemontese, alimenta ulteriormente l'esclusione e la ghettizzazione di queste comunità.

## **IL CASO DI ROMA CAPITALE**

Nel 2019, Roma è tornata al centro del dibattito nazionale sulle politiche di inclusione delle comunità rom, sinti e camminanti, in particolare per le tensioni legate alla questione abitativa. Ad aprile, nel quartiere di Torre Maura, un gruppo di residenti, supportati da esponenti delle organizzazioni di estrema destra Casa Pound e Forza Nuova, ha dato vita a una protesta violenta contro il trasferimento di alcune famiglie rom in una struttura pubblica. L'allora sindaca Virginia Raggi è intervenuta per evitare che la situazione degenerasse, sottolineando il clima di odio che si era creato e riferendo che la procura aveva aperto un fascicolo per odio razziale. Le famiglie rom sono state successivamente trasferite in un altro "centro di raccolta". Simili proteste sono scoppiate nei quartieri di Casal Bruciato e Torre Gaia, dove i residenti si sono opposti all'assegnazione di alloggi di edilizia popolare a famiglie rom, legittimamente assegnatarie. Le organizzazioni neofasciste hanno strumentalizzato la situazione, accusando l'arbitrarietà dei criteri utilizzati per l'affidamento delle case, sostenendo che favorissero sempre cittadini stranieri. Il Comune di Roma ha ribadito che le assegnazioni erano state effettuate secondo la disponibilità degli immobili e l'ordine delle graduatorie, escludendo qualsiasi discriminazione.

Questi eventi hanno rimesso in luce le criticità delle politiche di inclusione adottate da Roma Capitale. Il "Piano di indirizzo di Roma Capitale per l'inclusione delle Popolazioni Rom, Sinti e Camminanti" (PIRSC), adottato nel 2017, mirava al superamento dei campi monoetnici. Sono stati aperti tre bandi di gara per la sua applicazione, tra cui il progetto d'inclusione sociale per il superamento dei campi La Barbuta e Monachina, affidato alla Croce Rossa e finanziato con fondi del PON-Metropolitano. Gli episodi di cronaca non hanno comunque interrotto il percorso avviato e anche l'amministrazione successiva, guidata dal Sindaco Gualtieri, ha proseguito sulla strada del superamento dei Villaggi Attrezzati esistenti, e nel 2023 sono state aperte le gare ed assegnati i progetti anche per i Villaggi di Candoni, Cesare Lombroso, Salviati, Gordiani e Salone, che sono attualmente in corso. In sintesi, seppur con diverse contraddizioni e difficoltà, Roma ha invertito la tendenza che l'ha caratterizzata per decenni, e si appresta ad continuare la fase in cui centinaia di famiglie rom saranno inserite nel tessuto urbano per rompere la posizione di precarietà e discriminazione persistente in cui hanno vissuto per decenni.

In conclusione, i casi esaminati evidenziano la complessità e le sfide nella gestione delle comunità Rom, Sinti e Caminanti in Italia. Nonostante i progressi e le iniziative positive, persistono criticità significative che richiedono un impegno continuo e coordinato per garantire soluzioni abitative dignitose e sostenibili, promuovendo l'inclusione sociale e il rispetto dei diritti fondamentali.

## **SPRUTTAMENTO E PREGIUDIZI, L'ESEMPIO DELL'AMBITO PENALE**

Il fenomeno della discriminazione verso le comunità rom e sinte in Italia si manifesta in modo particolarmente acuto nell'ambito penale, dove i pregiudizi e le pratiche discriminatorie portano a una sovra-rappresentazione di queste comunità nelle carceri, un fenomeno che è stato documentato da numerosi studi. Secondo l'Associazione Antigone, circa il 10% dei detenuti minorili in Italia sono rom, una percentuale che è significativamente superiore rispetto alla loro presenza nella popolazione generale. Questo fenomeno è particolarmente evidente tra le donne e i minori. Ad esempio, le donne rom costituiscono una percentuale significativa delle detenute nei reparti nido delle carceri italiane. Questa sovra-rappresentazione è attribuibile a una "discriminazione strutturale" dovuta alle modalità di intervento delle istituzioni penali e alla condizione di esclusione sociale e culturale in cui vivono. Il sistema penale italiano tende a colpevolizzare queste persone per la loro condizione disagiata piuttosto che sviluppare politiche e progetti sociali che possano ridurre tale disagio.

Gli indicatori disponibili mostrano che i rom sono fortemente discriminati rispetto agli italiani e ricevono un trattamento peggiore anche rispetto agli altri stranieri. Vengono condannati più frequentemente e subiscono periodi di detenzione cautelare più lunghi. Un esempio emblematico riguarda le ragazze rom, che rappresentano la quasi totalità delle detenute negli istituti di pena minorili. Queste giovani vengono incarcerate non perché abbiano commesso reati più gravi, ma perché la loro situazione socio-familiare non consente l'assegnazione di misure alternative alla carcerazione. Questo fenomeno è così diffuso che coinvolge spesso anche donne incinte, come nel caso di una giovane rom che ha partorì nel carcere di Rebibbia nel 2021.

Le condizioni di vita nei campi informali e l'assenza di un accesso adeguato ai servizi pubblici aggravano ulteriormente l'esclusione sociale delle comunità rom e sinte, contribuendo a un ciclo di povertà e criminalizzazione. La mancanza di politiche efficaci per l'integrazione sociale e lavorativa, insieme a una forte stigmatizzazione, alimenta un circolo vizioso in cui la marginalizzazione economica e abitativa porta a una maggiore vulnerabilità alle pratiche discriminatorie del sistema penale. Ad esempio, i dati mostrano che le pene detentive inflitte ai rom sono spesso più severe e che i periodi di detenzione cautelare sono mediamente più lunghi rispetto a quelli di altri detenuti stranieri. Secondo il XIII Rapporto di Antigone, la sovra-rappresentazione dei rom tra i minori detenuti è evidente e preoccupante: i rom costituiscono circa il 40% dei minori detenuti in Italia, una percentuale sproporzionata rispetto alla loro presenza nella popolazione generale.

Questa sovra-rappresentazione è il risultato di una serie di fattori strutturali e sociali che includono la discriminazione istituzionale, la mancanza di risorse per la difesa legale e le condizioni di vita precarie che rendono difficile l'assegnazione di misure alternative alla detenzione. La risposta penale in senso repressivo è quindi il risultato di una cultura che tende a colpevolizzare gli individui per la loro condizione disagiata piuttosto che elaborare progetti politici e sociali che possano ridurla. Per affrontare queste problematiche, è necessario un approccio che combini politiche di inclusione sociale, accesso a servizi pubblici adeguati e interventi specifici per eliminare le discriminazioni strutturali all'interno del sistema penale. Solo attraverso un intervento sistemico che affronti le cause profonde della discriminazione e della marginalizzazione sarà possibile ridurre la sovra-rappresentazione dei rom e sinti nelle carceri e promuovere una maggiore equità e giustizia sociale.

## PROSPETTIVE PER IL FUTURO

Guardando al futuro, è evidente che l'Italia deve adottare un approccio più strategico e inclusivo per affrontare le sfide che ancora affliggono le comunità Rom, Sinti e Caminanti. Il nuovo Piano decennale della Commissione Europea per il sostegno delle comunità rom, presentato nel 2020, offre una roadmap per raggiungere la piena uguaglianza entro il 2030. Gli obiettivi principali includono la riduzione della discriminazione, il miglioramento delle condizioni abitative e l'aumento dell'accesso all'istruzione e all'occupazione.

Per realizzare questi obiettivi, è fondamentale che l'Italia sviluppi e attui strategie nazionali mirate, con un monitoraggio regolare dei progressi. La cooperazione tra amministrazioni locali, organizzazioni del Terzo Settore e le stesse comunità RSC sarà cruciale per superare le barriere esistenti e promuovere un'inclusione reale e sostenibile. Le autorità locali devono essere coinvolte attivamente nella progettazione e nell'implementazione delle politiche, garantendo che le soluzioni siano adattate alle specifiche esigenze delle comunità.

Un aspetto chiave sarà la promozione dell'autonomia abitativa attraverso progetti di autocostruzione e il sostegno all'inserimento abitativo in case messe a disposizione da organizzazioni del terzo settore, fondazioni e privati. Questi progetti non solo forniranno alloggi dignitosi, ma contribuiranno anche allo sviluppo di competenze pratiche e all'empowerment delle comunità. Inoltre, sarà essenziale garantire l'accesso ai servizi sanitari e all'istruzione, migliorando la prevenzione e la gestione delle malattie e promuovendo la frequenza scolastica tra i minori Rom. La pandemia ha messo in evidenza la necessità di un sistema di supporto robusto e flessibile che possa rispondere rapidamente alle emergenze. Le lezioni apprese durante la crisi sanitaria devono essere utilizzate per rafforzare le politiche di inclusione e garantire che le comunità Rom non siano lasciate indietro in futuro. È importante che le misure di contenimento del virus tengano conto delle condizioni specifiche delle comunità RSC, evitando di aggravare ulteriormente le loro difficoltà.

Infine, il riconoscimento dello status giuridico delle minoranze Rom e Sinte deve diventare una priorità. Un quadro normativo chiaro e inclusivo è essenziale per garantire che queste comunità abbiano pari diritti e opportunità. La sensibilizzazione dell'opinione pubblica e la promozione della cultura Rom e Sinti attraverso progetti educativi e culturali possono contribuire a ridurre i pregiudizi e a costruire una società più inclusiva e rispettosa delle diversità. In sintesi, le prospettive per il futuro richiedono un impegno condiviso e continuo da parte di tutti gli attori coinvolti. Solo attraverso una collaborazione efficace e un approccio integrato sarà possibile migliorare significativamente la qualità della vita delle comunità Rom, Sinti e Caminanti in Italia e garantire loro un futuro più equo e dignitoso.

# Raccomandazioni

Per garantire un'effettiva inclusione sociale e combattere la discriminazione verso le comunità rom e sinte, è fondamentale monitorare attentamente l'attuazione delle politiche e degli interventi volti a migliorare le loro condizioni di vita. Ecco alcune azioni chiave che devono essere implementate e costantemente valutate:

- **Accesso alla Casa:** È essenziale garantire che tutte le persone rom e sinte abbiano accesso a un alloggio dignitoso e sicuro. Questo include non solo la disponibilità di abitazioni adeguate, ma anche la prevenzione delle discriminazioni nell'accesso al mercato immobiliare. Le politiche abitative devono prevedere programmi specifici per sostenere le famiglie rom e sinte nella ricerca di alloggi, inclusi sussidi per l'affitto e progetti di edilizia popolare.
- **Riconoscimento Giuridico:** Il riconoscimento giuridico dello status di minoranza delle comunità rom e sinte è un passo cruciale per tutelare i loro diritti. Questo riconoscimento deve essere accompagnato da leggi che garantiscano la protezione contro la discriminazione e promuovano l'inclusione sociale. Inoltre, devono essere creati organismi istituzionali incaricati di monitorare il rispetto dei diritti delle minoranze e di intervenire in caso di violazioni.
- **Regolarizzazione delle Famiglie:** È urgente affrontare la questione della regolarizzazione delle famiglie di origine balcanica a livello nazionale. Questo significa facilitare l'accesso ai documenti di identità, permessi di soggiorno e cittadinanza, eliminando gli ostacoli burocratici e legali che impediscono la piena integrazione di queste famiglie nella società italiana. La regolarizzazione è fondamentale per garantire l'accesso ai servizi pubblici essenziali, come la sanità e l'istruzione.
- **Confronto e Buone Pratiche:** Favorire lo scambio di buone pratiche tra amministrazioni centrali, regionali e comunali è essenziale per sviluppare interventi sistemici e integrati che rispondano alle specifiche esigenze delle comunità rom e sinte. Questo richiede la creazione di reti di collaborazione tra le varie istituzioni, l'organizzazione di conferenze e workshop per condividere esperienze di successo e la promozione di progetti pilota che possano essere replicati in diverse aree del paese. L'apprendimento reciproco e la condivisione di risorse possono migliorare significativamente l'efficacia delle politiche di inclusione.

Inoltre, è necessario che tutti questi interventi siano accompagnati da un sistema di monitoraggio e valutazione nazionale continuo per misurare i progressi compiuti e identificare eventuali criticità. Solo attraverso un impegno costante e coordinato sarà possibile migliorare realmente le condizioni di vita delle comunità rom e sinte e promuovere una società più equa e inclusiva.

Capitolo

# 11. LGBTQI+

Scritto da: Marina de Stradis, Benedetta Caporusso

## Il 2023 e il 2024

Sul tema del riconoscimento dei diritti delle persone LGBTQIA+, l'Italia si conferma stabile nella sezione bassa della [Rainbow Map](#) redatta da Ilga-Europe. La percentuale dei diritti riconosciuta si attesta infatti al solo 25,41%, e l'Italia si inserisce nella classifica al trentacinquesimo posto su 49 Paesi monitorati. La *Rainbow map* ha confermato le molte criticità presenti in Italia, portando il nostro Stato a perdere due posizioni nella classifica dei paesi monitorati.

Un'ulteriore fotografia dello stato dei diritti delle persone LGBTQIA+ in Italia è stata fornita dall'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (FRA) che, nel suo terzo [sondaggio sugli standard di tutela](#), rappresenta come le soggettività LGBTQIA+ continuano a subire violenze omolesbobitransfobiche motivate da odio e da discriminazione, in totale assenza di una legge a tutela del fenomeno. Il sondaggio della FRA sottolinea la tendenza inversamente proporzionale dell'aumento delle persone che esprimono liberamente il proprio orientamento sessuale, la propria identità sessuale, l'espressione di genere e le caratteristiche sessuali rispetto all'aumento di discriminazioni nei confronti delle persone LGBTQIA+.

Ancora oggi, il 53% delle persone omosessuali evita di tenere la mano del proprio *partner* in pubblico, il 51% ha dichiarato di aver subito molestie e il 10% di aver subito almeno un attacco nei cinque anni precedenti. Non solo, il 18% dichiara di aver subito pratiche di conversione con lo scopo di cambiare l'orientamento sessuale e/o l'identità di genere.

In questo senso, non può essere ignorato il tenore del **linguaggio politico** adottato dall'attuale governo, oltre al chiaro posizionamento ideologico della maggioranza che ben poca speranza lascia in termini di maggiore riconoscimento di diritti per le persone LGBTQIA+: il 2024 si chiude infatti con l'entrata in vigore della [Legge 169/2024 "Perseguibilità del reato di gestazione per altri"](#), che prevede la punibilità delle condotte nell'ambito della maternità surrogata commesse all'estero, modificando la Legge 40 del 2004. La misura ha infiammato il dibattito pubblico ma, ancor più importante, lanciato un chiaro messaggio sulla linea politica di governo.

**Il clima di odio e discriminazione** che ancora oggi colpisce le persone LGBTQIA+ in Italia emergeva chiaramente dal [Barometro dell'Odio](#) redatto da *Amnesty International*, che denunciava come già in campagna elettorale da parte dell'attuale maggioranza non siano mancati *hate speech* e attacchi alle persone LGBTQIA+. L'*hate speech* nei confronti della comunità LGBTQIA+, nel panorama italiano, è ampiamente diffuso e in crescita, come rilevato dall'ultimo report di VOX, Osservatorio italiano sui diritti, in cui si afferma che il clima sociale e politico italiano influenza il linguaggio c.d. "social". I *tweet* contenenti *hate speech* rivolti alle persone LGBTQIA+ rappresentano l'8,78% del totale dei *tweet* negativi rilevati, e tra gli/le autor\* si rilevano [esponenti del Governo e la Presidente del Consiglio](#).

Il report afferma in maniera diretta che il tema dell'incitamento all'odio costituisce un serio problema in Italia, inclusa la dialettica dell'attuale governo, che ha promesso di affrontare la c.d. "lobby gay" e l'ideologia *gender*.

I [dati raccolti dalla Gay Help line](#) relativi al 2023 rilevano che gli episodi di discriminazione e odio sono saliti del 34%<sup>6</sup> e sono perpetrati principalmente da conoscenti della vitti-

ma, indicando che gli stessi vengono agiti prevalentemente nelle relazioni interpersonali, nonostante permanga anche la natura sistemica del pregiudizio nei confronti delle persone LGBTQIA+ nel discorso politico e nell'organizzazione sociale del nostro Paese.

L'indagine condotta dall'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'Unione Europea ha rilevato che il 60% degli intervistati ritiene che siano aumentati non solo gli episodi di omolesbobitransfobia ma anche l'intolleranza e i pregiudizi nei confronti delle comunità LGBTQIA+.

**Nell'arco del 2023, sono stati registrati 133 episodi di omolesbobitransfobia**, numero che deve essere necessariamente letto con la consapevolezza del fenomeno di *under-recording* ed *under-reporting* che caratterizza la violenza omolesbobitransfobia<sup>103</sup>. Tra questi eventi bisogna segnalare sia episodi di suicidi che di omicidi<sup>104</sup>; quello che sicuramente ha colpito di più l'opinione pubblica per la giovane età della sua vittima è stato il [suicidio di un ragazzo di 13 anni](#) a causa del bullismo subito per il suo presunto orientamento sessuale. Il 2024 si è concluso con [l'aggressione e il pestaggio di una giovane coppia](#) che camminava dandosi la mano, nella città di Roma.

La Gay Help line ha dichiarato che il 6% dei casi da loro seguiti è costituito da adolescenti vittime di bullismo in attività di socializzazione (scuola, attività sportive, online) ma nessuna risposta arriva dal Ministero dell'Istruzione, il quale, invece, non ha ad oggi emanato linee guida specifiche per l'attivazione della c.d. "carriera alias" alle quali le scuole possano fare riferimento per redigere appositi protocolli, permettendo agli/alle studenti trans\* di vedere rispettata e riconosciuta la propria identità di genere nei luoghi di formazione. La definizione dei protocolli resta dunque a discrezione dei singoli istituti. Si sottolinea come, nonostante le strumentalizzazioni di stampo politico del tema della "carriera alias", la stessa, che permetterebbe di modificare il nome anagrafico con quello di elezione nel registro elettronico, negli elenchi e in tutti i documenti interni alla scuola che non abbiano valore ufficiale, è funzionale a garantire un benessere psicologico dell\* student\*. Si precisa che nessun cambio dei dati anagrafici della persona viene effettuato con l'adozione della "carriera alias", poiché lo stesso può essere realizzato ai sensi della legge 164 del 1982<sup>105</sup>. Occorre in tal senso considerare il dato secondo cui il 51% degli studenti nascondono il proprio orientamento sessuale e/o identità di genere a scuola per evitare di subire fenomeni di bullismo<sup>106</sup>. In ambito sanitario, il Report di Gay Help line riporta il dato che il 23,6% delle persone prese in carico ha subito episodi di discriminazione.

In termini di evoluzione legislativa si osserva come, se il 2022 è stato un anno caratterizzato dall'assenza di reali proposte legislative in materia di diritti delle persone LGBTQIA+, nel 2023 si è assistito all'erosione di alcuni diritti faticosamente conquistati.

103 [2024\\_italy.pdf](#)

104 <https://osservatorionazionale.nonunadimeno.net/anno/>

105 <https://www.retelenford.it/wp-content/uploads/2023/01/FAQ-Identita-alias.pdf> <https://www.retelenford.it/alias/> <https://www.genderlens.org/regolamento-scolastico-per-la-carriera-alias/>

106 [https://gayhelpline.it/wp-content/uploads/sites/5/2024/05/Report-II-livello-Gay-Help-Line\\_2024\\_finale.pdf](https://gayhelpline.it/wp-content/uploads/sites/5/2024/05/Report-II-livello-Gay-Help-Line_2024_finale.pdf)

# Una panoramica degli ultimi dieci anni

Sulla tutela delle discriminazioni fondate sui motivi di orientamento sessuale e identità di genere e dei crimini di odio omosessualit  transessuali, l'Italia non ha ancora promulgato alcuna legge: nel decennio 2013-2023, sono state bocciate ben due proposte di modifica in tal senso, [la prima nel 2013](#) “Modifiche alla legge 13 ottobre 1975, n. 654, e al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla [legge 25 giugno 1993, n. 205](#), per il contrasto dell'omofobia e della transfobia”, seguita dal c.d. [DDL Zan del 2020](#). In seguito a tale ultimo tentativo, la proposta usciva dal panorama politico, nonostante il tentativo di una nuova proposta di legge sul tema nel 2022, seppur con sostanziali modifiche.<sup>107</sup> Ulteriori proposte di legge a tutela delle persone LGBTQIA+ si segnalano nel “[Divieto dell'esecuzione di terapie volte alla conversione dell'orientamento sessuale su soggetti minorenni](#)” del 2022 e “[Disposizioni e delega al Governo in materia di vita familiare delle coppie formate da persone dello stesso sesso e di stato giuridico dei figli, nonch  di accesso all'adozione e alla procreazione medicalmente assistita per le persone di stato libero](#)” del medesimo anno, al momento ben lontane dall'essere oggetto di un reale dibattito in seno alle forze di governo.

La tutela dalle discriminazioni resta dunque demandata alle disposizioni di rango europeo, oltre che internazionale, che negli ultimi dieci anni si identificano in particolare nella “[Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014](#) sulla tabella di marcia dell'UE contro l'omofobia e la discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identit  di genere”, nella “[Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2015](#) sulla strategia dell'Unione europea per la parit  tra donne e uomini dopo il 2015”, nella “[Risoluzione sulla discriminazione in pubblico e sull'incitamento all'odio nei confronti delle persone LGBTI del 18 dicembre 2019](#)”, nella “[Risoluzione sui diritti delle persone intersessuali del 14 febbraio 2019](#)”, oltre alla “[Strategia Europea per l'uguaglianza delle persone LGBTQ 2020-2025](#)”, mentre a livello nazionale continua a farsi riferimento alla c.d. [Legge Mancino](#) e al Decreto Legislativo n. 216 del 9 luglio 2003, in attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parit  di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

In senso contrario ad un maggior riconoscimento dei diritti delle persone LGBTQIA+, si richiamano invece l'approvazione della gi  citata Legge 169/2024 “Perseguibilit  del reato di gestazione per altri” e la decisione del governo italiano, in occasione della giornata internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia (IDAHOBIT) del 17 maggio 2024, di non sottoscrivere n  la “Dichiarazione sul continuo progresso dei diritti umani delle persone LGBTQIA in Europa”<sup>108</sup> ([scaricabile qui](#)), insieme a Ungheria e Romania, n  la dichiarazione ministeriale congiunta in occasione della giornata internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia e l'intersessualit , [sottoscritta da 32 Stati membri del Consiglio d'Europa](#).

Il rischio di una mancanza di codificazione del fenomeno *hate speech* e *hate crimes* nei confronti delle persone LGBTQIA+ risiede, come gi  sottolineato, nella difficile identificazione, e relativa qualificazione giuridica, della condotta (*under-recording*) alla quale si

107 *Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identit  di genere e sulla disabilit * (2022) <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=401> <https://pagellapolitica.it/articoli/nuovo-ddl-zan-novita>; <https://pagellapolitica.it/articoli/nuovo-ddl-zan-senato-cosa-succede>;

108 [https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2024/05/17/italia-tra-i-paesi-non-firmatari-del-testo-della-presidenza-belga\\_bd401fb1-b55d-4147-afa6-a83c58aa66ac.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2024/05/17/italia-tra-i-paesi-non-firmatari-del-testo-della-presidenza-belga_bd401fb1-b55d-4147-afa6-a83c58aa66ac.html)

aggiunge l'assenza di una previsione sulla formazione uniforme e specifica sul tema alle forze dell'ordine e ai servizi di primo soccorso, al fine di potenziare strumenti di identificazione delle vittime di violenza omosessobitranfobica.

Nessun progresso legislativo sostanziale si registra sul tema del percorso di affermazione di genere, la cui disciplina risiede ancora nella Legge 164 del 1982, a cui segue l'emanazione del [D.lgs 150/2011](#) perché l'intervento chirurgico finalizzato ad adeguare i caratteri sessuali (la c.d. Riattribuzione Chirurgica di Sesso - RCS) sia autorizzato da un Tribunale solo "quando risulti necessario" escludendolo dal novero dei requisiti necessari al fine dell'allineamento del genere della persona all'anagrafe. Si precisa come, per eseguire l'intervento, sia sempre necessaria l'autorizzazione del Tribunale competente. Alcune rilevanti considerazioni afferiscono invece all'evoluzione del diritto determinata dalle pronunce giurisprudenziali sul tema, che si individuano nelle storiche sentenze della Corte di Cassazione, la [n.15138 del 2015](#), che statuisce come la sottoposizione all'RCS sia da considerarsi una scelta della persona interessata e che per la modifica dei dati anagrafici sia sufficiente documentazione a sostegno di tale decisione, precisando nella [pronuncia n. 221](#) del medesimo anno che la RCS sia finalizzata al raggiungimento del benessere psicofisico e dunque alla tutela del diritto alla salute Costituzionalmente garantito. Ad oggi, l'iter legale finalizzato all'applicazione della Legge 164 presenta ancora alcune criticità e la chiara necessità, in considerazione della sua anzianità, di un adeguamento al progresso giuridico, culturale e sociale. Si osserva come gli Stati con un punteggio maggiore nella [Rainbow map](#) siano tra quelli che hanno introdotto il riconoscimento legale del genere utilizzando un modello c.d. di "autodeterminazione"<sup>109</sup>

Anche nell'ambito del diritto di famiglia si registrano esigui progressi legislativi, che lasciano profondamente disattese le richieste della maggior parte delle persone LGBTQIA+ e che attendono unicamente all'approvazione della c.d. Legge Cirinnà ([Legge 76 del 2016](#)). L'approvazione della legge, per cui si è parlato di vere e proprie "luci e ombre"<sup>110</sup>, considerando che l'Italia è stata uno degli ultimi paesi in Europa a disciplinare il diritto ex. art 2 della Carta Costituzionale delle persone omosessuali a vivere liberamente una "condizione di coppia" e che non vi si ritrovano tutti i diritti e doveri del matrimonio (motivo per cui la richiesta delle persone LGBTQIA+ continua a essere quella del [riconoscimento del c.d. matrimonio egualitario](#)). Infatti, se da un lato tale visione monolitica della famiglia è stata superata, dall'altro si assiste a un difficile superamento del concetto di famiglia composta unicamente da persone dello stesso sesso, ideologicamente e strumentalmente definita "famiglia tradizionale". Si osserva tuttavia come il concetto di famiglia, secondo costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, si fondi sul prendersi cura di un'altra persona: non è dunque più possibile ignorare e, ancora peggio, contrastare il carattere plurale delle famiglie.

È proprio nell'ambito dell'approvazione della Legge Cirinnà che il dibattito politico tornava seriamente sul tema del diritto alla genitorialità per le coppie dello stesso sesso, rinunciando tuttavia alla previsione della possibilità delle coppie omogenitoriali di fare richiesta di adozione di minore (salvo la possibilità della c.d. *stepchild adoption*), condizione che diventava un vero proprio elemento di trattativa per l'approvazione della legge. Il dibattito politico decideva dunque di rinviare a un momento più propizio la battaglia sulla omogenitorialità, tema totalmente espunto dalla legge e osteggiato dalle forze politiche più conservatrici.

.....

109 [https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/documents-formalities/legal-gender-recognition/index\\_it.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/documents-formalities/legal-gender-recognition/index_it.htm)

110 *Le Unioni Civili: Luci e Ombre*, di Federico Azzarri in *Diritto e persone LGBTQIA+* a cura di M. Pellissero e A. Vercellone

In tema di filiazione continua a pesare sulle famiglie la mancanza di una legislazione che garantisca i rapporti di filiazione nelle coppie dello stesso sesso, tutto quanto da leggersi in combinato disposto con la recente modifica sulla gestazione per altri del 2024.

L'omogenitorialità si articola attualmente in diversi modi, di cui il primo è la c.d. *stepchild adoption*, e precisamente l'adozione del figlio del *partner*, sposato o unito civilmente, monodirezionale o reciproca, che implica per ambedue i *partner* gli stessi diritti e doveri nei confronti dei/delle figli\* di uno solo o una sola di loro; la seconda modalità, fino al 2024, è stata la trascrizione dell'adozione ottenuta all'estero in capo a entrambi i partner; esiste infine il riconoscimento in capo ai due partner dei/delle figli\* senza alcun rapporto di parentela, indifferentemente adottivi o naturali<sup>111</sup>.

Si segnalano due importanti pronunce in materia di omogenitorialità della Corte di legittimità e, precisamente, la prima che riconosce l'applicabilità dell'art. 44, lett. d) della Legge n. 184/1983 (adozione in casi particolari) in caso di adozione dei/delle figli\* del partner in una coppia omosessuale; la seconda che riconosce invece la possibilità di trascrivere l'atto di nascita straniero recante l'indicazione di due madri<sup>112</sup>. Nel caso di coppie con due padri, il tema che si propone nuovamente è quello della necessaria gestazione per altri<sup>113</sup>.

Il quadro giuridico si arricchisce di numerose pronunce incentrate sulla trascrivibilità di provvedimenti esteri nell'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 66 Legge n. 218 del 1995 (legge sul diritto internazionale privato), in ossequio al diritto di conservazione dello *status filiationis* acquisito all'estero e il rispetto della contrarietà o meno dell'atto straniero con le esigenze di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

Nel 2022, in inversione di tendenza al maggior riconoscimento di diritti delle coppie omosessuali, diverse città italiane hanno bloccato e negato la trascrizione di figli\* in capo a entrambi\* i genitori, a favore del solo genitore biologico. A conferma della tendenza interveniva la [circolare 3 del 2023](#), a cui seguiva la nota pronuncia a Sezioni Unite della Suprema Corte di [cassazione n. 38162 del 30 dicembre 2022](#) che riconosceva la pratica di ricorso a maternità surrogata contraria all'ordine pubblico, mantenendo 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, disposizione già richiamata in altre pronunce come "alternativa" sempre perseguibile dalle coppie omosessuali. L'orientamento italiano è stato nel 2023 smentito dal Parlamento Europeo attraverso un [emendamento presentato da Renew Europe](#), poiché costituisce un preoccupante "*più ampio attacco contro la comunità LGBTQI + in Italia*".

A non essere nemmeno entrato nel dibattito pubblico e politico, è, al momento, il tema della genitorialità delle persone trans, sul quale, per alcuni aspetti, è intervenuta la sentenza della Corte di Cassazione [n.170 del 2014](#) e [1538 del 2015](#), prevendo anche che, in caso di rettificazione dell'attribuzione del sesso di uno dei due coniugi, gli stessi possono comunque mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato (abrogazione del c.d. "divorzio imposto") e riconoscendo la possibilità, stante la presenza di numerosi ostacoli medico-sanitari, giuridici e culturali, dell'espressione di genitorialità biologica delle persone trans. Appare evidente la necessità di aprire una discussione

111 *Il riconoscimento della genitorialità omosessuale* di Susanna Lollini in *Diritto e persone LGBTQIA+* a cura di M. Pellissero e A. Vercellone

112 Corte di cassazione, sentenza 19599 del 2016

113 Corte di Cassazione, sentenza 12962 del 2016

sul tema, oltre alla conferma di quanto già considerato circa la necessità di una revisione e aggiornamento della legge 164.

In tema di accesso al mondo del lavoro delle persone LGBTQIA+, l'Istat, in collaborazione con l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), ha realizzato nel 2024 l'innovativo rapporto dal titolo "[Discriminazioni lavorative nei confronti delle persone LGBT+ e le Divercity Policy](#)", affrontando il fenomeno discriminatorio nei confronti delle persone LGBT+ nel mondo del lavoro attraverso un approccio analitico secondo diverse prospettive, finalizzato alla rappresentazione di un quadro informativo statistico su accesso al lavoro e condizioni di lavoro di soggetti a rischio di discriminazione (persone LGBT, lesbiche, gay, bisessuali e transgender).

La raccolta di dati sulla diffusione di fenomeni di discriminazione e violenza per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere è poco sistematica, e le persone LGBTQIA+ sono una popolazione ancora poco considerata nell'ambito di ricerche su scala nazionale e dalla statistica pubblica, ma offre comunque alcuni risultati sottolineando l'opportunità e la necessità di evoluzione delle tecniche di monitoraggio delle discriminazioni delle persone LGBTQIA+ nonché della formazione e dell'introduzione nei luoghi di lavoro della figura del c.d. *divercity manager*.

Anche il tema del diritto alla salute delle persone LGBTQIA+ continua a mettere l'Italia davanti a numerose sfide di pieno riconoscimento e garanzia di diritti fondamentali. In particolare, si registra la tendenza alla "medicalizzazione", fenomeno secondo cui eventi fisiologici e del tutto naturali vengono valutati come condizioni mediche che necessitano di diagnosi e trattamenti chirurgici e/o medici. È un fenomeno che riguarda in maniera strutturale le persone intersex, ma anche altre individualità.

Solo dopo le già richiamate sentenze della Corte di cassazione del 2015 le persone trans\* hanno visto riconosciuto il loro diritto a non ricorrere necessariamente alla RCS, la riconversione chirurgica del sesso, al fine di vedere allineato il proprio genere d'elezione a quello assegnato alla nascita. Tuttavia le persone trans\* continuano a essere patologizzate in quanto, in base alle due determinate dell'Agenzia Italia del Farmaco (Aifa), è possibile l'accesso gratuito alle terapie Ormonali Sostitutive (TOS)<sup>44</sup> ma solo a seguito della diagnosi di disforia di genere/incongruenza di genere formulata da una équipe multidisciplinare e specialistica dedicata. Infatti [l'Aifa, nel 2020, ha inserito](#) nell'elenco dei medicinali erogabili a totale carico del Servizio Sanitario Nazionale gli ormoni necessari nel processo di virilizzazione di uomini trans\* e ormoni necessari nel processo di femminilizzazione di donne trans\*. Prima di questi provvedimenti la gratuità degli ormoni era di competenza regionale, così come i consultori per persone trans.

Ancora una volta, la Legge n. 164 del 1982 si conferma obsoleta e patologizzante, incardinata a protocolli medici rigidi nell'ambito dei quali le persone trans\* vengono sottoposte a un percorso di medicalizzazione rigida e frammentata, sottoposte a diverse visite mediche e psicologiche che si concludono poi con una sentenza del giudice. Inoltre, il percorso di transizione è lungo, costoso e ostico, a causa delle carenze del Servizio Sanitario Nazionale e della disomogenea distribuzione di reparti che si occupano del percorso di affermazione di genere<sup>114</sup>.

In generale, le indagini e i report con focus sulla salute delle persone LGBTQIA+ che

.....

114 [https://www.infotrans.it/it-schede-3-mappa\\_servizi\\_transgender](https://www.infotrans.it/it-schede-3-mappa_servizi_transgender)

vivono in Italia e sulla percezione dei servizi di cui possono usufruire, nonché quelli sulla qualità della vita, è scarna e frammentata, e non si rileva ancora oggi una indagine completa a riguardo. Manca inoltre una formazione specifica e adeguata a un'interazione con i pazienti LGBTQIA+, lì dove spesso non viene utilizzato un linguaggio consono al rispetto della dignità delle persone. Infatti, dallo studio pubblicato dall'Istituto Superiore di Sanità "Studio sullo stato di salute della popolazione transgender adulta in Italia" emerge che il 34% delle persone trans\* AMAB e il 46% delle persone trans\* AFAB si è sentita discriminata in ragione della propria identità e/o espressione di genere nell'accesso e nell'utilizzo dei servizi sanitari.

Si evince inoltre come le persone trans\* che abbiano dichiarato di aver paura di essere discriminat\* siano circa il 46% del totale: ciò si traduce in mancanza di fiducia nel personale sanitario che, a sua volta, porta le persone a rinunciare ad alcune prestazioni<sup>115</sup>.

Lo studio, ancora in fase di aggiornamento, accende i riflettori su alcuni bisogni di salute per le persone trans\*; è importante precisare come la causa dello stress non sia da rintracciare nella propria identità di genere ma nel c.d. *minority stress* dovuto allo stigma socioculturale. Tale stress, dovuto all'appartenenza a una minoranza discriminata, causa una scarsa aderenza agli *screening* medico-sanitari. Pertanto la mancanza di approcci rispettosi dell'autodeterminazione disincentiva le persone trans\* e quelle gender diverse a rivolgersi al sistema sanitario.

Per migliorare il benessere della popolazione trans\*, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri insieme all'Istituto Superiore di Sanità hanno creato, nel maggio 2020, il primo [portale dedicato alle persone trans\\*](#) con l'obiettivo di fornire alla popolazione informazioni certificate e aggiornate riguardanti la prevenzione, la salute e il percorso di affermazione di genere; inoltre è presente anche una sezione "buone pratiche per i professionisti" rivolto alle persone impiegate in diversi ambiti tra cui quello socio-sanitario.

A subire una doppia discriminazione sono le persone straniere con tesserino STP, cioè il tesserino che viene rilasciato a coloro che sono privi di un permesso di soggiorno e che consente l'erogazione di assistenza sanitaria garantendo le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti, essenziali e continuative. Tale gruppo di persone non ha accesso automatico agli *screening* per la salute sessuale. In questo senso alcune organizzazioni come [PLUS](#), il [Circolo di Cultura Omosessuale Mario Mieli](#), [Libellula Aps](#), insieme a molt\* altr\*, svolgono attività di *screening* e prevenzione a titolo gratuito per persone in condizioni di marginalità, sopperendo a carenze sistemiche in termini di salute pubblica.

In merito ai diritti delle persone con Variazione delle Caratteristiche del Sesso presenti in Italia, l\* attiv\* hanno pubblicato un [documento condiviso](#) nel quale si rivendicano i diritti delle persone con VCS e concludono con una serie di raccomandazioni per l'elaborazione di linee guida mediche che rispettino i diritti umani.

Un focus a parte merita la condizione delle persone intersex, un gruppo di persone che condivide la stigmatizzazione a causa della eteronormatività, delle norme di genere e del binarismo dell'attuale sistema legale e sociale. Si osserva, in primo luogo, come ponga dei problemi di natura concettuale includere l'intersessualità nel quadro "dell'orienta-

.....

<sup>115</sup> [https://www.iss.it/primo-piano/-/asset\\_publisher/3f4a1MwzN1Z7/content/comunicato-stampa-n%C2%B041-2022-%C2%A0salute-di-genero-basso-livello-di-prevenzione-nella-popolazione-transgender](https://www.iss.it/primo-piano/-/asset_publisher/3f4a1MwzN1Z7/content/comunicato-stampa-n%C2%B041-2022-%C2%A0salute-di-genero-basso-livello-di-prevenzione-nella-popolazione-transgender)

mento sessuale e identità di genere” in quanto si omettono una serie di considerazioni specifiche sulla questione delle persone intersex e dei loro diritti<sup>116</sup>. Tale vicenda coinvolge una percentuale di persone compresa tra l’1,7% e il 4% della popolazione.<sup>117</sup>

Secondo l’Istituto Superiore di Sanità, a livello internazionale, nell’ultima revisione della Classificazione Internazionale delle malattie (ICD) a cura dell’Organizzazione mondiale della sanità, l’incongruenza di genere è stata spostata dal capitolo relativo ai disturbi mentali a un nuovo capitolo denominato “Condizioni relative alla salute sessuale”.

Le c.d. “Variazioni delle Caratteristiche del Sesso” (VCS) generalmente non rappresentano un rischio per la salute né per la sopravvivenza dell’individuo ma, spesso, le persone con VCS hanno subito almeno un intervento chirurgico per rispettare e conformarsi ai [canoni del binarismo del sesso](#).

Le persone intersex sono spesso soggette a violazioni dei diritti umani a causa delle loro caratteristiche fisiche. In tal senso, in ambito medico, è ampiamente utilizzata la locuzione “*disorders of sex development*”, in un’ottica patologizzante che incoraggia interventi chirurgici non necessari.

L’approccio medicalizzante nei confronti delle persone intersex è ben evidente nel [parere del Comitato Nazionale per la Bioetica del 2010](#), nel quale, pur facendo riferimento al consenso informato, si afferma la necessità di alcuni interventi di definizione del genere, parlando di veri e propri “elementi di disarmonia”. Si segnala l’iniziativa legislativa del [Disegno di legge 405 del 2013](#) in materia di modificazione dell’attribuzione di sesso, al cui art. 13 si disciplinava il diritto all’autodeterminazione del sesso per le persone intersex, prevedendo un divieto assoluto di sottoporre le persone a trattamenti medico-chirurgici, salvo il pericolo di vita. Tale disegno di legge non ha seguito l’iter legislativo auspicato.

Nel 2016 il Comitato per i diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite ha sottolineato il proprio timore rispetto alla prassi registrata, in Italia, di sottoporre le persone intersex a trattamenti medico-chirurgici, raccomandando al nostro paese di garantire l’integrità corporea, l’autonomia e l’autodeterminazione delle persone interessate<sup>118</sup>. In egual modo, il Comitato per i diritti dell’infanzia nelle [Osservazioni conclusive sul rapporto periodico relativo all’Italia](#) pubblicato il 28 Febbraio 2019 raccomanda il nostro Stato di sviluppare e attuare un protocollo sanitario basato sui diritti dei bambini intersessuali. Il 14 febbraio 2019 il Parlamento europeo ha approvato la [risoluzione sui diritti delle persone intersessuali](#) con l’intento di sensibilizzare gli attori comunitari e gli Stati Membri verso tale tematica. Per le rivendicazioni dei diritti delle persone nate con Variazioni delle Caratteristiche del Sesso (VCS) si rimanda al manifesto [già richiamato](#).

Nel decennio 2013-2023, lo stato dei diritti delle persone intersex è rimasto inalterato: nessuna legge è stata promulgata in materia e nessun diritto è stato pienamente tutelato.

In ottica intersezionale, appare necessario richiamare le difficoltà che ancora oggi incontrano le persone migranti LGBTQIA+, gravate dal doppio stigma della migrazione e

.....

116 Le persone intersex nel diritto antidiscriminatorio: fra vuoti normativi e necessità di protezione di Anna Lorenzetti in *Diritto e persone LGBTQIA+* a cura di M. Pellissero e A. Vercellone <https://www.iss.it/infointersex-chi-sono-le-persone-intersex>

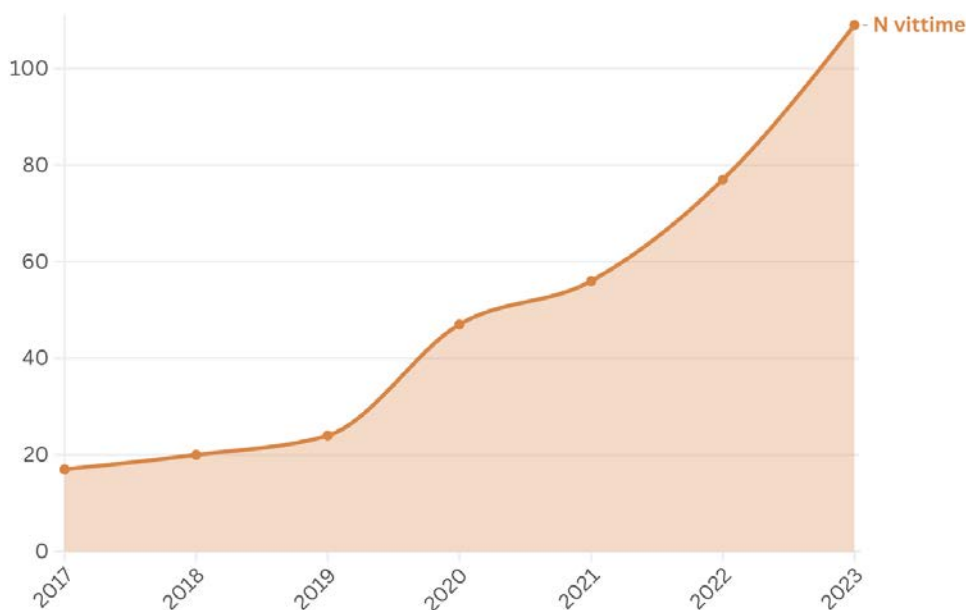
117 <https://www.oieurope.org/>

118 [CRPD/C/ITA/CO/1 \(PDF 145 kb\)](#), sulle persone intersex: p. 5-6, paras. 45-46

della discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere. Appaiono in aumento le prese in carico delle persone transgender nell'ambito del contrasto alla tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, come emerge dai [dati del SIRIT](#), Sistema Informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta del Dipartimento per le Pari Opportunità.

## C11. Grafico 1 • Persone trans vittime di tratta

I dati si riferiscono al numero di persone trans vittime di tratta sul totale delle persone prese in carico dal programma di emersione, assistenza e integrazione sociale



Fonte: [Archivio storico SIRIT - Dipartimento per le Pari Opportunità](#) • [rapportodiritti.it](#)

Il tema dei diritti per la tutela di persone LGBTQIA+ pone all'Italia sfide continue anche negli spazi di privazione della libertà personale: in questo senso si segnalano negli ultimi due decenni segni di un maggior interessamento mediante iniziative delle singole amministrazioni e un progressivo intensificarsi del dibattito sul tema che si pone evidentemente in parallelo al più generale tema della tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale<sup>119</sup>.

Tuttavia, le risposte fornite continuano a dimostrarsi insufficienti, come rilevato anche nella [relazione annuale del 2023](#) della Garante delle persone private della libertà personale di Roma Valentina Calderone.

.....  
<sup>119</sup> *Omosessuali e transgender in carcere: tutela dei diritti e percorsi risocializzanti* di Fabio Gianfilippi in *Diritto e persone LGBTQIA+* a cura di M. Pellissero e A. Vercellone

# Raccomandazioni

Le seguenti raccomandazioni sono state elaborate tenendo in considerazione il clima di discriminazione strutturale basata sull'impianto eteronormativo e binario su cui si basa l'attuale ordine sociopolitico in Italia, a discapito del riconoscimento delle identità di genere e dell'orientamento di tutte le soggettività, e al quale si aggiunge una cultura dai tratti omolesbobitransfobici, sdoganati dal linguaggio dell'attuale maggioranza di governo. Quello che riteniamo sia necessario fare:

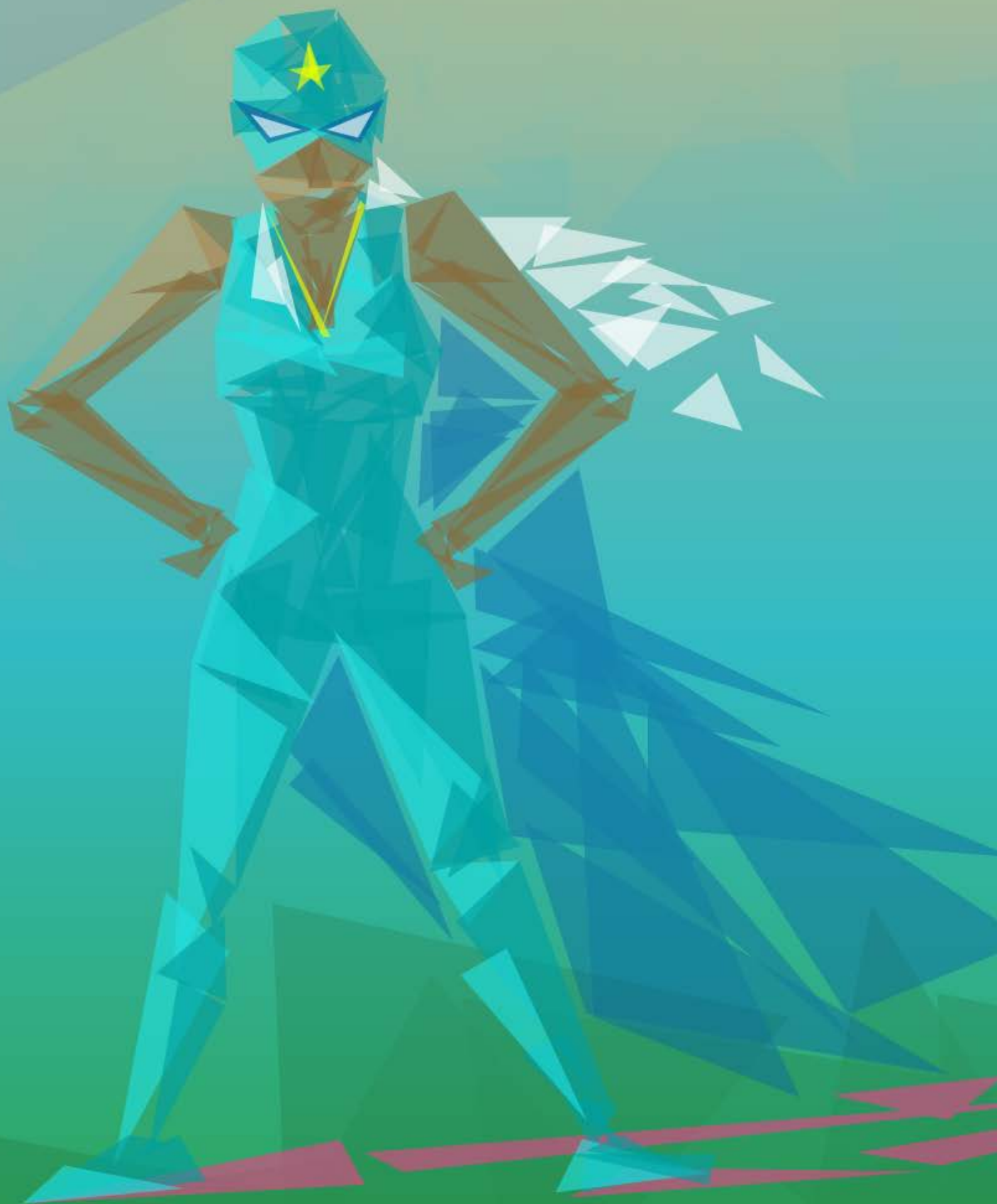
- Affrontare il tema della discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere nel contesto sociale e culturale italiano;
- Garantire tempestiva tutela e protezione alle vittime di violenza omolesbobitransfobica attraverso una legge che permetta di reprimere la natura omolesbobitransfobica della violenza a cui sono state sottoposte, investendo sulla formazione delle forze dell'ordine in ottica di identificazione delle vittime;
- Considerare i luoghi di formazione (Scuole, Università, Centri per l'Impiego) spazi primari di contrasto alle disuguaglianze e alla violenza di matrice omolesbobitransfobica, implementando protocolli virtuosi di *carriere alias* e chiedendo alla politica l'introduzione di linee guida omogenee che rispettino il diritto dell'\* student\* alla propria autodeterminazione in termini di identità di genere e orientamento sessuale;
- Elaborare strumenti di linguaggio orale e scritto, implementando quelli già esistenti, per il pieno riconoscimento anche linguistico delle persone LGBTQIA+;
- Abrogare immediatamente la Legge 169/2024 "Perseguibilità del reato di gestazione per altri", modificare la Legge 76 del 2016 anche con l'introduzione del matrimonio egualitario; intervenire sulla disciplina della filiazione e dell'adozione nell'ottica di tutela dell'\* figl\* di tutte le coppie omogenitoriali; modificare la legge 164 del 1982;
- Garantire la piena parità delle persone LGBTQIA+ all'accesso al mondo del lavoro attraverso l'eliminazione di ogni forma di discriminazione, anche strutturale, ed elaborando piani di monitoraggio e di piena inclusività, potenziando inoltre la figura del *diversity manager* negli spazi di lavoro;
- Depatologizzare le identità *trans* e la condizione delle persone intersex in ottica di autodeterminazione e rispetto di tutte le soggettività, proibire gli interventi medici sui minori intersessuali, salvo il pericolo di vita, fino al momento in cui la persona sia in grado di fornire un consenso informato; prevedere per le persone intersex la possibilità di non assegnazione alla nascita del genere, in attesa del momento della loro autodeterminazione;
- Superare il doppio stigma delle persona migranti ed LGBTQIA+ attraverso approcci e interventi in chiave intersezionale che tengano conto del vissuto delle singole persone e dei contesti di provenienza; contrastare il fenomeno della tratta delle persone *transgender* a scopo di sfruttamento sessuale con attività di prevenzione, identificazione precoce delle vittime e messa in protezione delle stesse, anche attraverso lo stanziamento di risorse economiche;
- Adottare misure appropriate per garantire la sicurezza e la dignità delle persone LGBTQIA+ detenute e/o in altro modo private della libertà personale.



Capitolo

# 12. Autodeterminazione femminile

Scritto da: Marina De Stradis, Michela Pugliese



## Il 2023 e il 2024

Nonostante le rivendicazioni dell'attuale governo in carica e della maggioranza politica, il 2023 si chiude con un bilancio che non vede un sostanziale superamento delle sfide culturali, politiche e sociali legate al tema della piena autodeterminazione femminile e della parità di genere.

Le medesime considerazioni possono estendersi al decennio 2013-2023, pur registrandosi alcuni sforzi da parte dei decisori politici e la promulgazione di strumenti legali ed amministrativi particolarmente incentrati sulla riduzione del divario occupazionale di genere e sulla tutela penale delle vittime di violenza maschile.

Il 2023 si conclude con 104 vittime di violenza patriarcale, agite per il 72% per cento dei casi da autori di nazionalità italiani, nella maggior parte delle volte legati alla vittima. Il dato, sebbene in lieve diminuzione rispetto a quello del 2022 e comunque in aumento nel 2024, continua a presentare un conto allarmante e conferma come un approccio securitario e di repressione penale, accompagnato da un'ipertrofia legislativa sul tema della violenza di genere, non può essere considerato una soluzione risolutiva al problema. In tal senso, si osserva come tutto il decennio 2013-2023 non veda una significativa diminuzione del numero di vittime di violenza maschile, spesso innescata dalla volontà delle donne di porre fine al legame o alla relazione violenta<sup>120</sup>.

### C12. Grafico 1 • Numero di femminicidi in Italia 2013-2024



Il grafico mostra il numero totale e il numero di donne uccise da assassini italiani per anno. La percentuale **media di assassini italiani è del 75,1%** per i 12 anni qui rappresentati

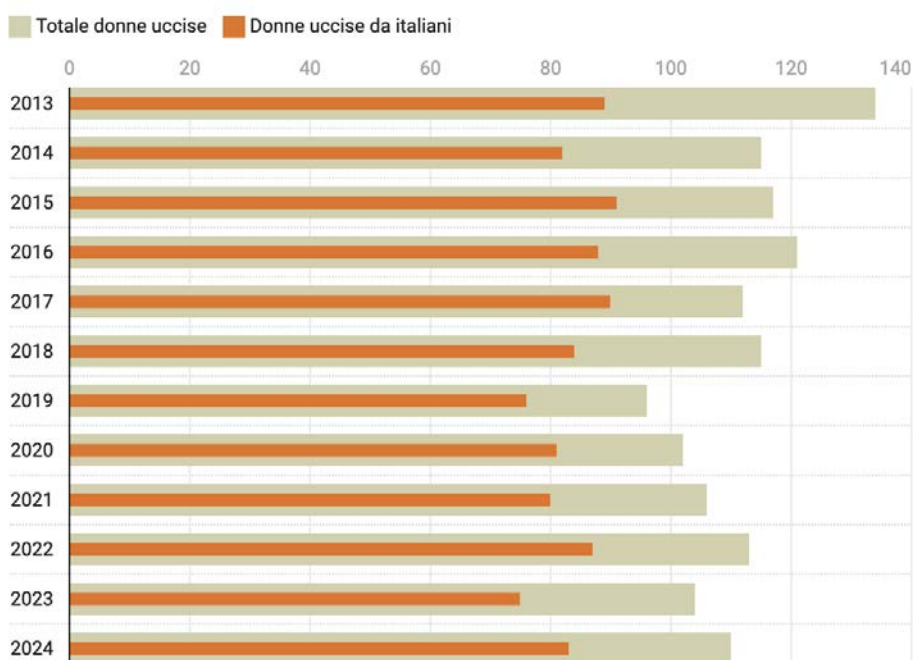


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: 2016: Dottoressa Stefania Sciortino 2023: Ministero dell'interno 2024: XI rapporto Eures  
Per tutti gli altri anni: Femicidio I dati raccolti dal gruppo femicidio della Casa delle donne per non subire violenza •  
[Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

120 <https://www.istat.it/it/files/2018/04/Analisi-delle-sentenze-di-Femicidio-Ministero-di-Giustizia.pdf>

I dati ISTAT relativi 2023 ci dicono anche che le richieste ricevute dal numero di pubblica utilità contro la violenza e lo stalking, il 1522, sono state 51.713, in significativo aumento rispetto agli anni precedenti (+143% è la variazione rispetto al 2019, +59% rispetto al 2022). L'incremento dei contatti nel 2023 caratterizza tutti i trimestri e risulta particolarmente accentuato, come ogni anno, in corrispondenza della Giornata internazionale contro la violenza sulle donne del 25 novembre. Nel quarto trimestre del 2023, tuttavia, l'incremento registrato è stato particolarmente evidente, probabilmente anche per gli effetti sull'opinione pubblica del femminicidio della giovane Giulia Cecchetin.

Drammatici ma esplicativi risultano anche gli [ultimi dati](#) elaborati dal Servizio Analisi Criminale della Direzione centrale della Polizia criminale sulle violenze sessuali e sui cosiddetti reati spia. Nel decennio 2013-2022 le fattispecie in esame mostrano una tendenza in progressivo e costante incremento. In particolare, si registra un aumento del 105% conseguito nell'intero periodo per i maltrattamenti contro familiari e conviventi, seguito da quello del 48% per gli atti persecutori e del 40% per le violenze sessuali (4.488 casi nel 2013 a fronte dei 6.291 nel 2022).

Il [Report “Violenza sulle donne”](#) del Servizio analisi criminale della Direzione Centrale Polizia Criminale, aggiornato all'8 marzo 2024, evidenzia che nel 2023 le vittime di violenza sessuale sono state 6.062, di cui il 91% donne.

Ma la violenza non si esaurisce con gli atti fisici o sessuali. Nel 2023 l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali è intervenuta sul fenomeno del c.d. *revenge porn* (612 ter c.p.). A circa 5 anni dall'approvazione della Legge 69/2019 che ha inserito nel Codice penale la fattispecie di reato, questo fenomeno risulta in preoccupante aumento: 299 le segnalazioni di persone che temono la diffusione di foto e video a contenuto sessualmente esplicito, raddoppiate rispetto allo scorso anno.

In termini di progressione legislativa, nel 2013 si assiste alla Ratifica ed esecuzione della [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#), siglata a Istanbul l'11 maggio 2011 e all'entrata in vigore della c.d. Legge sul femminicidio (119 del 2013). Nel 2015, in seno al d.lgs. 80 del 2015 e alla Legge 107 del 2015 e 124 del 2015 vengono previste ulteriori disposizioni in tema di tutele lavorative per le vittime di violenza e di sensibilizzazione sul tema in ambito scolastico.

In recezione delle disposizioni europee (Legge Europea 2015-2016 16G00134 e Direttiva 2012/29/UE) vengono adottati l'art. 11 della Legge 122 del 2016 e il D.lgs. 212 del 2015. Oltre ad una novella legislativa in tema di tutele degli orfani per crimini domestici del 2018, il successivo provvedimento normativo di rilievo anche politico e mediatico si incontra del 2019 con la c.d. Legge Codice Rosso (n. 69/2019) che vede, tra le varie disposizioni, l'inasprimento di pene per alcuni reati già esistenti, l'inserimento di nuove fattispecie di reato e l'aumento di tutele anche in ambito procedurale per le vittime di violenza domestica e di genere. In termini di tutela economica, con una misura ampiamente auspicata, è stato emanato il D.P.C.M del 17 dicembre 2020 sull'istituzione di un c.d. Reddito di libertà per le donne vittime di violenza, diverso dal diritto all'indennizzo previsto dalla Legge 122 del 2016. Alcune disposizioni sulla violenza di genere sono state previste anche nella legge di riforma del processo penale (Legge 134 del 2021) e nella c.d. Riforma Cartabia. Nel febbraio 2023 è stata infine istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere. Segue l'entrata in vigore del c.d. Ddl Roccella (Legge 168 del 2023) incentrato nuova-

mente sull'inasprimento di pene, il rafforzamento di tutele e la previsione di percorsi di riabilitazione per gli autori di violenza.

Anche in questo caso, come per le novelle precedenti, ad essere verificata dovrà poi essere la concreta efficacia e la sostenibilità delle misure previste che, se non sostanziate da una serie di disposizioni applicative e di potenziamento di risorse umane e finanziarie, oltre che da un processo di problematizzazione culturale del problema, non solo in sede di repressione penale delle condotte, rischiano di non raggiungere l'effetto per cui sono state disposte. Si conferma dunque la considerazione che gli interventi di contrasto alla violenza non possono essere inseriti unicamente in quadro di approccio securitario e caratterizzato dalla c.d. "emergenzialità" del fenomeno.

Negli ultimi decenni la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è cresciuta in maniera costante e considerevole, confermando una tendenza progressiva e positiva nel periodo 2013-2023. Tuttavia, il tasso di occupazione femminile in Italia rimane ancora al di sotto della media europea. Nell'ultimo decennio, gli effetti sull'economia della pandemia di Covid-19 hanno prodotto gravi ripercussioni sull'occupazione femminile, vanificando alcuni risultati faticosamente conquistati. Tra il 2019 e il 2020, il numero di occupati è diminuito del 2,5 per cento tra le donne rispetto all'1,5 per cento tra gli uomini<sup>121</sup>. Tra il secondo trimestre 2019 e il secondo trimestre 2020 su 100 posti persi, 56 hanno riguardato lavoratrici, e una maggiore probabilità di perdere il posto di lavoro o di avere una riduzione della retribuzione è stata riscontrata negli impieghi ad alto tasso di femminilizzazione, tra cui: ospitalità e ristorazione, servizi commerciali, istruzione, servizi di assistenza alla persona, industria tessile<sup>122</sup>.

## C12. Grafico 2 • Tasso di occupazione tra le donne italiane

Tasso di occupazione tra le donne in fascia d'età 20-64 e, nel dettaglio, in fascia 35-49.

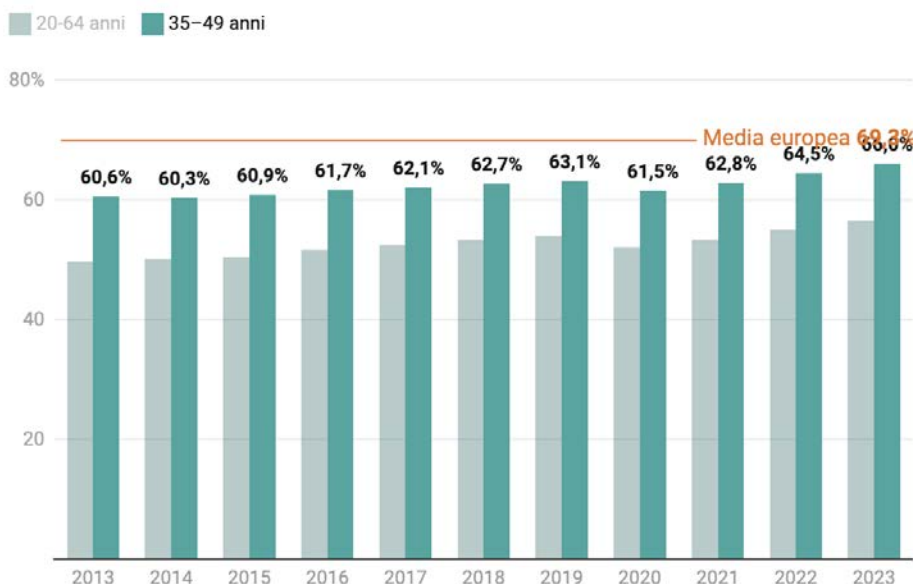


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: ISTAT • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

121 <https://www.ilo.org/it/media/374896/download>

122 <https://www.istat.it/it/files/2019/09/Mercato-del-lavoro-Il-trim-2019.pdf>

Verso la fine dell'era pandemica, nel 2021, la legge 162 ha introdotto due importanti novità all'interno del Codice delle pari opportunità (dlgs.198/2006). Ha esteso alle imprese pubbliche e private con oltre 50 dipendenti, l'obbligo di redigere un rapporto sulla situazione del personale rendendo trasparenti una serie di informazioni come i processi di selezione, licenziamento e di promozione. Con l'introduzione nel Codice dell'art. 46-bis, la nuova legge dispone, inoltre, l'istituzione della certificazione della parità di genere (al costo di 10 milioni di euro) al fine di attestare le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere all'interno delle aziende pubbliche e private, dalla parità salariale alle politiche di tutela della maternità. Dal momento che la legge disponeva di meccanismi premiali per le aziende private certificate, come sgravi fiscali e punteggi aggiuntivi in ambito di progetti europei, si poneva il rischio che l'iniziativa potesse essere strumentalizzata dalle imprese allo scopo di attuare il "gender washing", ovvero migliorare la propria immagine mostrandosi "vicine alle donne" solo per promuovere le vendite, senza prendere realmente posizione per la parità di genere<sup>123</sup>.

Le aziende certificate ad oggi sono oltre 1800, ben più delle 800 previste dal PNRR entro il 2026, eppure secondo uno [studio sull'occupazione femminile](#) del Dipartimento lavoro della Camera dei deputati, pubblicato a dicembre 2023, la situazione dell'occupazione femminile nel nostro Paese registra una serie di profili critici: le donne occupate sono circa 9,5 milioni laddove i maschi occupati sono circa 13 milioni, una donna su cinque fuoriesce dal mercato del lavoro a seguito della nascita di un\* figli\* e la differenza nella retribuzione annua media (*gap* salariale) rispetto agli uomini è di circa 7.922 euro.

L'ultima relazione annuale di Bankitalia ci mostra che alla maternità è associata ancora una forte perdita salariale per le donne, una grande difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro e minori possibilità di fare carriera. Infatti, sia il [Global Gender Gap Report del 2023](#) del *World Economic Forum* che l'ultimo [Indice europeo di parità](#), rilasciato ad ottobre 2023 dall'Agenzia europea per l'uguaglianza di genere (EIGE), riportano che, mentre l'Europa si attesta il miglior punteggio tra le regioni del mondo per il suo livello di parità di genere, registrando il miglior dato di sempre, l'Italia si mantiene al di sotto della media europea e sotto tutti i paesi europei del G7 e del G20. In particolare, nel rapporto EIGE, l'Italia si conferma, ininterrottamente dal 2010, all'ultimo posto nel settore occupazionale a livello europeo, per il tasso di partecipazione e segregazione del mercato del lavoro e per la qualità del lavoro delle donne<sup>124</sup>.

I dati Istat sul tasso di occupazione femminile relativi al 2023 mostrano un aumento di 1,5 punti percentuali rispetto allo stesso periodo nel 2022, toccando punte mai raggiunte prima, ma i medesimi dati confermano che l'occupazione femminile in Italia si attesta ben sotto la media europea, senza tenere conto degli ampi divari tra Nord e Sud e del tipo di lavoro (spesso per le donne, part-time o con contratti determinati) oltre che della qualità. La Legge di bilancio 2024 (Legge n. 213 del 30 dicembre 2023, art. 1 co. 180 e 181) ha introdotto un esonero contributivo per le madri lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato, con tre o più figli, fino alla maggiore età del figlio o della figlia più piccola. Da tempo gli studi raccomandano la rinuncia ai meccanismi dei bonus, in quanto frammentati e occasionali, e quindi spesso inefficaci, inefficaci al fine di risolvere il problema legato al reinserimento della madre nel mondo del lavoro, emergendo inoltre un profilo di discriminazione e prevedendo dei requisiti minimi per il conseguimento difficili da presentare. Ancora una volta, poi, in una misura di supporto a fronte della na-

.....

123 <https://www.lavorosi.it/lavori-parlamentari/gazzetta-ufficiale/legge-5-novembre-2021-n-162-parita-di-genere-e-codice-delle-pari-opportunita/>

124 <https://www.istat.it/it/files/2022/04/3.pdf>

scita di un\* figli\*, non viene menzionato il ruolo dei padri, che dovrebbero contribuire in maniera equa alla cura della famiglia.

In Italia la maternità continua a presentare un costo altissimo per le donne, non solo in termini di servizi ma anche di collaborazione e di strumento in grado di permettere loro di conciliare vita lavorativa e carichi familiari. La carenza di collaborazione maschile, di servizi pubblici, di asili nidi, e di politiche pubbliche a sostegno delle scelte riproduttive trasforma la nascita di un\* figli\* in un carico di lavoro di cura sproporzionato, nel rischio concreto di perdere il lavoro, e, molto spesso, nella rinuncia non solo alla propria progettualità individuale.

Il tema della salute e dei diritti riproduttivi delle donne ha seguito nell'ultimo decennio un percorso tortuoso e complesso, che apre tutt'oggi a numerose considerazioni. Il capitolo "Libertà femminile e autodeterminazione" della prima edizione del Rapporto Diritti del 2013-14 si apriva con il tema del Diritto all'aborto libero e assistito, ponendo l'accento sull'elevato numero di personale sanitario obiettore di coscienza e sull'inadeguata organizzazione del servizio di IVG a livello territoriale. Nel rapporto si riferiva anche che il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, con decisione depositata il 10 marzo 2014, aveva condannato l'Italia per violazione dell'art. 11 della Carta Sociale Europea che tutela il diritto alla salute, a causa dei troppi obiettori di coscienza che impediscono alle donne di ricorrere all'interruzione di gravidanza. Dopo dieci anni, le vicende e i dati relativi all'attuazione della legge italiana sull'interruzione volontaria di gravidanza dimostrano come gli obiettivi di piena tutela richiamati incontrino ancora numerosi ostacoli per la loro realizzazione, soprattutto in certe regioni.

Un evento di rilievo di questi dieci anni è rappresentato dall'aggiornamento, nel 2020, delle [\*Linee di indirizzo sulla interruzione volontaria di gravidanza con mifepristone e prostaglandine\*](#) col quale l'allora Ministero della Salute esprime parere favorevole all'esecuzione dell'aborto farmacologico fino alla nona settimana di gestazione, anche presso strutture ambulatoriali pubbliche, nei consultori o in regime di *day hospital*. In precedenza, l'assunzione del farmaco poteva avvenire solo entro la settima settimana e a seguito di ricovero ospedaliero. Tuttavia, le linee di indirizzo non costituiscono atto con forza di legge e rappresentano solo un'indicazione che, per il momento, la maggior parte dei servizi ha scelto di disattendere.

A 46 anni dalla promulgazione della legge 194, il tasso di obiezione tra i medici e il personale sanitario è talmente alto da rendere problematica o impraticabile l'interruzione di gravidanza in molte zone del paese. Il 12 settembre 2023 il Ministero della Salute ha trasmesso al Parlamento la [\*relazione annuale sull'attuazione della L. 194/1978\*](#), in materia di tutela sociale della maternità e IVG, ma in riferimento all'anno 2021 e contenente dati chiusi e aggregati. Dalla relazione del Ministero della Salute emerge che gli aborti sono diminuiti del 72,9 per cento negli ultimi 40 anni: questi stessi numeri sono stati usati dall'attuale ministra della Famiglia per sostenere [\*che il numero di medici preposti sia sufficiente\*](#). Tuttavia, dai dati ministeriali sulla legge 194 emerge che in Abruzzo e in Sicilia gli obiettori sono quasi 9 su 10, mentre in Campania, Puglia e Basilicata quasi 8 su 10, che il 72% degli ospedali hanno tra l'80 e il 100% di obiettori e ventidue ospedali e quattro consultori registrano poi il 100% di obiezione tra medici ginecologi, anestesisti, infermieri e operatori sociosanitari.

La relazione ministeriale conferma che il rischio di gravidanze indesiderate e la tendenza al ricorso all'aborto volontario è in diminuzione, soprattutto per il maggiore ricorso a

metodi di contraccezione. Dal 2015 sono state diverse le determinine dell’Agenzia Italiana del Farmaco, l’Aifa, in favore della contraccezione di emergenza, che hanno eliminato l’obbligo di prescrizione medica per le maggiorenni e le minorenni per l’Ulipristal acetato e per le maggiorenni per il Levonorgestrel. A fronte di queste determinine, gli ultimi dati sull’IVG del Ministero della Salute ci mostrano una riduzione nelle stime sugli aborti clandestini (nel 2012 se ne stimavano tra 12.000 e 15.000 e nel 2016 tra 10.000 e 13.000) che si mantengono comunque altissime.

Per quanto riguarda l’accesso alla contraccezione l’Italia in questi anni ha mantenuto uno *standard* decisamente al di sotto della media europea. Il [Barometro Europeo per il monitoraggio dell’accesso delle donne alla contraccezione avanzata del 2015](#) dava l’Italia agli ultimi posti. Anni dopo, nell’[Atlas europeo 2019](#) che misura l’accesso alla contraccezione in 45 Stati dell’Europa geografica, l’Italia occupava già la ventiseiesima posizione, vicino a paesi come la Turchia e l’Ucraina e ben lontano da Gran Bretagna, Francia o Spagna. Ancor più di recente, secondo il [Contraception Policy Atlas Europe 2023](#), l’Italia si colloca esattamente a metà della classifica europea, al 23esimo posto, in compagnia di Serbia, Kosovo e Lituania e nettamente distante dagli altri stati dell’Europa occidentale. Il risultato italiano è addirittura peggiorato rispetto al 2020, per la mancanza di forme di distribuzione gratuita o di rimborso esteso a livello nazionale, per i costi molto elevati rispetto alla media e per le informazioni insufficienti sui contraccettivi<sup>125</sup>.

Si segnala come il dibattito della possibilità di rendere gratuita la pillola anticoncezionale sia aperto da molti anni e che nell’aprile 2023 il Comitato prezzi e rimborsi dell’AIFA aveva approvato [la decisione](#) di rendere totalmente rimborsabile la contraccezione orale per tutte le donne, senza distinzioni di età. Tuttavia, il Consiglio di amministrazione ha definito nel novembre 2023 le modalità con cui il contraccettivo potrà essere erogato in forma gratuita, con particolare attenzione alle fasce di età e ai luoghi della somministrazione. Questo aspetto rappresenta un serio limite per tantissime donne se si considera che in Italia, secondo [l’Indagine nazionale sui consultori familiari 2018-2019](#), c’è un consultorio ogni 35mila residenti (circa il 60% in meno del fabbisogno della popolazione), e un numero ben al di sotto di quello previsto della legge 34 del 1996, fissato in uno ogni 20mila abitanti. Secondo l’organizzazione non governativa Aidos, nel 1993 se ne contavano 2.735, mentre nel 2016 erano appena 1.944. Nel corso degli anni la rete dei consultori sul territorio è stata [sempre più depotenziata](#), in virtù di una crescente tendenza alla privatizzazione dei servizi sanitari e al più generale disinvestimento nei confronti della sanità pubblica.

Recentemente, nonostante le intenzioni proclamate dall’attuale Governo di aumentare il sostegno alle famiglie e alle donne, si osserva come la “*tampon tax*”, cioè l’IVA sugli assorbenti, ridotta nel 2022 dal 22 al 10% dal governo in carica nel 2022, che in prospettiva sarebbe dovuta scendere dal 10 al 5% per i prodotti non compostabili, nel 2024, è stata riportata al 10%. Da notare che il dato interessa anche i pannolini per i neonati. La “*tampon tax*”, oggetto di regolamentazione Europea che ne ha progressivamente abbassato la soglia minima negli stati UE (nel 2007), fino a consentirne la totale abolizione (nel 2022), rappresenta da anni una misura particolarmente discussa anche a livello Europeo e internazionale e la sua abolizione, rivendicata da molti movimenti femministi, è già stata disposta da alcuni governi esteri.<sup>126</sup>

.....

125 <https://www.epicentro.iss.it/materno/studio-nazionale-fertilita-fasce-popolazione>. <https://www.istat.it/it/files/2018/03/La-salute-riproduttiva-della-donna.pdf>

126 <https://economiecircolare.com/tampon-tax/>, <https://www.leggiscomodo.org/tampon-tax/>

Il panorama sopra rappresentato, declinato nella piena tutela di diritti legati al tema dell'autodeterminazione femminile, nel raggiungimento della parità formale e sostanziale, nell'accesso alle pari opportunità e nel contrasto alle discriminazioni conferma la portata culturale della sfida del pieno raggiungimento dell'autodeterminazione femminile.

In tal senso, non è possibile omettere di tenere in considerazione la persistenza di stereotipi di genere nel linguaggio corrente, che si vede oggetto della imprescindibile transizione verso una rappresentazione ideologica e un'evoluzione della terminologia che rifletta la necessaria evoluzione culturale. Dal punto di vista del linguaggio, si richiama la discussione sul femminile sovraesteso, sulle desinenze plurali inclusive con l'asterisco o la schwa, nonché sullo sdoganamento dei femminili professionali che si è estesa negli ultimi anni e che sta progressivamente ottenendo maggiore riconoscimento.<sup>127</sup>

Tuttavia, l'Italia vede nell'ottobre del 2022 per la prima volta nella sua storia repubblicana, l'elezione di una Presidente del Consiglio, che dichiara immediatamente, diramando la prima comunicazione ufficiale a seguito del suo insediamento, la declinazione al maschile del proprio titolo che adotterà durante il mandato in corso. L'intero sistema di linguaggio adottato dal Governo conferma un chiaro posizionamento: tale considerazione emerge avendo particolarmente in considerazione l'aggiunta del termine "natalità" al Ministero della Famiglia e delle Pari Opportunità, nonché la nomina allo stesso della Ministra Eugenia Maria Roccella, portavoce del Family Day del 2007 e di posizioni dichiaratamente antiabortiste e conservatrici.

Lo stereotipo di genere più antico e più violento è, infatti, l'idea che il corpo delle donne sia territorio di dominio pubblico e che lo stesso possa tramutarsi in territorio di scontro politico per scelta di altri. Le proposte normative del 2023 si muovono in questa direzione. Il lavoro del nuovo Parlamento prende avvio, in data 13 ottobre, primo giorno della XIX legislatura, con la proposizione da parte dell'attuale capogruppo di Forza Italia al Senato del disegno di legge finalizzato a riconoscere capacità giuridica al feto, il [Ddl n. 165](#). Nel giugno 2023, da Largo Chigi si è guardato con interesse al disegno di legge a firma Licia Ronzulli (FI), che di fronte al femminicidio di Giulia Tramontano, incinta al settimo mese, ha riproposto l'introduzione dell'articolo 575-bis del Codice penale in materia di reato di omicidio di donna in stato di gravidanza, che inquadrebbe la fattispecie in un duplice omicidio.

In una collocazione storica in cui l'Unione Europea vota per inserire il diritto all'aborto nel catalogo dei diritti fondamentali riconosciuti e la Francia lo inserisce nella propria Costituzione, in Italia, nell'aprile 2024, viene approvato un emendamento all'art. 44 al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in tema di "riorganizzazione dei servizi consultoriali" che agevola la presenza e le attività dei gruppi anti-scelta all'interno dei servizi dei consultori familiari, su richiesta delle Regioni, mettendo in serio rischio la libertà di scelta e la laicità del servizio pubblico attraverso la perpetrazione di pratiche in molti casi ritenute lesive della dignità della donna, al fine influenzare la sua libertà di scelta<sup>128</sup>. Sulla stessa linea anche la [proposta di iniziativa popolare](#) del dicembre 2023, che prevede la seguente modifica: *Art. 1. 1. Dopo il primo comma dell'articolo 14 della legge 22 maggio 1978, n. 194, è inserito il seguente: «Il medico che effettua la visita che precede l'interruzione volontaria di gravidanza ai sensi della presente legge è obbligato a far vedere, tramite esami strumentali, alla donna intenzionata ad abortire, il nascituro che porta nel*

.....

127 <https://www.dirittoegiustizia.it/#/documentDetail/10380749>

128 <https://www.aogoi.it/notiziario/aborto-consultori/>

*grembo e a farle ascoltare il battito cardiaco dello stesso»* che sarà prossimamente discussa dalle Commissioni riunite di Giustizia e Affari Sociali.

Risulta rilevante porre l'accento su un'altra allarmante proposta del medesimo anno. A novembre 2023 l'attuale Ministro dell'Istruzione ha lanciato un progetto di formazione nelle scuole ("Educare alle relazioni" – percorsi progettuali nelle scuole) per sensibilizzare sul tema della violenza di genere attraverso il coinvolgimento delle associazioni del Forum nazionale delle associazioni dei genitori della scuola (Fonags), richiamato all'art. 2 della [Direttiva](#) a cui afferiscono anche associazioni vicine all'universo pro-vita ed in alcuni casi prive di alcuna competenza sul tema.

Indicativo, inoltre, il fatto che non è stata considerata la possibilità di inserire tale attività nel programma scolastico curricolare all'interno di un corso di "Educazione sessuale e all'affettività". In tal senso, la possibilità è già prevista dallo strumento legislativo della legge 107 del 2015, che resta tuttora inapplicata. L'Italia è uno dei pochi paesi in Europa a non avere programmi obbligatori di educazione affettiva e sessuale nella scuola pubblica.

In ottica intersezionale, si continuano a registrare discriminazioni legate alla condizione di donne migranti, che costituiscono circa [la metà della popolazione extraeuropea](#) regolarmente soggiornante in Italia nel 2023. I rischi principali connessi alla migrazione femminile sono quelli legati alla [tratta di esseri umani e allo sfruttamento della prostituzione](#), oltre all'invisibilizzazione di diverse soggettività che non hanno accesso alla regolarizzazione del proprio titolo di soggiorno, all'apprendimento della lingua e a percorsi di istruzione, al mondo del lavoro. Le specifiche forme di violenza di cui sono oggetto anche le donne straniere e migranti, come la violenza domestica, psicologica ed economica, e che sono comunemente ascritte alla sfera privata, si fanno ancora largo a fatica per il riconoscimento dello *status di rifugiata*<sup>129</sup>. In questo senso l'appartenenza delle donne ad "un determinato gruppo sociale" continua a rappresentare il principale strumento per il riconoscimento delle istanze di asilo al femminile, a meno che la donna non venga identificata come vittima di tratta e sfruttamento sessuale o lavorativo.

Il 19 maggio 2016 la Commissione europea ha adottato la prima Relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani, a norma dell'art. 20 della [direttiva 2011/36/UE](#) concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che per sua stessa natura non può che essere considerata a livello dell'Unione. Dal documento della Commissione si evince che la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale continua a essere di gran lunga la fattispecie predominante di tratta nell'UE. Secondo i [dati del SIRIT](#), Sistema Informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta del Dipartimento per le Pari Opportunità, la percentuale femminile delle persone prese in carico nell'ambito del programma di emersione, assistenza e integrazione sociale è dell'85% nel [2017](#), dell'88,1% nel [2018](#), dell'85,8% nel [2019](#), dell'81,6% nel [2020](#), del 75,7% nel [2021](#), del 67,1% nel [2022](#) e del 63,2% nel 2023 con progressivo aumento delle persone transessuali, che per la quasi totalità dei casi sono vittime di tratta ai fini di sfruttamento sessuale. Non varia dunque il motivo dello sfruttamento rispetto a quello di sesso femminile biologico. Nonostante l'esistenza di strumenti normativi a tutela delle vittime di tratta, sociali e legali, il fenomeno continua a costituire una tematica caratterizzante la migrazione di genere.

Si osserva come la migrazione femminile veda migrazioni in solitaria, molto spesso con

.....

129 [https://www.abuondiritto.it/storage/app/media/rapporti/Corto\\_Circuito\\_Rapporto\\_sportello.pdf](https://www.abuondiritto.it/storage/app/media/rapporti/Corto_Circuito_Rapporto_sportello.pdf)

la speranza di trovare un impiego in Italia per sostenere la famiglia nel paese di origine, o tramite ricongiungimento familiare. Anche in questo caso, secondo i [Dossier di Idos](#) a maggior parte delle donne migranti trova impiego in ambito di lavori di cura e domestico, confermando alcune delle considerazioni svolte anche per le donne italiane<sup>130</sup>.

Nel periodo della pandemia da Covid-19, la limitazione alla libertà di movimento delle persone ha reso necessario il provvedimento di regolarizzazione del 2020 (c.d. Sanatoria) anche e soprattutto per i lavori di cura, assistenza domestica e domiciliare. In questo senso, si è assistito a delle vere e proprie assunzioni “emergenziali”, confermando, tra le varie considerazioni, l’importanza socioeconomica e il potenziale umano del lavoro prestato dalle donne straniere in Italia<sup>131</sup>.

Si osserva infine, come in Italia sia ancora presente un settore di detenzione amministrativa dedicato a sole trattenute donne, presso il Centro di permanenza per il rimpatrio di Ponte Galeria (Roma) di cui negli anni è variata la capienza fino ad arrivare nel 2023 alla disponibilità di soli 5 posti.

Nel Centro di permanenza per il rimpatrio è stata riscontrata frequentemente la presenza di donne Rom, nate e cresciute in Italia ma prive di documenti e in attesa di essere rimpatriate in Paesi di cui non risultano cittadine e con cui non hanno alcun tipo di legame sociale, culturale e linguistico. È evidente come tale problema abbia carattere strutturale e sia generato da politiche non risolutive sullo status giuridico delle persone rom presenti sul territorio nazionale che dimorano in campi autorizzati o insediamenti informali<sup>132</sup>.

In condizioni di detenzione amministrativa è stata altresì registrata la presenza di donne in condizioni di estrema vulnerabilità psicofisica, per cui la misura del trattenimento continua ad apparire, se possibile, ancor più disumana e non funzionale alle asserite esigenze di sicurezza.

In generale, tale strumento ha suscitato notevoli questioni di legittimità ed opportunità sul tema da parte da associazioni e giuristi, eppure, il settore femminile è ad oggi ancora in funzione, come rilevato nella [relazione annuale del 2023](#) della Garante delle persone private della libertà personale Valentina Calderone.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

Ripercorrendo il decennio 2013-2023 si osserva come le donne in Italia continuino a faticare per conquistare la propria autodeterminazione sulla base di un modello culturale che, da un lato, le vede capaci solo a ricoprire ruoli di cura, riconducibili alla funzione biologica di madre, e, dall’altro lato, le oggettifica, le disumanizza e le sessualizza. Basti pensare all’e-

.....

130 <https://www.meltingpot.org/2023/01/il-fenomeno-della-femminizzazione-dei-flussi-migratori/>

131 [https://www.uil.it/UfficioStampa/comunicatistampa.asp?ID\\_NEWS\\_SX=14404](https://www.uil.it/UfficioStampa/comunicatistampa.asp?ID_NEWS_SX=14404), <https://www.ingegnere.it/articoli/sovraesposte-alla-crisi-straniere-nella-pandemia>

132 [https://www.abuondiritto.it/storage/app/media/rapporti/Corto\\_Circuito\\_Rapporto\\_sportello.pdf](https://www.abuondiritto.it/storage/app/media/rapporti/Corto_Circuito_Rapporto_sportello.pdf)

clatante caso, scoppiato nel 2020, dei [cimiteri di feti](#) in tutta Italia: più di una cinquantina di luoghi gestiti da associazioni ultra-cattoliche e anti-scelta in cui l'aborto (spontaneo o volontario) veniva equiparato alla morte di un bambino ed i feti venivano seppelliti senza la consapevolezza o l'autorizzazione di chi li aveva concepiti, ma spesso con nome e cognome delle stesse. O al caso mediatico, esploso per la prima volta nel 2019, delle centinaia di chat su Whatsapp e Telegram dove migliaia di uomini (una delle chat vede oltre [43mila iscritti](#) e 30mila messaggi al giorno) si scambiano foto, video e dati personali di donne senza il loro permesso, tra cui video di violenze sessuali e materiale pedopornografico, così come richieste di reperimento delle cd. "droghe dello stupro".

Il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW) a febbraio 2024 ha pubblicato [le sue conclusioni](#) sull'Italia, sottolineando come nel nostro Paese sessismo e stereotipi di genere persistano a livello sociale e istituzionale. Il Comitato ha dichiarato disappunto per i discorsi d'odio diretti alle donne LGBT e alle donne con disabilità, invitando l'Italia ad [adottare quanto prima una strategia strutturale](#) per rimuovere lo stereotipo del ruolo di cura e di responsabilità femminile nelle famiglie e nella società. Il Comitato ha, inoltre, espresso preoccupazione per il fatto che, a seguito delle elezioni del 2022, la rappresentanza femminile sia al Senato che alla Camera sia diminuita e che le donne continuino a essere significativamente sottorappresentate nelle cariche politiche di governo.

Per quanto riguarda la presenza delle donne nei ruoli decisionali negli ultimi anni sono state emanate diverse norme tendenti al riequilibrio della rappresentanza femminile nelle istituzioni, come le Leggi 215/2012 e 56/2014, in seguito alle quali si è registrato un aumento spontaneo del numero di donne all'interno delle giunte. Eppure, le aspiranti sindache coinvolte nelle amministrative del 2024 sono [solo il 21% del totale](#) e anche se una lieve crescita si registra (20% nel 2023 e 19% nel 2022), a questo ritmo la parità di rappresentanza verrebbe raggiunta nel 2053.

Anche per quanto riguarda i ruoli tecnici le donne faticano a conquistare ruoli di rilievo. A mero titolo esemplificativo, ha suscitato scalpore [l'ordinanza n. 663 dell'aprile 2020](#) – con la quale il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha nominato i componenti del Comitato Tecnico Scientifico che fornisce supporto nelle attività finalizzate al superamento del Covid-19 – per il fatto di non avere incluso neanche una soggettività femminile. A ciò si è aggiunto l'esiguo numero di componenti di sesso femminile all'interno della *task force* a servizio del Governo (solo 4 su un totale di 17). Successivi provvedimenti sono giunti a incrementare la quota femminile del CTS e della task force rispettivamente di 6 e 5 nuovi membri selezionati tra scienziate, docenti universitarie ed esperte, ma questo fatto dimostra quanto nel nostro Paese in molti casi l'assegnazione dei ruoli di primo piano sia ancora un'opzione impostata *de plano* a favore della componente maschile.

Se negli ultimi cinquant'anni sono stati fatti compiuti enormi passi avanti sul tema del diritto all'autodeterminazione femminile, apre a molte perplessità la constatazione che il discorso politico sembri mettere in discussione molti dei risultati acquisiti con fatica.

## Raccomandazioni

Le seguenti raccomandazioni prendono avvio nella precisa considerazione della radice sociale e culturale del tema della violenza, della eteronormatività e dell'impianto patriarcale in cui si definisce l'autodeterminazione femminile.

- Affrontare il tema della violenza di genere, superando l'ottica di emergenzialista dei provvedimenti adottati e smettere di considerare la violenza di genere come un fenomeno privato e suscettibile di strumentalizzazione secondo dinamiche di consenso politico. È giunto il momento che il mondo istituzionale e della politica assuma la dimensione sociale e la responsabilità politica del fenomeno;
- Garantire tempestiva tutela e protezione alle vittime di violenza assicurandosi che gli strumenti legislativi predisposti impattino efficacemente sulla vita delle donne che denunciano violenza di genere, mettendo gli organismi giudiziari e delle forze dell'ordine nelle condizioni di dare compiutamente seguito a quanto previsto nelle disposizioni di legge, contrastando il fenomeno della vittimizzazione secondaria;
- Previsione e stanziamento di fondi per misure di reddito di autonomia per le donne, finalizzato alla costituzione di una garanzia di indipendenza per le donne che intraprendono percorsi di fuoriuscita dalla violenza; si raccomanda lo stanziamento di risorse e finanziamenti per i servizi di autodeterminazione e fuoriuscita dalla violenza come CAV e Case Rifugio;
- Garantire la piena parità delle donne all'accesso del mondo del lavoro attraverso politiche strutturali di sostegno alla equa distribuzione di carichi familiari e alla conciliazione per la donna della vita lavorativa e familiare, inclusi il potenziamento di servizi per l'infanzia e le misure di sostegno del reddito familiare;
- Garantire un pieno diritto alla salute sessuale e riproduttiva e l'accesso ad IVG, favorire l'assunzione di medici non obiettori, incentivare la telemedicina e l'obbligo di corsi di aggiornamento e formazione del personale sanitario anche in termini di sensibilizzazione in tema di violenza ostetrica, non consentendo la presenza, negli spazi del servizio pubblico sanitario, delle associazioni che non rispettino il diritto della donna ad una libera scelta, difendendo gli spazi sicuri e di non giudizio;
- Considerare i luoghi di formazione (Scuole, Università, Centri per l'Impiego) spazi primari di contrasto alle disuguaglianze e alla violenza, lavorando sull'educazione sessuale e affettiva, nel pieno rispetto del principio di laicità e focalizzando l'attenzione sulla genesi culturale della violenza di genere, ovvero sulla disparità storicamente presente nelle relazioni di potere tra uomini e donne. Si raccomanda di predisporre risorse economiche a tal fine;
- Elaborare strumenti di linguaggio orale e scritto, implementando quelli già esistenti, che rispecchino l'evoluzione sociale della necessaria transizione culturale verso il pieno riconoscimento dell'autodeterminazione femminile;
- Contrastare il fenomeno della tratta degli esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale con attività di prevenzione, identificazione precoce delle vittime e messa in protezione delle stesse, anche attraverso lo stanziamento di risorse economiche; Chiudere il settore femminile del Centro di permanenza per i rimpatri di Ponte Galeria.

Capitolo

# 13. Minori

Scritto da: **Benedetta Rinaldi Ferri** e **Chiara Pineschi**



## Il 2023 e il 2024

Lo scorso anno questo rapporto, assieme a molte associazioni di settore, allertava sul drastico cambio di indirizzo che andavano subendo le politiche in materia di giustizia minorile. 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 a ragione, 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 - i non-minori, per l'appunto. Nel settembre 2023 il Governo Meloni emanava il cosiddetto Decreto Caivano, Decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, debitamente convertito in legge. Si leggeva nell'intestazione trattarsi di "misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale". Più precisamente, il decreto si divideva in quattro nuclei di intervento: misure di risanamento infrastrutturale di esclusivo interesse del comune di Caivano; il secondo e il quarto, più cospicui, attecchivano alla materia della "sicurezza" e della "prevenzione della criminalità giovanile" (il quarto più specificamente per l'ambito digitale), mentre il terzo interveniva in materia di istruzione. L'iniziativa mostrava sin da subito una forte carica ideologica: il Decreto veniva approvato sulla spinta di un episodio di violenza sessuale nel comune di Caivano, [segnalato dall'Ansa il 25 agosto 2023](#); il Consiglio dei Ministri approvava il Decreto quindici giorni dopo, l'8 settembre 2023, con linee politiche molto leggibili. Il Decreto si rivela essere la base per una politica di lunga lena. Con le parole di Susanna Marietti (Antigone), si tratta di un "[cambio di paradigma nella giustizia minorile](#)".

A meno di dodici mesi di distanza si cominciano ad avvertire i primi effetti. Il primo rilievo attiene alla detenzione minorile. Come noto il sistema italiano ha sempre potuto contare negli anni su prassi alternative alla carcerazione (*diversion, probation* etc.) più efficaci e tutelanti – con un ricorso alla detenzione dei minori o dei maggiorenni che hanno commesso reati in minore età relativamente stabile, se non in diminuzione. I dati, a dire il vero, sono frammentari; scarsissimi quelli ufficiali. Il Ministero della Giustizia si limita ad oggi a pubblicare [i dati di detenzione negli Istituti Penitenziari Minorili \(IPM\)](#) per il solo periodo dal settembre 2017 al gennaio 2019 – che comunque forniscono già, se non altro, un parametro: 462 minori detenuti nel settembre 2017, di cui 426 maschi e 36 femmine; 483 nel settembre 2018, di cui 442 maschi e 41 femmine; 449 detenuti nel gennaio 2019 ([ultimo periodo censito e pubblicato](#)), di cui 393 maschi e 47 femmine. Gli Assistenti Sociali del Veneto [hanno fornito nel maggio del 2024 il numero di 554 detenuti contro 381 del 2022](#) – segnalando dunque un aumento sensibile, dovuto, nel caso di specie, a un più insistito ricorso alla custodia cautelare. L'Associazione Antigone ha rilevato un dato molto simile, aggiungendovi anche la possibilità che l'aumento dei detenuti si traduca in un sovraffollamento. Al 30 aprile 2024, 7 su 17 istituti penitenziari minorili ospitavano minori per un numero superiore ai posti disponibili.

Come si è anticipato, il Decreto Caivano è per i suoi promotori il segno di un investimento politico. Se da una parte [la Presidente del Consiglio ha ribadito voler fare di Caivano "un modello per la nazione intera"](#), la Ministra per le Famiglie, la Natalità e le Pari opportunità ha chiarito di voler coinvolgere "le famiglie", investendo sulle applicazioni digitali di *parental control* e implementando i cosiddetti "centri servizi". Le linee di intervento, con riguardo ai centri, non sono ancora chiare a dire il vero; è chiara però la parola d'ordine, che meriterà una certa vigilanza. Occorrerà osservare soprattutto come questi centri interagiranno con i servizi sociali.

## DIECI ANNI DI POVERTÀ MINORILE

Le [serie ininterrotte dell'Istat](#), integrate con le più recenti rilevazioni periodiche, restituiscono un peggioramento sul medio periodo. Negli anni 2011-2021 l'incidenza della povertà assoluta familiare – cioè la percentuale di famiglie in povertà assoluta – è quasi raddoppiata: dal 4,3% (2011), al 6,3% (2016), fino al 7,5% (2021) e all'8,4% (2023) del totale delle famiglie residenti. Secondo l'ultimo Rapporto Istat, nell'anno 2023 le famiglie in povertà assoluta in cui sono presenti minori ha raggiunto un'incidenza del 12,4%, ammontando ad un numero di famiglie con minori di quasi 748mila e confermando tuttavia la continuità della crescita del fenomeno; secondo lo stesso Rapporto, dunque, in Italia la povertà assoluta interessa oltre 1 milione 295mila minori.

Come si è osservato spesso in questo rapporto, il fenomeno incide più pesantemente nel Mezzogiorno, dove le percentuali aumentano sensibilmente: dal 6,4% (2011), all'8,5% (2016), fino al 10% (2021) ed infine arrivando al 10,2% nel 2023. I dati in materia di povertà relativa restituiscono la stessa tendenza, sebbene con una progressione più contenuta - dal 9,9% (2011), al 10,6% (2016), fino al 11,1% (2021) ed una stabilità tra il 2022 e il 2023 pari al 10,6% – e una distanza del Mezzogiorno più marcata: 19,6% (2011), 19,7% (2016), e da ultimo 20,8% (2021). Linee di flessione sono state osservate negli anni successivi all'introduzione del Reddito di Cittadinanza. [Nel 2023](#), i nuclei in povertà assoluta sono stati stimati a 2 milioni e 234mila, con un'incidenza dunque del 8,5%<sup>133</sup>.

Se si applica la stessa griglia agli individui, e in particolare agli individui fino ai 17 anni, si scopre che nello stesso decennio la progressione della povertà è stata molto più intensa. L'indice di minori in povertà assoluta, al 5% nel 2011, ha raggiunto il 12,5% nel 2016 e il 14,2% nel 2021. Anche la povertà relativa è progredita, anzi è pressoché raddoppiata nell'arco di pochi anni: dal 12,7% (2011), al 22,3 (2016) al 22% (2021).

Occorre segnalare però che la prima e più importante accelerazione sembra essersi verificata negli anni 2012-2013 quando la povertà assoluta minorile è passata dal 6,9% al 9,9% e la povertà relativa dal 15,3% al 17,5%. I numeri reali per l'anno 2023 restituiscono valori in linea, con una nota scura. Come osserva ancora l'Istat, “nel 2023, l'incidenza di povertà assoluta individuale per i minori è pari al 14%, *il valore più alto della serie storica dal 2014*; i minori che appartengono a famiglie in povertà assoluta, nel 2023, sono pari a 1,3 milioni”<sup>134</sup>.

Risultano da questi dati tendenze di segno abbastanza univoco: la povertà aumenta e quando non aumenta resta stabile. Nel 2020, a ridosso della pandemia di COVID-19, si segnalò l'urgenza di un investimento sociale a contrasto del fenomeno, che oggi occorre ribadire: programmi di protezione, come già preconizzato da Save the Children Italia, per esempio un assegno familiare sul modello del *Universal Child Benefit* anglosassone o la riattivazione del Reddito di Cittadinanza, “ricalibrando i criteri di destinazione, ampliando le possibilità di accesso per i bambini stranieri e, naturalmente, rimodulando quantitativamente la prestazione”.

.....

133 Istat, [Povertà assoluta e spese per consumi, 25 marzo 2024, p. 3.](#)

134 Istat, [Povertà assoluta e spese per consumi, 25 marzo 2024, p. 5.](#)

## LA POVERTÀ EDUCATIVA

Con il crescere della povertà materiale cresce anche la cosiddetta povertà educativa. “Povertà educativa” rinvia a un concetto introdotto per la prima volta in Italia da *Save the Children*; rappresenta un fenomeno multidimensionale prodotto dal contesto economico, familiare e sociale in cui si trovano i minori, precisamente “*la privazione da parte dei bambini, delle bambine e degli/delle adolescenti della possibilità di apprendere, sperimentare sviluppare e far fiorire liberamente capacità talenti e aspirazioni*”. La povertà educativa tende a definire una discriminazione nell’accesso a opportunità educative in senso lato: opportunità di crescita e di sviluppo culturale, fisico, individuale e umano, dallo sport, alla scuola e al gioco. Ben si comprende che le carenze educative nell’età dell’infanzia si riverberano sull’età adulta. Il minore sarà deprivato dei mezzi culturali e delle reti sociali necessarie per il suo sviluppo con evidenti svantaggi anche in termini di opportunità occupazionali e, dunque, di mobilità sociale.

La povertà educativa è legata alle condizioni economiche ma anche ai contesti sociali di sviluppo del minore: contesti sociali svantaggiati, dunque, caratterizzati spesso da disagio familiare, precarietà occupazionale, deprivazione materiale e assenza di reti di supporto, con rilevanti effetti sulla dimensione emotiva, della socialità e della capacità di relazionarsi con il mondo del minore. Le carenze subite dal minore si riflettono sulla crescita e sullo sviluppo dell’intera società. La povertà educativa genera una spirale di svantaggi nel medio-lungo periodo e un effetto di disuguaglianza che ha vocazione a riprodursi nelle generazioni successive. Essa si manifesta con particolare intensità nelle periferie, urbane e rurali, nel Nord e nel Sud. Il minore divenuto adulto sarà deprivato dei mezzi culturali e delle reti sociali necessarie per il suo sviluppo con evidenti svantaggi anche in termini di opportunità occupazionali e, dunque, di mobilità sociale, e conseguente conferma di esclusione sociale. Il fenomeno incide sui diritti del minore alla realizzazione e alla gratificazione personale ma anche sul suo diritto al pieno sviluppo della persona. Vi è, come si è detto nell’introduzione, un contrasto evidente anche con il principio fondamentale del nostro ordinamento dell’articolo 3 della Costituzione Italiana.

Secondo il [Rapporto di Save the Children del 2022](#), in Italia un minore su 7 abbandona prematuramente gli studi, quasi la metà dei bambini e adolescenti non ha mai letto un libro e quasi un bambino su 4 non fa sport rappresentando circa il 16% dei minori. Un ragazzo su 4 che vive in condizioni di scarsità materiale pensa di non riuscire a finire la scuola per necessità di lavoro e che anche se lavorerà non riuscirà ad avere sufficienti risorse economiche, mentre il 43,6% dei ragazzi vorrebbe andare all’università ma non è certo di poterselo permettere.

Alte percentuali riguardano anche i minori che non possono acquistare libri e materiale scolastico o partecipare a gite scolastiche, come iscriversi a corsi di lingua; oltre agli elevati dati di mancate opportunità di visite di musei, teatri o siti archeologici. Il 30,2% delle famiglie con un figlio minore, il 29,9% con due bambini e il 45,7% delle famiglie con almeno 3 figli non possono permettersi vacanze fuori da casa cosicché i minori coinvolti subiscono una importante limitazione del relativo diritto al gioco e al tempo libero.

Anche i dati riguardanti lo sport non rassicurano, in quanto in Italia un minore su 3 (31,5%) che proviene da famiglie con scarse risorse o insufficienti risorse economiche non pratica attività sportiva, e tra gli adolescenti 15-16 anni, il 16,2% rinuncia a fare sport perché troppo costoso.

Le politiche di contrasto alla p. e. implementate finora non sembrano sufficienti.

Resta isolata l'iniziativa del 2016 di un *Fondo per il contrasto della povertà educativa*, ed esteso con ulteriori 50 milioni fino al 2024. Riguardo lo stesso Fondo, gli oltre 800 milioni di euro raccolti e i numerosi risultati concreti ottenuti in questi anni non sono stati ritenuti comunque sufficienti dall'attuale Governo per una sua conferma, in quanto tra i tagli previsti dalla Legge Finanziaria approvata negli ultimi giorni del 2024 c'è stato quello al Fondo stesso.

Infatti il Governo non ha previsto alcuna proroga al Fondo, mettendo dunque a rischio anche l'attuazione di centinaia di progetti per contrastare la povertà educativa già previsti. Inoltre, occorrerà valutare anche le conseguenze che scaturiranno dall'abolizione, nel gennaio 2024, della misura del Reddito di cittadinanza.

In positivo, invece, occorrerà valutare in futuro anche l'incidenza degli effetti degli investimenti per la lotta alla povertà educativa - con sostegno a 20mila minori - contenuto nel Rapporto della Commissione europea sul PNRR. Ad ogni modo, anche secondo Raffaella Milano, Direttrice di ricerca di Save the Children, occorrerà integrare i fondi del PNRR con altri fondi per gli interventi nei territori più svantaggiati.

## **I MINORI FUORI FAMIGLIA**

Un quadro esteso nel tempo sui minori fuori famiglia può essere tracciato a partire dalla raccolta dati periodica elaborata dall'Autorità Garante per l'Infanzia con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni; in particolare due serie: la raccolta relativa agli [anni 2016-2017](#) e quella relativa agli [anni 2018-2020](#). Si tratta di uno strumento prezioso per gli attori impegnati nel campo della tutela dei diritti dei minorenni. L'indagine ha per oggetto i minorenni ospiti delle comunità residenziali che fanno capo agli enti locali. La prima delle due rilevazioni già segnalava un aumento tra il 2016 e il 2017 degli ospiti nelle strutture di accoglienza: da 22.975 nel 2015 a 32.185 nel 2017, tra bambini e ragazzi. Negli anni successivi sembra essersi ristabilito un numero più contenuto. Si è passati in effetti dai 22.613 del 2018 ai 21.650 del 2019 e ai 23.122 del 2020. Nell'uno come nell'altro caso, le variazioni sono state attribuite soprattutto a quelle dei minori stranieri non accompagnati: in drastico aumento tra il 2015 e il 2017 - da 7.170 a 13.358 -, in via di stabilizzazione tra il 2018 e il 2020 - da 6.327 a 5.282.

Ma aldilà del dato quantitativo, un quadro analitico più approfondito della situazione si ricava attraverso indagini di tipo campionario. In attesa che vengano pubblicati i risultati dell'Indagine sui bambini e adolescenti in carico ai servizi sociali dell'anno 2022, condotta dall'Istituto degli Innocenti su commissione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, vale la pena richiamare gli esiti di [quella condotta](#) dallo stesso ente nel 2017, a partire da dati raccolti fino al 31 dicembre 2016. L'Istituto sottolineava al tempo che, dei più di 26mila minori fuori famiglia, 14.012 sono in affidamento familiare e 12.603 in "servizi residenziali per minorenni" (case famiglia, comunità educative, strutture di pronta accoglienza, strutture di accoglienza bambino-genitore). Il rapporto tra le due componenti - affidamento a famiglie o parenti e servizio residenziale - sfiorava la parità e si assestava intorno a valori che, se raffrontati a precedenti rilevazioni (dal 2007 in poi), potevano dirsi stabili. Il Comitato ONU auspica da anni un superamento dell'istituzionalizzazione del sistema. L'indagine del 2017 segna una soglia a partire dalla quale valutare le future rilevazioni.

## LA CRISI CRONICA DELLE ADOZIONI, PRIMA E DOPO LA PANDEMIA

Analizziamo ora i dati che riguardano le adozioni in Italia, con attenzione sia alle adozioni nazionali che a quelle internazionali. Occorre avvertire che, nonostante le raccomandazioni ONU in materia, i dati sulle Adozioni Nazionali sono scarni e sommari. Restano oscuri dettagli importanti: i tempi di attesa, i numeri di bambini adottabili, le ipotesi di adozioni in casi particolari e le ipotesi di adozioni miti e/o aperte che, se pure costituiscono uno stato di filiazione pieno del minore adottato, non escludono la possibilità di mantenimento di rapporti di fatto tra il minore e la famiglia di origine.

[I dati più recenti forniti dal Ministero della Giustizia](#) si arrestano all'anno 2022. Essi restituiscono una certa stabilità delle dichiarazioni di adottabilità dei minori – le dichiarazioni ammontavano a 1.217 pronunce nel 2017, 1.072 nel 2018 e 1.103 dichiarazioni nel 2019; il dato non ha sofferto la pandemia - 1.019 le dichiarazioni nel 2020 e 1.072 nel 2021; mentre sono diminuite (873) nel 2023. Si riscontra una tendenza simile anche per gli affidamenti pre-adoptivi dei minori di cittadinanza italiana.

Questi affidamenti ammontavano a 730 nel 2018; a 708 nel 2019. Dopo un lieve calo nel 2020 (593), si è osservata una ripresa nel 2021 (667), e poi di nuovo una riduzione nel 2022 (536). Leggermente diversa è la situazione delle adozioni di minori italiani in casi particolari ex art. 44 l. 184/83. Qui, dopo una prima diminuzione negli anni 2018 e 2019, da 777 a 764, si è assistito a un vero e proprio calo nel 2020, e a una ripresa nel 2021 con 717 adozioni in casi particolari, aumento confermato con 754 domande adozione in casi particolari nel 2022. Nel 2021 si è conclusa l'adozione per 866 minori italiani, anche se ogni anno le domande in attesa sono comprese tra le 7.000 e le 8.000.

Più completi e aggiornati invece risultano i dati di cui siamo in possesso per le Adozioni Internazionali, grazie ai [Rapporti della Commissione per le Adozioni internazionali, semestrali e annuali](#). Nel 2023 le famiglie che hanno adottato sono state 563, nel 2022 564 a fronte delle 563 nel 2021 e delle 526 nel 2020 (confermando la coerenza con i dati delle adozioni nazionali anche per il dato internazionale nell'anno della pandemia). Nel 2023 sono stati registrati 585 minorenni stranieri per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a fini adottivi, mentre nel 2022 i bambini stranieri adottati sono stati 698. Si conferma inoltre l'aumento delle tempistiche necessarie per l'iter adottivo fino alla pronuncia di autorizzazione all'ingresso del minore nella famiglia adottante. Il periodo di attesa è di circa 52 mesi (6 mesi in più rispetto al 2021 per il completamento dell'iter adottivo).

Sul lungo periodo è bene evidenziare che le domande di adozione internazionale sono molto diminuite nel corso del tempo, passando dal 2006 con 1.159 domande alle 220 del 2022. Sono aumentate sia l'età media degli adottandi (oggi 6 anni e 8 mesi) che quella dei genitori adottanti (42,4 anni per la moglie e 44,2 per il marito alla richiesta; 45,9 anni per la moglie e di 47,6 per il marito alla conclusione della procedura). Sono aumentati infine anche gli oneri economici.

L'Italia continua ciononostante a essere il secondo Paese al mondo per numero di bambini accolti in Adozioni Internazionali. Si rileva però uno scarto rilevante tra il numero di procedimenti adottivi introdotti nel Nord Italia rispetto al Centro-Sud.

## **I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI: DALLA LEGGE ZAMPA AI DECRETI SICUREZZA**

La Carta di New York impone che i minorenni stranieri non possano essere respinti dal paese di arrivo e che anzi sia loro garantita una tutela rafforzata. Nel 2017 la legge n. 47/2017 nota anche come “legge Zampa” ha introdotto un sistema di accoglienza finalizzato all’accertamento dell’età del minore e orientato al suo inserimento in famiglie (affido familiare), ovvero in un percorso di formazione e integrazione. La legge estendeva il permesso di soggiorno fino ai 21 anni e introduceva un divieto *assoluto* di respingimento alla frontiera. Prevedeva, all’art. 14 comma 3, che le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado dovessero attivare le misure per favorire l’assolvimento dell’obbligo scolastico e formativo da parte dei minori stranieri non accompagnati, anche con la predisposizione di progetti specifici, con la presenza di mediatori culturali, nonché la promozione di specifici programmi di apprendistato.

Il nostro Paese sembra voler disattendere le indicazioni internazionali. Il Decreto Legge 5 Ottobre 2023, n. 133 è intervenuto, per quel che qui interessa, sui profili che riguardano l’accoglienza, le procedure di accertamento dell’età e la conversione del permesso di soggiorno. Quanto alla prima questione, la normativa prende le distanze dal sistema di accoglienza ed integrazione (SAI) introdotto con la legge Zampa che prevedeva la sussistenza dei centri di prima accoglienza riservati ai soli minori stranieri non accompagnati, separati dagli adulti, per garantire una migliore attenzione ai bisogni di questa categoria.

Con una diversa impostazione si è previsto inoltre che nei casi di urgenza e di assenza di strutture sarà possibile collocare i minori con più di 16 anni in una sezione speciale a loro riservata nei centri di prima accoglienza per adulti e di quelli straordinari, per un periodo massimo di 90 giorni prorogabili di ulteriori 60 giorni. È evidente che in questo modo si finisce con il ledere qualsiasi garanzia per i diritti e le tutele del minore. Inoltre, inserire minori in tali strutture determina anche il rischio che gli stessi diventino maggiorenni senza aver avuto la possibilità di ricevere alcun tipo di assistenza, cura e educazione adeguate e previsione di un percorso di inserimento e un progetto di integrazione.

Ultima questione di rilievo è la modalità di accertamento dell’età del minore. Il Decreto 133 prevede che l’autorità di polizia possa, nell’immediatezza dell’arrivo, predisporre lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari anche radiografici – come la controversa “radiografia al polso”, censurata a più riprese dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo – per l’accertamento dell’età, dandone immediata comunicazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni che ne autorizza l’esecuzione. In casi di particolare urgenza, questa autorizzazione può darsi oralmente, salvo dover essere poi confermata per iscritto.

È stato ostacolato anche il percorso per il rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età, con l’introduzione dell’obbligo di ottenere il parere della Direzione generale immigrazione del Ministero del Lavoro e Politiche sociali e superando il meccanismo del silenzio assenso in caso di mancata espressione.

Secondo i dati raccolti dal Ministero del Lavoro, i minori stranieri non accompagnati 135 presenti in Italia sono 19.228. Inoltre, secondo il Rapporto di Save the Children 2024, “Nascosti in piena vista”, di questi la maggior parte risulta ospitato in strutture

.....

135 Vale a dire i minori di diciotto anni cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea o apolidi che si trovano per qualsiasi causa nel territorio nazionale privi di assistenza e rappresentanza legale dei genitori o di altri adulti che ne hanno la responsabilità.

di accoglienza, mentre solo il 20,4% dei minorenni presenti in Italia - principalmente di origine ucraina - in sistemazioni private, ovvero accolti in famiglia. Non meno importante è il dato rilevato dall'UNICEF: i minori arrivati dal Mediterraneo nel corso del 2023 ammontano a 64.500, in forte aumento rispetto a quanto registrato nel 2022 quando gli arrivi erano stati di 35.170. In totale, sempre secondo il Rapporto di Save the Children, tra il 2014 e il 2024, sono arrivati in Italia da soli, via mare, 127.662 minori stranieri non accompagnati – con una media di 11.600 arrivi l'anno.

Aspetti piuttosto critici al sistema accoglienza si riscontrano anche al momento del compimento della maggiore età del minore (in Italia 10.020 MSNA - il 52,15% dei minori stranieri non accompagnati - ha 17 anni e quindi nel breve periodo diventerà maggiorenne); ragazzi che rischiano di finire nell'invisibilità e nell'emarginazione sociale a causa delle difficoltà e dei ritardi burocratici, per la complessità nella conversione del permesso di soggiorno che implica stringenti presupposti e richiede non facili garanzie, o il riconoscimento della protezione internazionale, oltre che per la mancanza di un sostegno abitativo ed economico e condizioni di lavoro non sempre rassicuranti.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

L'evoluzione della tutela minorile nel decennio 2014-2024 riflette senza mediazioni gli indirizzi succedutisi al governo del Paese.

Come si vedrà nel corso del capitolo, non esiste in Italia un consenso politico trasversale attorno al tema dei minori. Al contrario i minori rappresentano con ogni probabilità la cartina di tornasole di contrasti profondi. Uno sguardo panoramico ai precedenti rapporti restituisce un quadro a due fasi.

In una prima fase – fino al 2017 – si è assistito a un'espansione del programma enunciato dalla Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia del 1989, la Carta di New York. Si sono succedute tra il 2015 e il 2017 misure legislative, istituzionali e politiche attuative della Convenzione - in particolare l'approvazione della legge 19 ottobre 2015, n. 173 sulla continuità affettiva; l'adozione, nel 2016, del Piano nazionale di azione per la tutela dei diritti dei soggetti in età evolutiva; la legge 7 aprile 2017, n. 47, sulle misure di protezione dei minori stranieri accompagnati; il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66, in materia di promozione dell'inclusione degli studenti con disabilità; la legge 29 maggio 2017, n. 71, in materia di bullismo e cyberbullismo. Chi scrive segnalava, al seguito del [comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza](#), la preoccupazione per i mezzi reali destinati all'attuazione della Convenzione: a) la carenza di sufficienti risorse finanziarie e tecniche destinate alla tutela dell'infanzia; b) lo stridente divario regionale nell'accesso, da parte dei minorenni, ai servizi sanitari, negli standard di vita e nell'accesso all'istruzione, e per ciò stesso la non attuazione del principio di non discriminazione che dovrebbe infondere di sé ogni diritto sancito nella Convenzione, c) il permanere di importanti livelli di povertà minorile. Il Comitato richiamava inoltre l'attenzione su diversi aspetti del sistema di accoglienza dei minori fuori dalla famiglia, invitando l'Italia a rivedere le proprie misure di accoglienza, rafforzare il sistema dell'affidamento e diminuire l'impatto della soluzione 'istituzionale'; vigilare a che le proprie politiche avessero, e abbiano, un'applicazione uniforme nel paese e "garantire che l'allontanamen-

to dei minorenni dalla famiglia, compresi quelli con disabilità, sia consentito solo dopo un'attenta valutazione del superiore interesse riferito al caso individuale e monitorato in modo efficace" (p. 20).

A partire dal biennio 2018-2019, la tendenza espansiva si è arrestata e si sono poste invece le premesse per un arretramento. Sono testimoni di questo arretramento tre avvicendamenti legislativi: il Decreto Caivano, che imprime un nuovo segno repressivo al sistema della giustizia penale minorile; l'abrogazione del Reddito di Cittadinanza, di sicuro impatto sulla condizione di povertà minorile; il Decreto Sicurezza e le misure in materia di minori stranieri non accompagnati. Tre iniziative che, considerate nel loro insieme, offrono un saggio della fase regressiva che attraversa il mondo della tutela dei minori.

### C13. Grafico 1 • Minorenni e giovani fino ai 17 anni in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni



Al 15 gennaio 2023, i minori e i giovani fino ai 17 anni in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni sono **10.422**

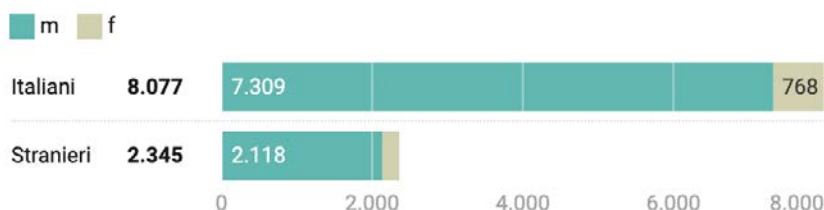


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Sistema informativo dei servizi minorili - Ministero della Giustizia • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

### C13. Grafico 2 • Minorenni e giovani fino ai 17 anni in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni



Dati al 15 gennaio di ogni anno

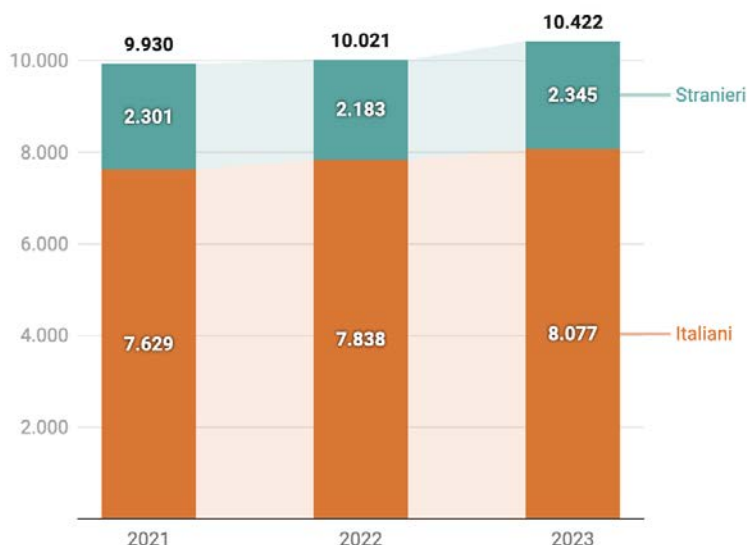


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Sistema informativo dei servizi minorili - Ministero della Giustizia • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

## Raccomandazioni

Per quanto detto finora, si raccomandano le seguenti azioni:

- Abrogare le norme del Decreto Caivano in materia di contrasto alla criminalità minorile, in particolare quelle in materia di custodia cautelare, in favore di un paradigma di trattamento più aderente alle necessità di recupero del minore;
- Intervenire sulla povertà delle famiglie, in particolare quelle con minori, soprattutto a seguito del superamento del Reddito di Cittadinanza (strumento dotato di una certa efficacia di contrasto alla povertà);
- Rafforzare fondi e iniziative in materia di povertà educativa, in particolare al Sud (e in connessione con le politiche di contrasto alla dispersione scolastica): infrastrutture di comunità, impianti sportivi etc.;
- Intervenire sul sistema delle adozioni, nazionali e internazionali, in particolare sui profili dei tempi di attesa delle procedure di adozione e sulle possibilità di adozione in casi particolari;
- In materia di minori stranieri non accompagnati, vigilare sull'applicazione della Carta di New York; contrastare pratiche abusive come la radiografia al polso; migliorare le politiche di accompagnamento di uscita dalla minore età (minore straniero che diventa maggiorenne), e facilitare le pratiche di integrazione (permesso di soggiorno, cittadinanza, sostegno abitativo ed economico).

Capitolo

# 14. Prigionieri

Scritto da: **Federica Resta**



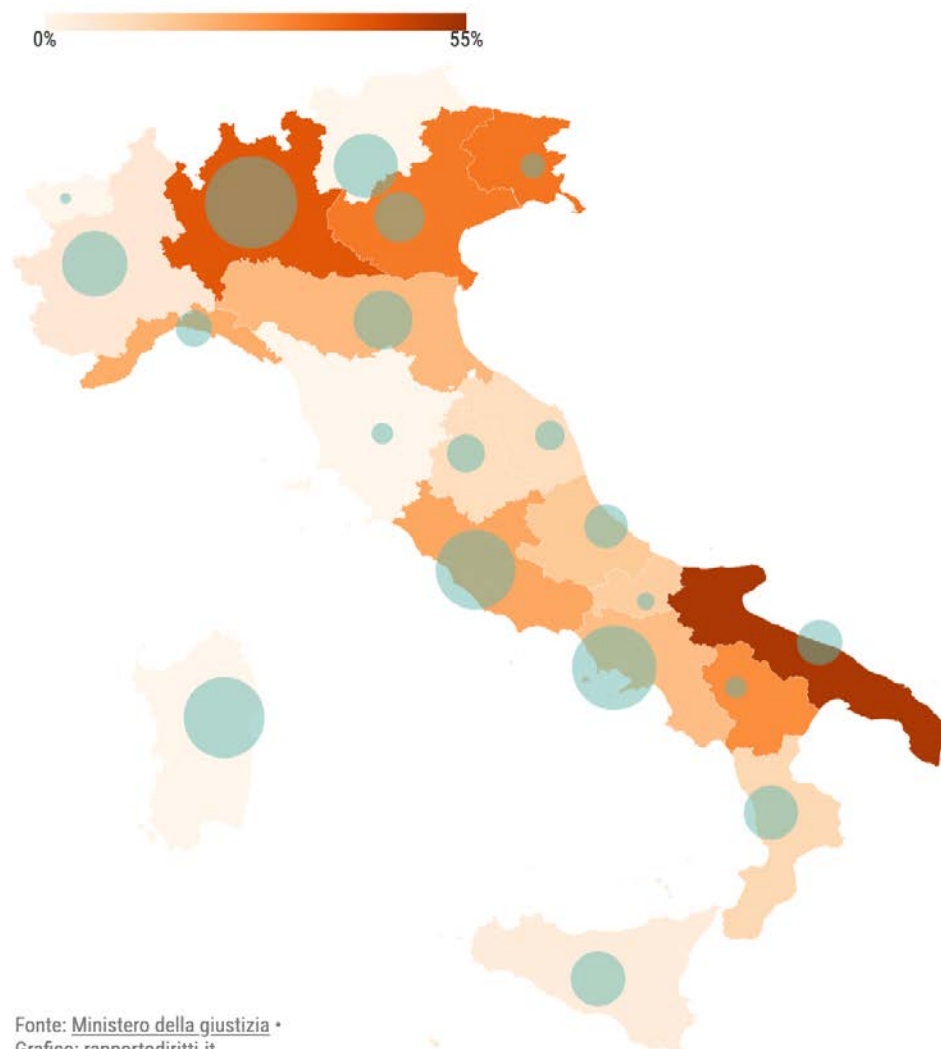
## Il 2023 e il 2024

Per quanto riguarda le forme di limitazione e privazione della libertà personale, il 2023 ha registrato alcuni dati particolarmente rilevanti. Anzitutto, per quanto riguarda l'area penitenziaria complessivamente considerata, si è verificato un aumento della popolazione detenuta che non corrisponde, tuttavia, a un incremento del numero dei reati commessi. Come rileva Antigone, infatti, dal 1<sup>a</sup> gennaio al 31 luglio 2023 sono stati commessi in Italia 1.228.454 delitti, il 5,5% in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

### C14. Grafico 1 • Detenuti presenti in Italia per regione

L'area dei cerchi rappresenta il numero totale di detenuti presenti per regione e consente di visualizzare informazioni dettagliate<sup>1</sup>

L'area delle regioni fornisce i dati sul sovraffollamento



Fonte: Ministero della giustizia •  
Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it)

**1 Detenuti presenti:** totale dei detenuti presenti negli istituti penitenziari di ogni regione

**di cui uomini:** Numero di uomini sul totale dei detenuti

**di cui donne:** Numero di donne sul totale dei detenuti

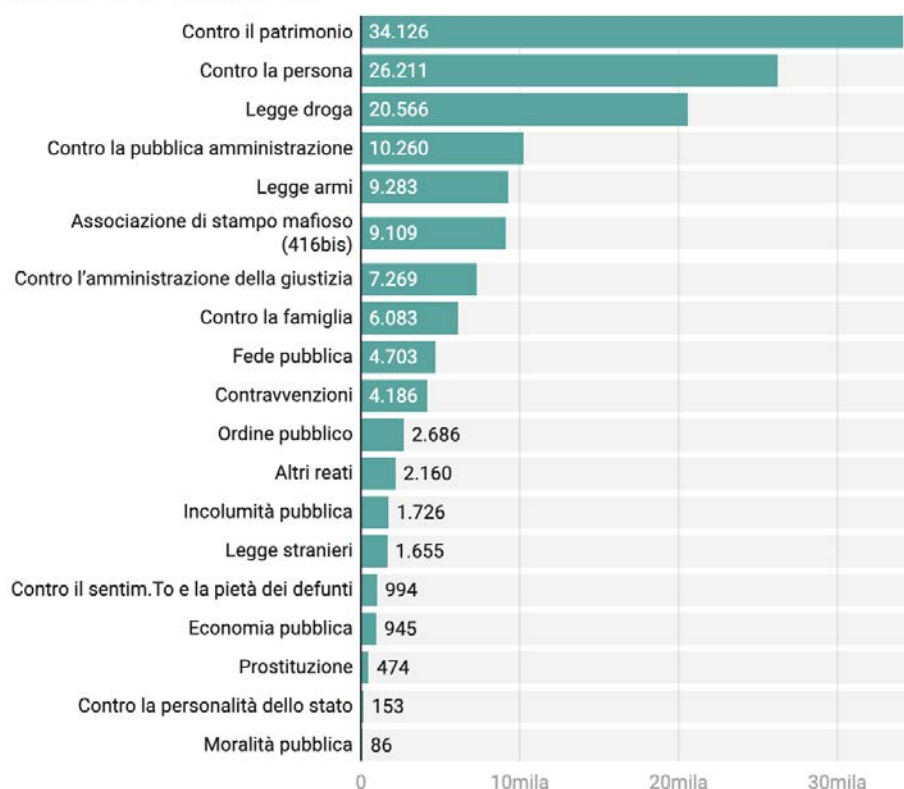
**Stranieri sul totale:** numero di stranieri sul totale dei detenuti (m+f)

**Detenuti presenti in semilibertà:** detenuti in semilibertà, per regione, non relazionato al totale dei detenuti presenti negli istituti penitenziari

Quest'incremento della popolazione detenuta è imputabile certamente a una pluralità di fattori tra i quali, tuttavia, rileva in modo particolare la tendenza - evidente segnatamente nella presente legislatura - della politica a estendere l'area del penalmente rilevate, moltiplicando le fattispecie penali, ampliandone l'ambito di applicazione o inasprendone il trattamento. Tutto questo produce effetti rilevanti sul tasso di crescita della popolazione detenuta, tale da vanificare spesso anche le misure deflattive adottate negli anni immediatamente precedenti, restituendo così l'idea di una sorta di perenne immobilismo e irresolubile criticità del carcere. Tra le tipologie di reati contestati ai detenuti vi sono in primo luogo i reati contro il patrimonio (34.126 persone al 2023), **seguiti dai reati contro la persona** (26.211 persone al 2023) e dai reati per la legge sulle droghe (20.566 persone al 2023), mentre gli stranieri costituiscono il 32% delle presenze, soprattutto per reati contro il patrimonio, spesso di lieve entità (quelli talora definiti "reati di sussistenza").

## C14. Grafico 2 • Detenuti presenti per tipologia di reato\*

Situazione al 31 dicembre 2023



\*La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti coinvolti. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a categorie diverse egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante e non risulta corretto sommare le frequenze.

Grafico: [rapportodiritti.it](https://rapportodiritti.it) • Fonte: Ministero della Giustizia • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Le condizioni detentive restano, così, drammatiche per effetto del sovraffollamento, dell'assenza di progetti qualificati (e qualificanti) di formazione e istruzione, per le concrete dinamiche della vita intramuraria. Con riferimento al lavoro, ad esempio, nel 2023 i detenuti impegnati in attività lavorative raggiungevano il solo 33,3% del totale, a dimostrazione dell'esiguità dei percorsi di questo tipo, che contribuirebbero invece a realizzare quel fine di reinserimento sociale cui la pena deve tendere.

Riguardo alle concrete condizioni detentive, va poi segnalata l'attuazione che, nel suo primo anno di applicazione, ha incontrato la circolare Dap n. 3693/6143 del 18 luglio 2022. Essa aveva, infatti, tentato di riorganizzare il circuito della media sicurezza, in cui è ristretto oltre il 70% dei detenuti complessivamente presenti e che rappresenta, dunque, l'ambito penitenziario più significativo. La circolare muoveva dall'esigenza di superare il dualismo custodia aperta/custodia chiusa, promuovendo in misura maggiore l'individualizzazione del trattamento. Nonostante tale intento tuttavia nella sua concreta applicazione la circolare ha piuttosto sortito l'effetto di rendere prevalente il modello della custodia chiusa, determinando una netta riduzione (di 9.750 unità) dei detenuti assegnati alle sezioni a custodia aperta.

Un importante riconoscimento del diritto all'affettività dei detenuti è derivato poi dalla sentenza n.10/2024 della Corte costituzionale. Con tale pronuncia è stata dichiarata l'illegittimità del **divieto assoluto di colloqui intimi** tra detenuti e familiari, per la garanzia del diritto all'**affettività** in carcere, dopo più di dieci anni dalla sentenza n. 301/2012.

Con tale pronuncia, la Corte Costituzionale sottolineava come la questione concernesse *“una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale: esigenza che trova attualmente, nel nostro ordinamento, una risposta solo parziale nell' [...] istituto dei permessi premio [...] la cui fruizione – stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi, resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria. Si tratta di un problema che merita ogni attenzione da parte del legislatore”*. Già nel 2012, quindi, la Corte Costituzionale pronunciava un chiaro monito per il legislatore. Un legislatore che più di dieci anni dopo è ancora inadempiente.

Al fine di favorire le relazioni affettive, l'art. 19 del d.lgs. n. 121 del 2018 ha introdotto, per i detenuti minorenni, la possibilità di fruire ogni mese di quattro visite prolungate che si svolgano in unità abitative all'interno degli istituti appositamente attrezzate e tali da riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico.

## C14. Grafico 3 • Detenuti presenti negli Istituti penali per i minorenni al 31 dicembre 2023

Il totale dei detenuti è di **495** tra minori e giovani adulti

■ maschi ■ femmine



Grafico: [rapportodiritti.it](https://rapportodiritti.it) • Fonte: Ministero della giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità. Servizio statistica • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Con la sentenza 10/24, la Corte ha reso possibile l'accesso a **colloqui riservati senza il controllo a vista da parte del personale della polizia penitenziaria**, in ragione della dichiarata illegittimità dell'art. 18 della legge n. 354/1975 (ord. penit.), rimettendo la valutazione del caso concreto all'amministrazione, in prima istanza e, in caso di diniego, a quella giurisdizionale del magistrato di sorveglianza.

Un altro importante riconoscimento, sia pur di tipo diverso, deriva dalla sentenza del 9

marzo 2023 con cui il Tribunale di Siena ha condannato cinque poliziotti penitenziari per tortura ai danni di una persona detenuta, per fatti avvenuti nell'ottobre 2018 nel carcere di San Gimignano. La condanna dimostra, da un lato, la drammaticità delle condizioni di vita in alcuni contesti penitenziari ma anche, dall'altro, la funzionalità della norma incriminatrice del delitto di tortura che, benché sicuramente perfezionabile nella costruzione, ha comunque svolto un ruolo importante nella repressione di questo intollerabile fenomeno.

Drammaticamente invariata è l'emergenza dei suicidi in carcere, il cui numero è pari a circa 18 volte il tasso di suicidi nel contesto extramurario e che, anche nel 2023, ha riguardato spesso ragazzi anche giovanissimi.

## C14. Grafico 4 • Suicidi negli istituti penitenziari

Serie storica 1992-2023

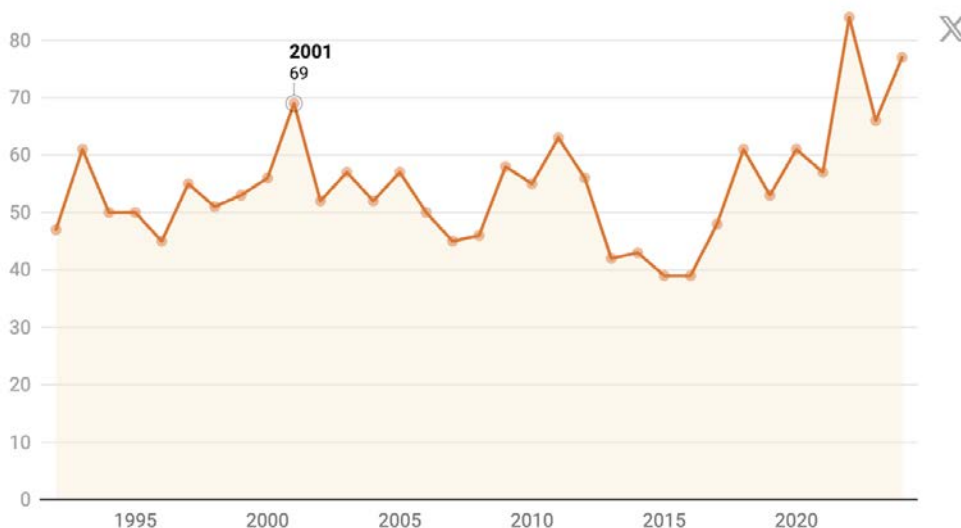


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Ministero della Giustizia • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Per quanto riguarda invece le forme di limitazione della libertà di natura extrapenale, rileva in modo particolare il trattenimento formalmente “amministrativo” (perché non correlato ad imputazioni di reati) delle persone migranti nei centri per il rimpatrio.

Da questo punto di vista anche il 2023 ha potuto confermare il dato, già consolidato, della sostanziale disfunzionalità del trattenimento amministrativo rispetto al fine sotteso. Come risulta dai dati evidenziati dal Garante nazionale delle persone private della libertà, infatti, tale misura è risultata, nel 50,6 per cento dei casi, incapace di realizzare lo scopo (il rimpatrio, appunto) che le era sotteso, come spesso risultava evidente già all'inizio dell'esecuzione della misura. Si tratta, appunto, di un dato ormai da tempo consolidato, che oltretutto dimostra- come peraltro già ampiamente documentato- che l'identificazione avviene non oltre i primi sei mesi, decorsi i quali il trattenimento non è più utile.

In ordine all'esecuzione delle misure di sicurezza, la positiva innovazione delle Rems ha, tuttavia, incontrato rilevanti difficoltà attuative, persistenti anche nel periodo di riferimento. Il piano terapeutico riabilitativo risulta, infatti, tuttora definito soltanto per il 46 per cento dei pazienti definitivi accolti, a dimostrazione dell'ancora troppo limitato

investimento su queste misure. Le tendenze su rilevate si sono consolidate e, anzi, in molti aspetti aggravate durante il 2024, caratterizzato da un significativo incremento della popolazione detenuta (anche per effetto di recenti politiche penali “carcerocentriche”) e del tasso di suicidi in carcere,.

Per quanto riguarda il primo profilo, come documenta il rapporto Antigone, alla data del 30 novembre 2024, la popolazione detenuta ha raggiunto il numero di 62.464 unità, registrando un incremento del 3,8% rispetto ai dati dell’anno precedente. Si tratta di una tendenza destinata, verosimilmente, ad aumentare, anche considerando che nei primi due anni di questa XIX legislatura sono state introdotte circa ventisette nuove fattispecie di reato o significativi inasprimenti di sanzioni già previste (rave illegali, morte e lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione irregolare, lesioni nei confronti di medici e operatori sanitari, riproduzione abusiva di opere coperte da prerogative autoriali, incendio boschivo, omicidio nautico, lesioni nautiche e violazioni del codice della nautica, spaccio non occasionale di sostanze stupefacenti, reato di “stesa”, nuovi reati in materia di accessi abusivi a sistemi informatici e a informazioni relative alla sicurezza pubblica, maternità surrogata all’estero).

Analogamente molte altre nuove fattispecie di reato o inasprimenti di pene sono previsti dal disegno di legge governativo c.d. sicurezza, all’esame del Senato in seconda lettura, quali ad esempio il delitto di rivolta all’interno di un istituto penitenziario o nei centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), applicabile nel caso di protesta anche non violenta come la resistenza passiva. Si prevede inoltre di rendere facoltativo, anziché obbligatorio, il rinvio dell’esecuzione della pena per le condannate incinte o madri di figli di età inferiore a un anno e qualora non venga disposto il rinvio, l’esecuzione della pena presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri. Inoltre è previsto che l’esecuzione non sia rinviabile ove sussista il rischio, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti. Perplexità sono state espresse, rispetto a questo disegno di legge, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa, Michael O’Flaherty, in una nota rivolta al presidente del Senato nel dicembre 2024.

La criticità delle condizioni detentive può, almeno in parte, spiegare l’elevato tasso di suicidi in carcere, che secondo stime riportate da Antigone nel 2024 ha toccato il limite, mai raggiunto prima, di 88 persone detenute, superiore addirittura al drammatico primato del 2022 (84 persone). Anche per questa ragione è stato rivolto, da parte di esponenti del mondo istituzionale, politico e intellettuale, un appello per l’adozione di un provvedimento clemenziale che possa, almeno in parte, risolvere l’emergenza attuale.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

Nei dieci anni di riferimento del Rapporto, le forme di privazione e limitazione della libertà personale – e, quindi, le condizioni di effettività di questo diritto fondamentale – sono per molti versi cambiate. Molti sono stati, infatti, i provvedimenti legislativi intervenuti in questa materia (dal carcere alle rems, ai centri per il rimpatrio), che ne hanno modulato diversamente la disciplina ma senza, generalmente, risolverne le criticità più strutturali e profonde. Questo Rapporto si apriva all’indomani della sentenza Torreggiani, con cui la Corte europea dei diritti umani nel 2013 ha condannato l’Italia

per il sovraffollamento penitenziario e le violazioni della dignità dei detenuti che ne sono conseguite. A questa sentenza-pilota è seguita una prima fase di riforma, lenta e timida, ma pur sempre degna di nota. Su impulso della Corte si sono infatti adottati alcuni provvedimenti in funzione deflattiva tanto delle presenze in carcere quanto, più in generale, di tutta l'area del penalmente rilevante e, quindi, dell'incidenza di misure limitative della libertà.

Con la legge 67 del 2014, in particolare, si è delegato il Governo a provvedere a un'ampia deflazione penale, da attuarsi sia sul piano sostanziale - con la previsione generale della non punibilità per particolare tenuità del fatto, un'incisiva depenalizzazione e un'ancora inattuata decarcerizzazione - sia su quello processuale, segnatamente con la messa alla prova dell'imputato, capace di estinguere il reato se proficuamente sostenuta. Un effetto sicuramente positivo si è anche avuto con la modifica della disciplina della custodia cautelare in carcere, che ne ha accentuato la residualità in favore di misure meno gravose e ha espunto alcune presunzioni di pericolosità tali da imporre il ricorso al carcere. Una garanzia significativa per i detenuti e, in genere, chiunque sia soggetto a misure restrittive della libertà personale è, del resto, derivata dall'istituzione, nel 2013, del Garante nazionale delle persone private della libertà. Insediatosi nel 2016, esso ha potuto rappresentare un presidio importante di controllo sulla correttezza dell'esecuzione delle misure restrittive (non solo penali), ma soprattutto sulla vita penitenziaria, esercitando al tempo stesso una rilevante funzione di stimolo critico per il legislatore.

Anche l'istituzione del Garante è espressione di quelle modifiche legislative degli anni 2013-2015, certamente rilevanti ma che avrebbero necessitato di misure complementari e di un complessivo ripensamento non solo del sistema penitenziario ma anche, più in generale, di quello penale, per valorizzare la funzione di reinserimento sociale della pena (anche mediante il lavoro, l'affettività, l'attività riparatoria), ampliando il ricorso a misure alternative e benefici penitenziari, riducendo anche le presunzioni di pericolosità a ciò ostative. Come, del resto, sarebbe stato necessario riformare la disciplina degli autori di reato infermi di mente, in favore di misure di cura o controllo modulate sulle necessità terapeutiche, rivisitando altresì, per i semi-imputabili, il regime del doppio binario (applicazione congiunta di pena e misura di sicurezza), nell'ottica del minor sacrificio possibile della libertà personale.

La riforma Cartabia (d.lgs. 150 del 2022) che ne sarebbe seguita avrebbe certamente introdotto miglioramenti importanti nella disciplina delle misure alternative alla detenzione, perseguendo importanti obiettivi in termini di decarcerizzazione e minimizzazione delle misure detentive, valorizzando le alternative, in funzione tanto deflattiva delle presenze in carcere quanto di promozione dell'efficacia rieducativa della pena e rimuovendo presunzioni di pericolosità ostative alla concessione di misure extracarcerarie. Si è trattato di una riforma tanto più necessaria, in un contesto di nuovo incremento della popolazione penitenziaria, dopo anni di costante - per quanto contenuta - riduzione. Fino a fine 2015, infatti, le presenze in carcere hanno registrato una tendenziale e progressiva riduzione, anche grazie alle modifiche normative introdotte a seguito della condanna dell'Italia da parte della Cedu con la sentenza "Torreggiani" del 2013. Negli anni successivi si è tuttavia registrato un significativo incremento della popolazione detenuta, per cause imputabili, come sempre, a una molteplicità di fattori, dei quali però due hanno un peso specifico particolare. Da un lato la cessazione dell'efficacia della liberazione anticipata speciale (che ampliava di 30 giorni il beneficio altrimenti conseguibile), tale da determinare un rallentamento delle uscite e, quindi, un aumento delle permanenze in carcere. Dall'altro, l'esiguità del personale assegnato agli uffici dell'esecuzione penale

esterna - essenziali per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione e, in particolare, tenuti a predisporre il programma di trattamento per indagati o imputati cui sia stata riconosciuta la sospensione del procedimento con messa alla prova - ha ostacolato il pieno sviluppo di tali misure, che avrebbe comportato una significativa deflazione della popolazione penitenziaria. Ed è ancora una volta la scarsa presenza di camere di sicurezza dove trattenere soggetti sottoposti per poche ore a misura precautelare (es. il fermo di polizia), ad aver determinato il ritorno del fenomeno delle "porte girevoli" - ovvero della detenzione in carcere per una notte di soggetti che non dovrebbero transitarvi - che il legislatore aveva inteso contrastare sin dal 2011, con il d.l. 201.

Se, dunque, la riforma Cartabia è intervenuta in senso migliorativo su molti di questi aspetti, tuttavia permane 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 oltre 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 cd "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 così 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 spiare per l'accesso alla liberazione condizionale, con effetti rilevanti anche sul tasso di permanenza in carcere. Restano peraltro invariate le condizioni drammatiche che spesso caratterizzano, anche in termini di abusi, il contesto detentivo, come hanno dimostrato anche alcune inchieste relative al periodo del *lockdown*. La visita realizzata nel 2022 dal Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa nelle nostre carceri ha 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, la sent. 8973/22 della Cassazione ha chiarito che il delitto di tortura 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. Per simili condotte sono state irrogate anche alcune condanne per tortura, in applicazione della legge *medio tempore* introdotta e che, tra ombre e luci, ha comunque offerto un presidio significativo a fronte di forme di abuso intollerabili ai danni dei detenuti. Anche per questo le proposte legislative di abrogazione del delitto di tortura, avanzate dalla maggioranza parlamentare nella XIX legislatura, destano particolare preoccupazione.

Ma in una prospettiva più generale, il dato più caratteristico del periodo considerato, sotto il profilo della garanzia della libertà personale, è sicuramente l'asimmetria tra, da un lato, i progetti di riforma complessivi delle "istituzioni totali" (carcere e opg, superati ormai dalle rems) e, dall'altro, l'attuazione dei principi normativi e le scelte operate di volta in volta dal legislatore su settori specifici, spesso incoerenti con gli obiettivi perseguiti in via generale. Soprattutto in settori considerati "sensibili" per l'opinione pubblica

perché espressivi di particolare allarme sociale, è infatti frequente la tendenza del legislatore a un uso simbolico e strumentale del diritto penale e a una moltiplicazione delle misure (non solo penali) limitative, in varia misura, della libertà personale.

La tendenza legislativa prevalente si caratterizza, infatti, spesso per un doppio binario sanzionatorio che, a fronte di una tendenziale ragionevolezza nella disciplina dei reati da “colletto bianco”, prevede invece misure di tipo penale (sostanziale e processuale) derogatorie dei principi generali per alcuni reati simbolicamente selezionati come di allarme sociale, secondo la logica del “diritto penale del nemico”. A questo si affianca spesso una serie di misure amministrative limitative della libertà (spesso non solo di movimento), nei confronti di specifiche categorie di cittadini, appartenenti all’area della marginalità sociale, rappresentati come “indesiderabili”.

La politica legislativa recente si caratterizza anche per l’estensione delle misure limitative della libertà personale (solo) formalmente qualificate come amministrative, per eludere lo statuto di garanzia del sistema penale e potersi applicare anche prescindendo dalla prova della commissione di un reato.

Significative in tal senso le misure di prevenzione personali, che nonostante la loro dubbia legittimità costituzionale (proprio in quanto idonee a comportare limitazioni della libertà anche intese, in assenza della commissione di un reato) sono state ribadite finanche dal più organico intervento legislativo in materia (codice antimafia: d.lgs. 159/2011). Ma il settore legislativo maggiormente caratterizzato da misure limitative della libertà di carattere extra-penale è quello dell’immigrazione, che si connota per la previsione di misure peculiari (tanto di sicurezza quanto di prevenzione, a seconda dei presupposti) quali l’espulsione, nonché di una forma di “detenzione” amministrativa, prescindente dalla commissione di reati e soggetta a mera convalida del giudice (peraltro onorario): il trattenimento nei centri per il rimpatrio. Anziché aboliti come da tempo richiesto da varie voci, essi sono stati potenziati nonostante si siano rivelati inefficaci nel realizzare il fine perseguito (garantire l’identificazione e, quindi, l’espulsione delle persone migranti in posizione di irregolarità), al punto da fornire soltanto un quarto dei soggetti da rimpatriare. Si è peraltro omesso di disciplinare compiutamente il trattenimento degli stranieri negli *hotspot*, che sta acquisendo sempre maggiore importanza per rilievo quantitativo (e non solo), nell’ambito della gestione dei flussi di ingresso nel nostro Paese. L’assenza di regolamentazione (sotto il profilo tanto delle modalità quanto della durata) di una misura che di fatto incide, anche significativamente, sulla libertà personale, rischia dunque di destinare gli stranieri a una sorta di limbo giuridico inaccettabile nella sua indeterminatezza. E incompatibile con quell’esigenza di “assoluto rispetto della dignità della persona” che pur il legislatore si prefigge di realizzare con il potenziamento della rete dei più “tradizionali” centri di identificazione ed espulsione, rinominati “centri di permanenza per i rimpatri”.

Ma analoga distanza tra gli obiettivi perseguiti e la concretezza dell’attuazione normativa, in tema di limitazione della libertà, si registra anche su altri versanti. In primo luogo quello del trattamento degli autori di reato affetti da disagio psichico. In questo settore, infatti, l’insufficienza di posti nelle strutture che hanno sostituito gli ospedali psichiatrici giudiziari pone sempre più spesso il problema della misura da applicare a soggetti socialmente pericolosi ma al contempo bisognosi di cure. Con il rischio di oscillazioni tra soluzioni ingiustificatamente e integralmente segregative (detenzione in assenza di cura) e soluzioni in un certo senso “dismissive” quali, ad esempio, la libertà vigilata con obbligo di cure che, in assenza di una rete di assistenza psichiatrica efficiente sul territo-

rio, rischia di frustrare del tutto quelle esigenze di cura che l'interessato ha manifestato con il suo disagio psichico. E che costituivano uno dei punti qualificanti della riforma che ha introdotto, ormai da tempo, le rems in sostituzione degli ospedali psichiatrici giudiziari. Essa, tuttavia, rischia di restare lettera morta in assenza della dotazione delle risorse amministrative essenziali alla realizzazione di misure capaci, più del carcere, di coniugare tanto la funzione rieducativa della pena quanto la prevenzione del rischio di recidiva, assai più contenuto dalle misure alternative alla detenzione o comunque extramurarie. Peraltro, 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 negli ultimi due anni, con oscillazioni marginali, 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 sicurezza e non, invece, secondo la necessità del trattamento o la gravità del reato, con esiti inevitabilmente paradossali.

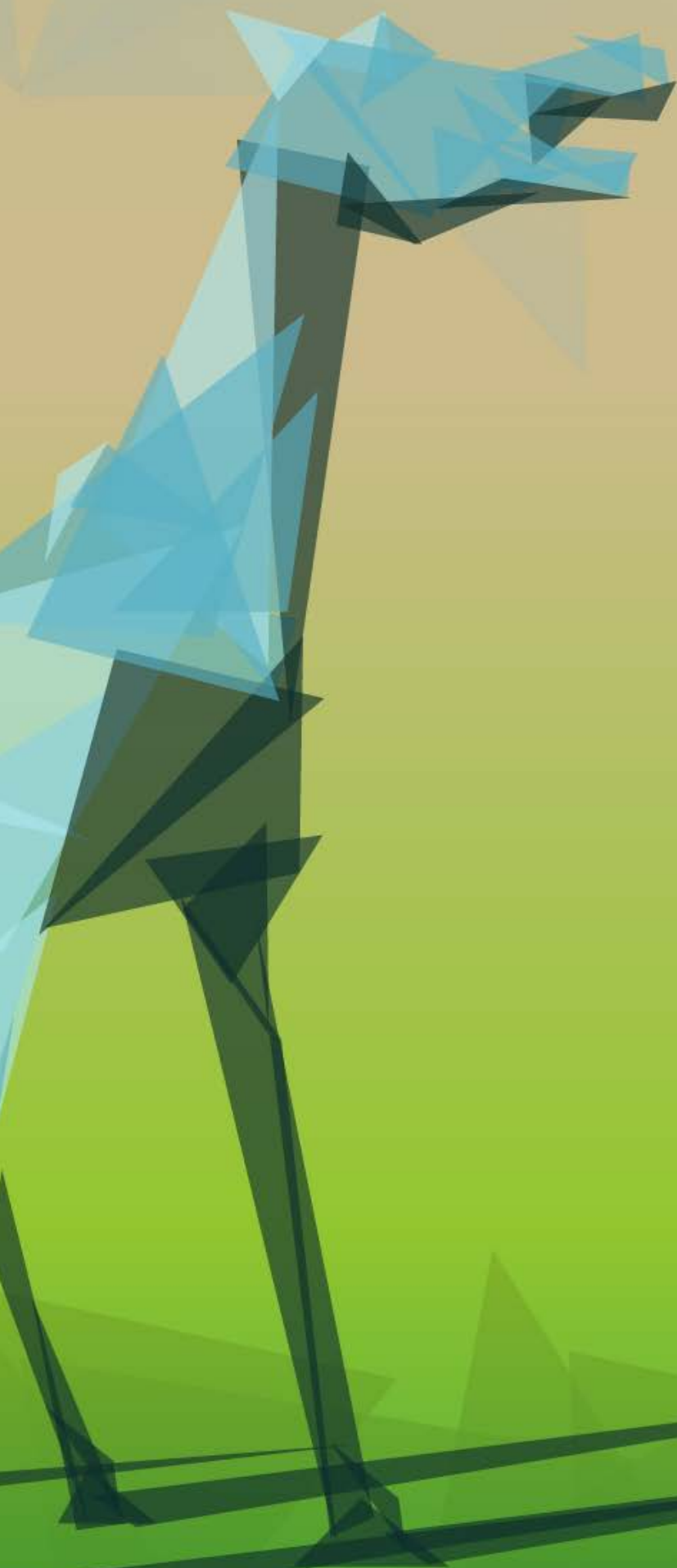
## Raccomandazioni

- per risolvere l'emergenza del sovraffollamento, ormai intollerabile, delle carceri, occorre adottare un provvedimento (oggetto di uno specifico appello da parte di esponenti del mondo istituzionale, politico e intellettuale) di amnistia e indulto che potrebbe riguardare le circa **16.000 persone attualmente tenute a scontare reati e residui pena fino a due anni**;
- con prospettiva di più ampio respiro, 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 (in particolare, la detenzione domiciliare, l'affidamento in prova ai servizi sociali, la semilibertà, la messa alla prova), anche più di quanto già previsto dal d.lgs. 150 del 2022;
- ripensare radicalmente la disciplina del regime penitenziario speciale di cui all'art. 41-bis ord. pen., 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;
- riformare la disciplina 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;
- procedere a 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 2023 e il 2024

Prendendo in considerazione l'ultimo anno, l'edizione 2023 di "Mind Health Report", restituisce un'indagine sulla salute mentale e il benessere condotta da IPSOS su un campione di 30.600 persone di età compresa tra i 18 e i 74 anni in 16 Paesi. Il report nello specifico 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 e operatrici sanitari, imprese e individui per un approccio olistico di promozione del benessere delle persone.

I risultati della ricerca, che vedono emergere quattro profili di salute e benessere mentale che per l'anno 2023 hanno caratterizzato la popolazione, si possono raggruppare in: 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).

Emerge che 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 la popolazione italiana, solo i giapponesi. È lo stress il disturbo mentale più diffuso a livello globale, e in Italia è avvertito dal 56% del campione (+8 pp vs 2022). Il 48% degli italiani si sente solo, il dato peggiore in Europa, mentre incidono sullo stato di salute mentale anche l'impatto negativo della guerra, avvertito dal 52% del campione, e l'impatto degli effetti negativi del cambiamento climatico (43%, terzi in Europa). Maggiori vittime del disagio le donne, che riferiscono uno stato peggiore rispetto agli uomini in tutte le fasce d'età. Diversi i fattori che pesano su questo divario, ma il più rilevante è la disparità di genere percepita nella vita quotidiana: oltre il 40% delle donne ha visto mettere in dubbio le proprie capacità per via del gender, 1 su 3 ha ricevuto commenti indesiderati sul proprio genere. Il disagio mentale è inversamente proporzionale all'età, e i giovani risultano i soggetti più a rischio. Pesano l'incertezza sul futuro, la solitudine e l'immagine corporea, ma anche una maggiore sensibilità alla tematica del cambiamento climatico.

Per il 38% dei giovani, inoltre, tecnologia e social media hanno un impatto negativo sul benessere mentale. Tra questi, solo 1 giovane su 12 riporta uno stato di benessere mentale pieno. Il quadro si riflette anche sulla percezione del benessere nel luogo di lavoro. L'indagine indaga infatti anche il legame tra il benessere mentale generale e il benessere percepito sul luogo di lavoro inteso come capacità di sentirsi «in flow»: concentrati, produttivi e focalizzati sugli obiettivi professionali. Solo il 15% del campione dichiara uno stato mentale altamente produttivo. Migliore è lo stato mentale, minore è l'intenzione di cambiare lavoro, la pensa così il 75% del campione, mentre per quanto riguarda i modelli di lavoro, a livello globale, il lavoro ibrido è considerato il migliore in ottica di benessere mentale, anche se molti italiani preferiscono il lavoro da casa (23%). Non solo ombre sul rapporto tra gli italiani e il benessere: in controtendenza rispetto allo scorso anno, in chiave positiva, diminuisce lo stigma sull'argomento e cresce la propensione a prendersi cura della propria salute mentale. Oltre il 60% degli italiani si rivolge a medici e specialisti per la diagnosi delle malattie mentali, dato in controtendenza rispetto al

2022, dove l'Italia era il primo Paese europeo in classifica per numero di persone che avevano scelto la strada dell'autodiagnosi. Si osserva anche un'apertura, sotto forma di supporto, all'uso degli strumenti digitali, accolti positivamente dal 31% degli intervistati. In ambito lavorativo, è sempre più evidente l'effetto delle iniziative di supporto alla salute mentale offerte dall'azienda sul benessere e sull'essere «in flow». Su questi temi, AXA Italia è in prima linea su una strategia complessiva che vede protagoniste le persone e il loro benessere psicofisico, attraverso iniziative concrete e distintive sul mercato.

Per i clienti, ad esempio, sono a disposizione: supporto psicologico per urgenze h24; supporto dedicato per le partorienti per informazioni mediche, sulla maternità o per la ricerca di un supporto psicologico privato; possibilità di accedere ad un servizio di psicologia online, a seguito di eventi traumatici (es. diagnosi malattie gravi, stress da terremoti, incidenti gravi, etc.), in videochiamata, grazie alla recente collaborazione con Unobravo; "second opinion" su patologie psicologiche per ricevere eventuali indicazioni diagnostiche o terapeutiche suppletive; rimborso delle consulenze psicologiche consigliate a seguito di ricovero per neoplasia maligna. All'interno, continua l'impegno del Gruppo per la creazione di un ambiente di lavoro inclusivo che metta sempre al centro il benessere psicofisico dei collaboratori. Iniziative di awareness (webinar informativi regolari, formazione dei manager) sono mirate al superamento dello stigma sul tema della salute mentale. Dal 2019, il servizio di counselling online per accompagnare le persone nel gestire situazioni di stress o ansia, anche nella sfera privata, è stato rafforzato con sessioni di counselling direttamente in azienda<sup>136</sup>.

## **CRITICITÀ IN AMBITO DI ACCESSIBILITÀ ALLA 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 insufficienti risorse finanziarie, povertà numerica o inadeguatezza anche strutturale e 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 e all'assistenza sanitaria mentale. Le comunità etniche minoritarie, come le persone 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 mentale<sup>137</sup>.

.....  
136 OCSE e Commissione europea, Health at a Glance: Europe 2022: State of Health in the EU Cycle (La sanità in sintesi: Europa 2022 – Ciclo "Lo stato della sanità nell'UE"), edizioni OCSE, Parigi, 2022.

137 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 Assemblée mondiale della Sanità dell'OMS e utilizzata a partire dal 1994.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

Nei documenti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sono molteplici e sempre più ricorrenti i riferimenti alla salute mentale quale pilastro non solo per la salute pubblica, ma anche quale base dello sviluppo sostenibile. Attualmente e sempre più si assiste a una sovrapposizione di fattori che interagiscono nel determinare l'emergere e la persistenza di disturbi, tanto più se connessi con i processi di neuro-sviluppo. Inoltre, l'attuale casistica presenta quadri complessi, multiformi e con diffusa co-occorrenza (co-occurring disorders). La pervasività dell'uso di sostanze, con le attuali composizioni delle stesse e le modalità di loro utilizzo, l'evoluzione in età adulta dei disturbi del neuro-sviluppo sono tra i casi per i quali diventa indispensabile comprendere, valutare e trattare il caso clinico non frammentando la presa in carico in relazione ai singoli, seppur molteplici, disturbi, bensì comprendendo il quadro complessivo, ben diverso dalla somma e interazione di singole patologie<sup>138</sup>.

Tale cambiamento determina la necessità di fornire risposte altrettanto complesse e articolate, rendendo indispensabile un differente modello organizzativo che includa e metta in relazione le diverse partiture dedicate ai diversi target. Il Dipartimento di Salute Mentale deve poter offrire adeguate risposte cliniche agli attuali pazienti, senza che questi siano rimandati da un servizio/dipartimento all'altro in un gioco che spesso sconfinava in reciproche deleghe e/o in duplicazioni, frammentazioni e incoerenze interne. Tanto più che la coerenza della risposta terapeutica è essa stessa fondamentale fattore di esito positivo del trattamento. In un Dipartimento inclusivo, attento alle diverse problematiche presenti nelle diverse fasce di età, dalla nascita all'età anziana, devono concorrere anche i saperi e le competenze di altre discipline e professioni che concorrano alla realizzazione del trattamento. Multi-disciplinarietà e multi-professionalità sostanziano un funzionamento del servizio non basato solo sulla competenza dei singoli professionisti, ma anche sull'adozione di paradigmi comuni, di protocolli condivisi, di procedure efficienti. Pertanto, esse sono alla base di un servizio che supporta il lavoro di équipe, che favorisce la comunicazione interna e la circolazione delle informazioni<sup>139</sup>.

I mutamenti sociali, culturali ed economici degli ultimi decenni incidono ovviamente sui processi relazionali, affettivi, di sviluppo di ogni individuo. Il riferimento familiare utilizzato per comprendere molte forme di patologia necessita di essere integrato con altri riferimenti, che richiamano le relazioni amicali, gruppali, virtuali. Relazioni, queste ultime, che hanno spesso maggiore pregnanza e impatto sulla vita degli individui di quelle su cui basiamo gran parte dei nostri riferimenti clinici tradizionali.

Apprendere nuovi linguaggi e comprendere nuovi significati si impone per la comprensione, ad esempio, dei bisogni di salute provenienti dalla crescente popolazione migrante: in ambito internazionale 1 abitante su 30 è un migrante. È una popolazione che rispecchia condizioni di vita molto diversificate, tra stranieri regolari (a volte con precedenti periodi di irregolarità) e migranti forzati, tra minorenni non accompagnati e nuclei familiari coesi, tra persone in centri di accoglienza e persone inserite in contesti ambientali stabili. Ma tutti con culture, modelli relazionali, stili di vita differenti da quelli della popolazione nazionale con disturbo mentale. È necessario comprendere forme differenti di patologia e fornire trattamenti terapeutici accettabili e appropriati per un target differente.

.....

138 American Psychiatric Association. (2013). Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM-5. American Psychiatric Association.

139 Bastianoni, P. (2020). La salute mentale nella società contemporanea: Politiche e pratiche terapeutiche. Carocci Editore

Apprendere nuovi linguaggi e nuovi significati si impone anche per la comprensione della popolazione consumatrice di sostanze o con comportamenti da addiction. Il disturbo indotto da sostanze, che con maggior frequenza si presenta all'attenzione dei servizi psichiatrici soprattutto ospedalieri, riguarda una piccola percentuale dei soggetti con disturbo da uso di sostanze o da addiction, alcuni dei quali non presentano una psicopatologia pregressa al comportamento di consumo, ma possono sviluppare una condizione post morbosa anche di elevata gravità. Inoltre anche tra i pazienti - soprattutto giovani - che si rivolgono ai servizi di salute mentale la percentuale di consumatori di sostanze è sempre più elevata. E ciò rende indispensabile saper effettuare, non solo valutazioni diagnostiche accurate, ma anche modulare i piani di trattamento in funzione delle differenti occorrenze.

Altra importante area di confine, che richiede nuovi apprendimenti, è data dai disturbi del neuro-sviluppo (non solo autismo e ADHD, ma anche schizofrenia e disturbo bipolare), arricchiti dalle conoscenze e dalle ricerche degli ultimi decenni. Tali disturbi, caratterizzati dalla difficoltà del funzionamento personale e sociale che si manifesta già dalle prime fasi di vita, costituiscono un ampio insieme di patologie neurologiche e psichiatriche, spesso concomitanti. La complessità di questi disturbi, causati da molteplici fattori, determina la necessità di articolare percorsi di cura prolungati durante l'arco di vita. Il costrutto del neuro-sviluppo consente di avere in mente da un lato una visione prospettica sulle possibili traiettorie evolutive e dall'altro una visione retrospettiva sul continuum evolutivo, entrambe esaminate in termini di modificabilità. La frequente comorbidità con il ritardo mentale, poi, non permette più l'esclusione di questi disturbi dall'orizzonte dello psichiatra.

È da sottolineare un'altra area di confine, sempre più presente nella pratica clinica e nell'organizzazione dei servizi, che riguarda i soggetti autori di reato con il conseguente interfacciamento tra la funzione della cura, propria del sistema sanitario e dello specialista e la funzione del controllo sociale, della pena e della rieducazione, proprie del sistema della Giustizia. Le riforme della sanità penitenziaria, la chiusura degli OPG, la maggior attenzione ai disturbi correlati all'uso di sostanze hanno determinato la necessità (e obbligatorietà) di continue interrelazioni con Magistrati, Periti, Amministrazioni Penitenziarie, Forze dell'Ordine con cui sviluppare rapporti di reciproca collaborazione (nel comune obiettivo di riabilitazione e di garanzia della cura ai singoli, di promozione e garanzia della salute della collettività), senza sottostare a deleghe di controllo sociale o ad accettare responsabilità professionali avulse da ogni evidenza scientifica.

Un'ulteriore sfida è data dalla diversificazione dei luoghi della vita sociale e relazionale, con il loro impatto sulla salute mentale. Soprattutto nelle nuove generazioni, tali luoghi non sono più solo luoghi fisici, che richiedono rispetto di regole di convivenza e di reciproca regolazione, ma sono luoghi virtuali, che richiedono diversa percezione e utilizzo sia dello spazio che del tempo. Luoghi che richiamano la possibilità di realtà virtuali con proliferazione delle diverse identità che ogni soggetto può liberamente assumere. Tali dimensioni si affiancano a quelle dei non-luoghi, quali spazi urbani, sempre più diffusi, scollegati da struttura sociale organizzata, che non prevedono radicamento nel contesto e nelle culture. Il non-luogo, espressione della contemporaneità, determina a sua volta uno spazio di vita in cui la costruzione delle identità e delle relazioni si sviluppano con logiche differenti e non trasferibili da quelle tradizionali.

Si è appreso dalla crisi scaturita dalla pandemia, che i servizi per la salute mentale devono saper affrontare le diverse tipologie di emergenze, nonché i cambiamenti ambientali,

che determinano, come visto nell'ultimo anno, importanti ripercussioni, non solo sullo stato di salute individuale, ma anche sulla salute collettiva nonché sulla percezione dei rischi, delle malattie e degli esiti delle cure.

Infine, si deve considerare il grande cambiamento demografico che ci impone di sviluppare strategie e competenze rivolte alla popolazione anziana.

Negli ultimi dieci anni i dati sulla salute mentale in Italia hanno messo in luce un aumento significativo dei disturbi psicologici e delle difficoltà nell'accesso ai servizi di cura. Qui di seguito sono riportati alcuni numeri chiave relativi alla salute mentale in Italia, con particolare attenzione agli ultimi dieci anni:

### **Prevalenza dei disturbi mentali**

- Il 25-30% della popolazione italiana ha sperimentato un disturbo mentale nella propria vita, secondo i dati dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e delle indagini epidemiologiche.
- 1 italiano su 5 (circa il 20%) presenta un disturbo mentale diagnosticato nel corso della vita, con una prevalenza maggiore tra le donne rispetto agli uomini.
- Disturbi d'ansia: si stima che circa il 7-10% della popolazione adulta italiana soffra di disturbi d'ansia. I disturbi più comuni includono il disturbo d'ansia generalizzata (GAD), i disturbi ossessivo-compulsivi (DOC) e il disturbo da panico.
- Depressione: si stima che circa il 5-8% della popolazione adulta soffra di depressione, con un aumento significativo negli ultimi anni. La depressione è particolarmente diffusa tra le donne, con un'incidenza che può arrivare fino al 10%.

### **Impatto della pandemia COVID-19**

- Secondo uno studio dell'Università Cattolica di Roma (2020), la percentuale di persone con sintomi di depressione grave è passata dal 6% pre-pandemia al 14% durante i lockdown.
- Sintomi ansiosi: durante la pandemia circa il 40% della popolazione italiana ha riportato sintomi di ansia e depressione, con punte più elevate tra i giovani e le persone con problemi economici.
- Giovani: un'indagine dell'Istituto Superiore di Sanità (2021) ha rilevato che circa il 30% dei giovani italiani tra i 18 e i 34 anni ha sperimentato un disagio psicologico grave durante il periodo di lockdown.

### **Frequenza delle richieste di supporto psicologico**

- 5,5 milioni di italiani (circa il 9% della popolazione) nel 2022 hanno richiesto un supporto psicologico, con un incremento del 20% rispetto al 2019, come segnalato dal Ministero della Salute e da indagini effettuate da associazioni come Psicologi per i Popoli.

- Consultazioni online: l'uso di piattaforme digitali per il supporto psicologico ha visto un'impennata durante la pandemia. Si stima che nel 2020 ci sia stato un aumento del 40% delle consulenze psicologiche a distanza rispetto all'anno precedente.

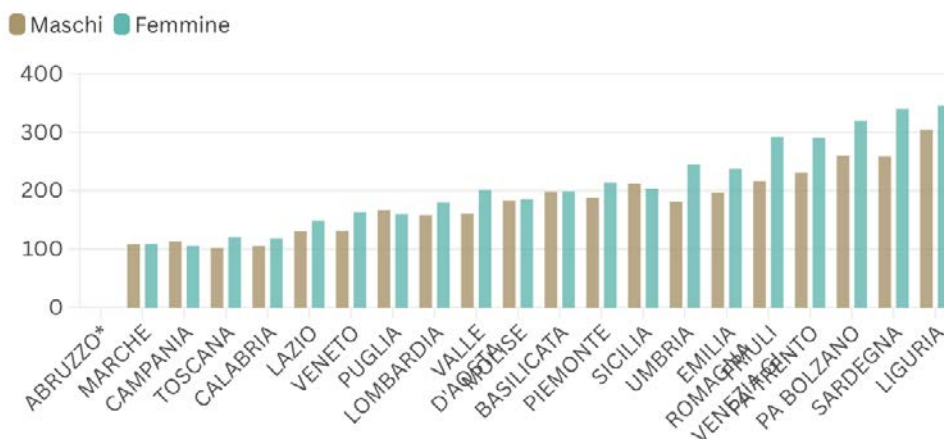
### Accesso ai servizi di salute mentale

- Circa il 40% delle persone che soffrono di disturbi mentali in Italia non ricevono alcuna forma di trattamento psicoterapico o psichiatrico. Questo dato è stato confermato da un rapporto dell'Osservatorio Nazionale sulla Salute Mentale (2021).
- In particolare, nelle regioni meridionali d'Italia, la carenza di servizi adeguati porta a una percentuale di persone non trattate che può arrivare fino al 50% in alcune aree, come la Calabria e la Sicilia.

### Investimenti e risorse per la salute mentale

- Spesa per la salute mentale: nel 2020, la spesa sanitaria per la salute mentale in Italia ha rappresentato circa il 5,2% della spesa sanitaria totale. Si stima che questo valore sia aumentato negli ultimi anni, ma rimane comunque inferiore alla media europea, dove la spesa per la salute mentale raggiunge il 6,5% della spesa sanitaria complessiva.
- Professionisti della salute mentale: nel 2021 l'Italia contava circa 12.000 psichiatri e 40.000 psicologi. Tuttavia la distribuzione geografica dei professionisti è fortemente sbilanciata, con un numero più elevato di specialisti nelle regioni settentrionali rispetto al sud.

## C15. Grafico 1 • Prevalenza degli utenti trattati - tasso standardizzato per 10.000 abitanti - 2023

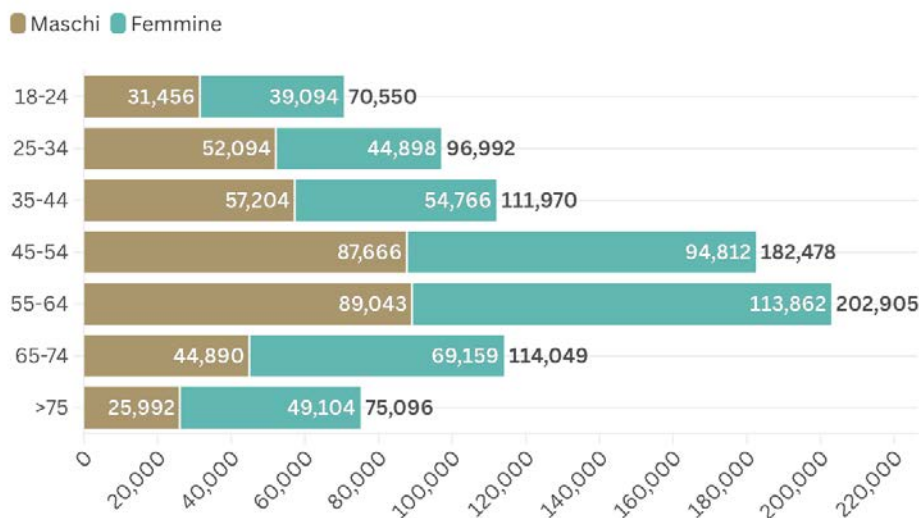


Fonte: [NSIS - Sistema informativo salute mentale \(SISM\) - anno 2023](#) •

\*Abruzzo: dati non presenti

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

## C15. Grafico 2 • Prevalenza degli utenti trattati per sesso e fasce d'età



Fonte: NSIS - Sistema informativo salute mentale (SISM) - anno 2023 •

Abruzzo: dati non presenti

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

### Autolesionismo e suicidio

- 1.700 suicidi l'anno: la media annuale di suicidi in Italia è stata di circa 1.700 suicidi all'anno negli ultimi dieci anni, un dato preoccupante che colloca l'Italia tra i paesi con il tasso di suicidi più elevato d'Europa.
- Autolesionismo: circa il 10% degli adolescenti italiani è stato coinvolto in comportamenti autolesionistici, come riportato da un'indagine della Società Italiana di Psicopatologia.

Questi numeri evidenziano come la salute mentale in Italia sia un tema di crescente rilevanza, con sfide significative legate alla prevenzione, al trattamento e all'accesso alle cure, ma anche con segnali positivi di un'incrementata consapevolezza e attenzione pubblica a questi temi.

# Raccomandazioni

Abbiamo visto che trovarsi in una situazione di disagio psicologico è, purtroppo, più comune di quello che possiamo immaginare, e già questo dovrebbe far sentire meno soli e dare fiducia nel cercare aiuto. Ma non sempre tutto è semplice e lineare e non in tutte le situazioni è automatico trovare la strada giusta verso la risoluzione del problema.

Cosa fare nel concreto se ci si ritrova a convivere con un malessere mentale? Ecco qualche spunto:

- Promuovere l'innovazione clinica, scientifica e organizzativa necessaria a garantire risposte competenti, autorevoli e adeguate alle attuali forme di patologia.
- Promuovere la diffusione della cultura e delle competenze professionali per la realizzazione dei servizi orientati alla logica della salute mentale e alla riduzione dello stigma

Le principali strategie e azioni da produrre sono quindi:

- Promuovere e sostenere lo sviluppo di un nuovo Progetto Obiettivo Tutela Salute Mentale, a valore nazionale, pur con i limiti dell'autonomia regionali derivati dalla riforma del Titolo V.
- Finalizzare la ricerca e la formazione specialistica all'innovazione del modello italiano di salute mentale di comunità con la produzione di raccomandazioni e/o linee guida e altri strumenti qualificati.
- Stabilire una forte interlocuzione istituzionale con i Ministeri della Salute, dell'Università e della Ricerca, dell'Economia e Finanza, e con la Magistratura.

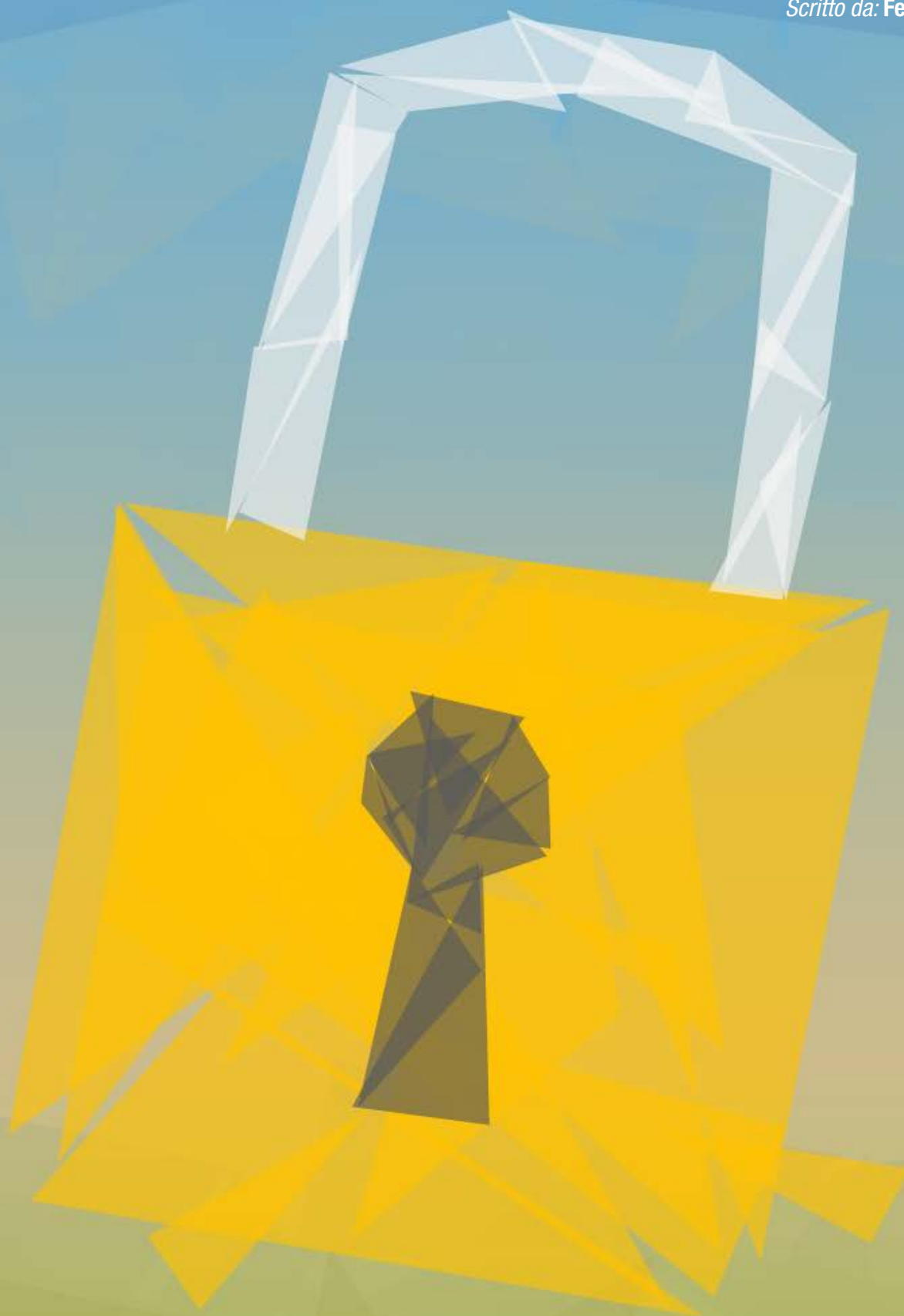
È necessario sviluppare un Progetto Obiettivo Salute Mentale 2021-2030 che, partendo dall'analisi dello stato di salute della popolazione, indichi gli obiettivi per l'attuale decennio, con uno sguardo attento e sensibile agli attuali scenari precedentemente descritti. Un Progetto Obiettivo, basato sulle evidenze scientifiche, che superi quindi le posizioni ideologiche che segnano purtroppo il campo della salute mentale e che descriva una strategia di intervento per il pieno rilancio dei servizi per la salute mentale, con il riequilibrio e il superamento delle diversità regionali tuttora esistenti, e dell'attenzione dedicata alla sanità generale e alla salute psichica.



Capitolo

# 16. Dati sensibili

Scritto da: **Federica Resta**



## Il 2023 e il 2024

Dal punto di vista della protezione dati il 2023 e il 2024 hanno rappresentato uno snodo importante nella storia e nell'evoluzione di questa disciplina. Essa si è infatti dovuta confrontare con i profondi mutamenti indotti, nel contesto sociale, dalla sempre più rilevante penetrazione e diffusione delle neotecnologie che, alimentandosi principalmente di dati (soprattutto personali), determina implicazioni importanti sulla riservatezza.

L'elemento maggiormente significativo ha riguardato, in questo senso, l'ampia diffusione dell'i.a., in particolare generativa. Il ricorso all'i.a. ha riguardato gli scopi e i contesti più vari. Il più drammatico, ma non certo inatteso, è stato l'uso bellico che si è fatto della potenza di calcolo, nell'ambito della guerra russo-ucraina e, a partire dal 7 ottobre 2023, anche nell'ambito della guerra in Palestina. In entrambi questi contesti è infatti emerso come la potenza di fuoco dell'algorithmi rischi di amplificare in misura geometrica la forza offensiva delle armi, senza una totale capacità di previsione dei suoi effetti e di controllo da parte dell'uomo. E se nel contesto russo-ucraino ampio è stato il ricorso ai droni, a Gaza i rischi dell'uso dell'i.a. a fini bellici è stato reso evidente da sistemi, quale ad esempio Lavender, utilizzati per identificare i *target*, ma rivelatasi subito capaci di determinare un amplissimo numero di vittime, peraltro civili, collaterali. Un servizio di *The Guardian* ha dimostrato, infatti, l'imputabilità a sistemi come questi dell'elevatissimo numero di civili uccisi, preterintenzionalmente, nella striscia di Gaza. E se questi sono gli effetti di sistemi di i.a. che, pur in parte, ammettono un intervento umano, preoccupano, a fortiori, quelli come le armi autonome, che da questo prescindono o possono prescindere, tanto da aver suggerito il rischio di una nuova bomba atomica.

Un ulteriore utilizzo peculiare dell'i.a. ha riguardato l'ambito neuroscientifico. Nel 2023 è stato infatti autorizzato negli Stati Uniti un dispositivo che, combinando scansione cerebrale e modelli linguistici del tipo di quelli utilizzati da *Chat Gpt*, riescono a decodificare i segnali neurali per far eseguire ai robot gli impulsi che gli arti, ad esempio di pazienti tetraplegici, non possono realizzare. Le potenzialità di quest'innovazione sono evidentemente preziose, potendo essa compensare le carenze e le difficoltà di pazienti affetti da gravi patologie, purché tuttavia se ne impedisca l'implicazione ulteriore: quella lettura del pensiero che priverebbe l'uomo del presupposto ineludibile della libertà, ovvero l'inaccessibilità della coscienza. Proprio nel periodo che interseca anche il 2023 e il 2024 – l'i.a., al di là di questi usi in contesti del tutto peculiari, si è caratterizzata per la diffusione quantomai ampia tra la popolazione.

La penetrazione dell'i.a. nel contesto sociale è stata, in particolare a partire da quell'anno, così estesa e veloce da aver addirittura indotto, nel marzo 2023, mille esponenti delle big tech a invocare, con una lettera aperta, una moratoria sullo sviluppo – ritenuto troppo veloce – dell'i.a. generativa. Chat-Gpt ha assunto, in questo senso, un valore paradigmatico: in pochi mesi è stata scaricata da un numero progressivamente crescente di persone, anche in Italia e utilizzata anche da minori. La carenza di informazioni adeguate sulle modalità di gestione dei dati personali raccolti da questa applicazione, l'assenza di sistemi di verifica dell'età dell'utente tali da impedirne l'uso inconsapevole da parte di bambini e le insufficienti garanzie di veridicità dei contenuti diffusi hanno, così, indotto il Garante per la protezione dei dati personali all'adozione di un provvedimento inibitorio. Impedendo l'utilizzo, sul territorio italiano, di questa applicazione in assenza delle dovute garanzie, è stato così possibile indurre Open Ai (produttore di Chat Gpt) ad adeguarla agli obblighi imposti dal Regolamento europeo sulla protezione

dei dati. Inoltre, l'iniziativa italiana ha determinato lo sviluppo, a livello europeo, di un approfondimento trasversale sulla correttezza dell'utilizzo dei dati personali da parte di Chat Gpt, per conformarlo alle garanzie imposte dalla disciplina dell'Unione europea, a tutela della libertà degli utenti.

### C16. Grafico 1 • Violazioni di dati personali notificate per tipologia del titolare

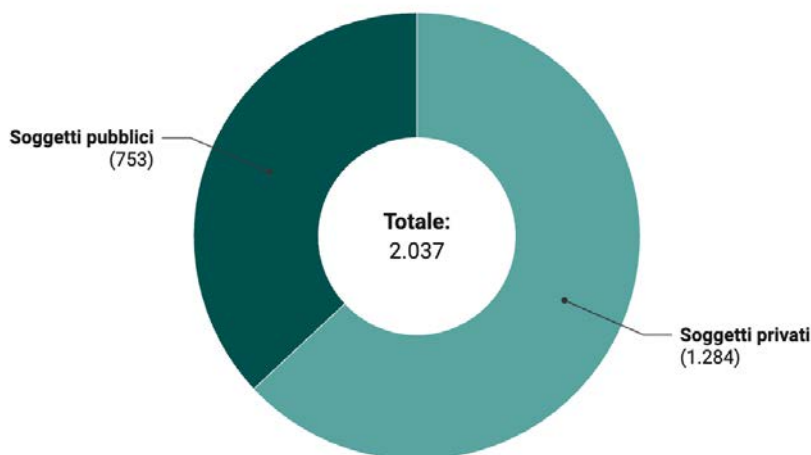


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Garante per la protezione dei dati personali - Relazione Annuale 2023, p. 258 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

### C16. Grafico 2 • Notifiche di violazioni di dati ricevute per natura della violazione



Molto brevemente, i concetti del GDPR riportati nel grafico con le relative abbreviazioni utilizzate:

**R** = *Riservatezza*: le informazioni sono protette da un accesso non autorizzato o illecito

**I** = *Integrità*: le informazioni sono protette da manomissioni e/o modifiche

**D** = *Disponibilità*: le informazioni sono presenti e utilizzabili

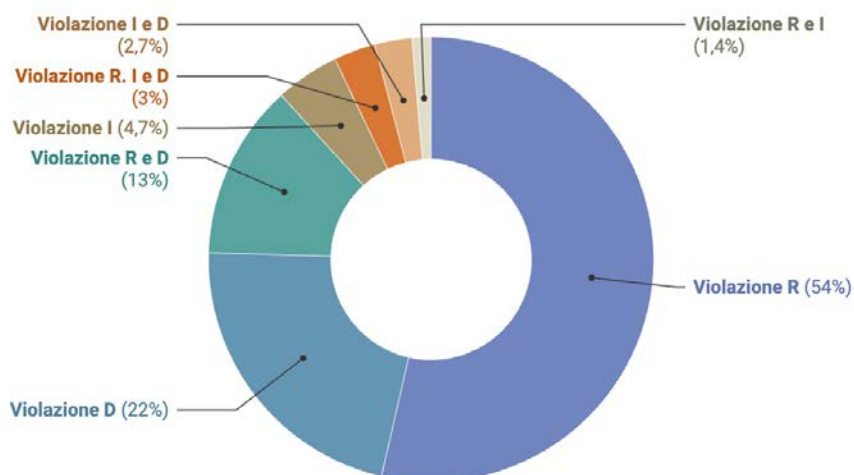


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Garante per la protezione dei dati personali - Relazione Annuale 2023, p. 258 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

## C16. Grafico 3 • Segnalazioni e reclami pervenute nel 2023



Grafico: [rapportodiritti.it](https://rapportodiritti.it) • Fonte: [Garante per la protezione dei dati personali - Relazione Annuale 2023, p. 259](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Non meno rilevante è stata l’iniziativa assunta dal Garante nei confronti della chatbot Replika, carente anch’essa di sistemi adeguati di verifica dell’età nonostante il tenore dei contenuti resi accessibili, non sempre adeguati (ad esempio perché sessualmente espliciti) al grado di sviluppo etico, cognitivo, sociale, dei minori.

Queste iniziative sono state assunte dal Garante parallelamente all’adozione – definitiva nel 2024 – di una disciplina organica dell’i.a. (Ai Act) da parte del legislatore europeo, che introduce obblighi per gli sviluppatori e corrispondenti garanzie per gli utenti, proporzionali al grado di rischio connesso allo specifico sistema di i.a. considerato, sino a quelli vietati *tout court* perché ritenuti incompatibili con i principi fondativi dell’Unione, tra i quali la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, dello Stato di diritto e dei valori democratici. Particolarmente rilevanti sono, peraltro, le garanzie introdotte per minimizzare il rischio di bias, capaci di amplificare addirittura quelle discriminazioni e precomprensioni dalle quali, invece, la fredda razionalità della macchina avrebbe dovuto liberarci.

Pur con qualche chiaroscuro, l’adozione dell’AI Act ha rappresentato una scelta importante per l’Europa. Tale disciplina – che molto deve alla normativa di protezione dati – sarà a questa complementare e sinergica, per offrire quella tutela organica della persona rispetto alla tecnica che l’innovazione rende sempre più urgente. Molto dell’efficacia di tali norme dipenderà, del resto, dal grado di “leale collaborazione” che le autorità di regolazione nazionali per l’i.a. offriranno alle (e riceveranno dalle) autorità di protezione dati, realizzando quella sinergia istituzionale indispensabile per la regolazione di questioni – quali, appunto, l’i.a. o la protezione dati – intrinsecamente trasversali, tangenti ogni possibile ambito della vita privata e pubblica.

Una delle questioni più drammatiche emerse nel corso del 2023 e del 2024 è stata quella della violenza: praticata o anche solo esibita on-line, la violenza digitale ha assunto ormai contorni preoccupanti. Come ben ha rilevato il Garante, infatti, la rete “rappresenta così non soltanto il “teatro” della violenza ma anche, spesso, un suo fattore propulsivo, capace di mutarne, profondamente, forme di manifestazione e implicazioni, per persistenza, pervasività, emulazione, difficile contenibilità del danno”. In questo senso è significativo il *revenge porn*, ovvero la minaccia (solo prospettata o anche realizzata) di diffusione di

immagini ritraenti momenti intimi, generalmente quale vendetta per scelte sgradite. Il timore della vittima è, in questo caso, legato proprio agli effetti che l'ampia diffusività dei contenuti in rete determina, alla sostanziale impossibilità di mantenerne la signoria, una volta immessi sul web, alla loro tendenziale ubiquità e permanenza. Non a caso, nell'ambito della complessiva (e complessa) attività del Garante, un ruolo importante (anche per la rilevanza quantitativa dei provvedimenti) assume la materia del *revenge porn*, rispetto al quale l'Autorità può ordinare di bloccare il caricamento di contenuti intimi di cui si tema la diffusione, prevenendo in tal modo il pregiudizio prefigurato.

Ma ciò che è emerso con maggiore rilevanza nell'estate 2023 è la riedizione digitale della violenza fisicamente e tragicamente praticata off line. Ci riferiamo, in particolare, al dramma degli stupri, commessi spesso in gruppo ai danni di ragazze spesso sole e, addirittura, filmati per poi essere diffusi in rete, persino esibiti quasi come trofei. La tragedia vissuta dalle vittime resta così impressa loro, tendenzialmente per sempre, dalla fissità di un'immagine di sopraffazione e prevaricazione, resa accessibile potenzialmente a chiunque, in qualunque parte del mondo, in qualsiasi momento. Alla vittimizzazione secondaria di chi la violenza subisce corrisponde, così, l'efferatezza di chi quella violenza agisce e rappresenta e diffonde. A questa spirale intollerabile di violenza è seguita, da parte del Governo, l'adozione del "decreto-legge Caivano" (evocativo appunto di uno dei più drammatici casi di violenza che hanno segnato il 2023) che, ritenendo di poter risolvere un problema di tale complessità con un approccio in primo luogo repressivo, ha fortemente inasprito le pene di alcune fattispecie e introdotto aggravanti specifiche.

Le misure *lato sensu* preventive, invece, si sono incentrate sul profilo digitale con la previsione, tra le altre, di forme più efficaci di *age verification* per l'accesso a contenuti – quali quelli pornografici – inadatti ai minori. Queste ultime norme hanno rappresentato, in particolare, misure sicuramente utili per riequilibrare, almeno in certa misura, il rapporto tra i giovani e le neotecnologie, che tuttavia va inscritto all'interno di una più profonda consapevolezza da promuovere attraverso una vera e propria educazione digitale. Solo con un'adeguata formazione sul senso e le implicazioni di ogni nostro click si può, infatti, comprendere realmente la portata dei contenuti diffusi e la loro potenziale lesività, tentando almeno in parte di contenere la spirale d'odio e violenza che, troppo spesso, caratterizza le relazioni in rete.

Tra il 2023 e il 2024 è stata poi rilevante l'attenzione del legislatore a quel peculiare aspetto della riservatezza (in particolare, delle comunicazioni) che può essere limitato per esigenze di giustizia, soprattutto mediante le intercettazioni. Durante questo periodo, infatti, si è volto l'esame parlamentare del disegno di legge governativo per la riforma del processo penale e, in particolare, della disciplina delle intercettazioni.

Questa proposta prevede, segnatamente, un significativo rafforzamento delle garanzie di riservatezza dei terzi, per altro verso, circoscrivendo l'ambito circolatorio (endo- ed extra-processuale) delle conversazioni captate. Tuttavia, tale risultato è perseguito limitando la possibilità di pubblicazione delle intercettazioni ai soli contenuti riprodotti dal giudice in propri provvedimenti, dunque con una corrispondente, rilevante, limitazione dell'ambito di esercizio del diritto di cronaca. Tali modifiche si aggiungono, peraltro, alla delega legislativa (derivante dall'approvazione di un emendamento a firma dell'on. Costa) volta a prevedere il divieto di pubblicazione integrale o per estratto dell'ordinanza di custodia in fase di indagini, che ulteriormente circoscrive l'ambito di esercizio del diritto di e all'informazione. Ciò che tuttavia - come osservato anche dal Garante in sede di audizione e parere sul ddl Nordio - merita un'iniziativa legislativa specifica è il rapporto tra

tecnica e attività d'indagine. In questa prospettiva vanno infatti rafforzate ulteriormente le garanzie per le intercettazioni mediante trojan, le cui potenzialità acquisitive le rendono uno strumento investigativo radicalmente diverso, per potenza e rischiosità, dal suo corrispondente tradizionale.

Un aspetto ulteriormente meritevole di considerazione, come sottolineato dal Garante, riguarda il bilanciamento tra pubblicità degli atti processuali (realizzata prevalentemente per via digitale) e privacy delle parti e dei terzi coinvolti.

Un aspetto particolarmente delicato di tale questione riguarda la riproduzione audiovisiva e fonografica degli atti processuali, assunta a modalità generale di documentazione, destinata ad affiancare il verbale per gli atti del procedimento, quale modalità preferenziale di documentazione dell'interrogatorio di garanzia dell'indagato o forma di documentazione dell'assunzione dibattimentale dei mezzi di prova. Si tratta di un'innovazione importante, che determina anche l'applicabilità a tali atti, documentati digitalmente, del regime ordinario di pubblicità, con il rischio dell'indiscriminata diffusione di dati eccedenti le reali esigenze informative, soprattutto se appartenenti alle categorie particolari cui l'ordinamento accorda una tutela rafforzata, sino al divieto di diffusione per i dati sanitari, genetici, biometrici. Per questo si è proposta, in particolare da parte del Garante, l'introduzione di un regime speciale di pubblicità degli atti così documentati, che possa coniugare le esigenze di pubblicità, espressione del principio di cui all'art. 101, I c., Cost. e il diritto alla riservatezza. Peraltro l'evoluzione tecnologica ha lasciato emergere, parallelamente a nuove forme di realizzazione dei reati, anche modalità nuove e diverse di conduzione delle indagini, che necessitano tuttavia di essere normate in aderenza alla realtà che riflettono, ma sempre coniugando privacy ed esigenze investigative. E' il caso, ad esempio, dell'acquisizione delle chat sui c.d. criptofonini, che ha determinato nel 2023 un contrasto giurisprudenziale – poi composto, in parte, dall'intervento delle Sezioni Unite della Cassazione- sulla disciplina applicabile, in assenza di una specifica che tenga conto delle caratteristiche di questa fattispecie, assolutamente peculiare.

Un intervento particolare ha riguardato la privacy dei richiedenti protezione internazionale e dei minori stranieri non accompagnati, rispetto ai quali il d.l. 145 del 2024, convertito con modificazioni dalla l. 187, ha introdotto alcune norme speciali. In particolare, è stato previsto che, in caso d'inosservanza dell'obbligo di cooperazione del richiedente protezione internazionale (o del migrante trattenuto nei centri per il rimpatrio) con le autorità a fini identificativi, ufficiali e agenti di p.s., su disposizione del Questore procedano all' "accesso immediato ai dati identificativi dei dispositivi e supporti di dati elettronici e delle eventuali schede elettroniche (S.I.M.) o digitali (eS.I.M.) in possesso dello straniero, nonché ai documenti, anche video o fotografici, contenuti nei medesimi dispositivi", escluse la corrispondenza e "qualunque altra forma di comunicazione". Tale forma di accesso è prevista, sulla base dei medesimi presupposti, anche per i minori stranieri non accompagnati. Sono previste la convalida delle operazioni da parte del giudice di pace o, nel caso di minorenni, del Tribunale dei minori e l'inutilizzabilità (con relativa cancellazione) dei dati illegittimamente "controllati" in caso di mancata convalida, anche solo parziale. Alle operazioni di accesso è previsto che possa presenziare il migrante, con assistenza del mediatore culturale e, ove nominato, l'esercente poteri tutelari per i minori e si dà luogo a verbalizzazione sul contenuto della perquisizione. In sede di audizione parlamentare il Garante ha sollecitato una riflessione sull'ampiezza del potere ispettivo in tal modo conferito alle forze di polizia, suggerendo di circoscriverlo in modo da evitare acquisizioni di date sproporzionate rispetto al fine identificativo.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

Nei dieci anni in cui si è sviluppato il Rapporto il diritto alla protezione dei dati personali ha subito un'evoluzione profondissima, dovuta anche alla stretta correlazione che esso ha con la tecnica e, quindi, con la sua quanto più incessante evoluzione. In questo arco di tempo, infatti, quello che ancora poteva ritenersi come un diritto anche in certa misura "marginale", ad applicazione circoscritta, è divenuto progressivamente sempre più centrale nella vita privata e pubblica, baricentrico rispetto alla tenuta di ogni altro diritto o garanzia e ancor più lo sarà con la capillare diffusione dell'i.a.

Il percorso tracciato in questi dieci anni ha così delineato il diritto alla protezione dei dati personali quale diritto d'"inviolata personalità" senza il quale la democrazia rischia di cedere alla logica totalitaria dell'uomo di vetro e la rete di ridursi a spazio anomico dove globalizzare non le libertà ma l'indifferenza ai diritti. In tal senso è stata indubbiamente determinante la consapevolezza raggiunta, a livello mondiale, in seguito al Datagate, sulle massive acquisizioni di dati personali realizzate dai servizi di intelligence statunitensi ai danni di cittadini americani e non, a prescindere da indizi di reità o dal coinvolgimento in attività criminali. Si è infatti potuto riflettere, a livello mondiale, non solo sugli illeciti commessi dalle agenzie d'intelligence (e dunque sulla "patologia" di un'azione antiterrorismo così concepita), ma sugli eccessi connessi persino al fisiologico esercizio di poteri così pervasivi e sottratti a controlli di organi esterni (soprattutto giurisdizionali) e a presupposti effettivamente selettivi. Il dibattito che ne è seguito ha favorito, a livello globale, una presa di coscienza dell'importanza della privacy quale necessario presupposto di democrazia e libertà, rimodulando l'equilibrio tra sicurezza pubblica e diritti individuali, nell'America post 11 settembre, troppo sbilanciato in favore della prima. Ne è uscito anche rafforzato il modello europeo di disciplina della privacy e, in generale, l'orientamento adottato in Europa per garantire che il contrasto del crimine non comprima del tutto il nucleo essenziale dei diritti fondamentali che, come sancisce la Carta di Nizza, deve restare intangibile. Quest'idea ha ispirato del resto anche la sentenza Digital Rights dell'aprile 2014, con cui la Corte di giustizia – inaugurando un indirizzo giurisprudenziale che sarebbe stato determinante negli anni seguenti - ha dichiarato l'illegittimità della direttiva sulla data retention, nella parte in cui autorizzava l'acquisizione dei tabulati per generiche esigenze di sicurezza, anche in assenza del vaglio giudiziale e di specifici presupposti di pericolosità del soggetto, consentendo oltretutto il trasferimento di questi dati in territori extra-Ue e dunque il loro utilizzo secondo discipline assai meno garantiste di quella europea.

Altrettanto importante per gli sviluppi futuri sarebbe stata la sentenza del maggio 2014 sul "diritto all'oblio", con cui la Corte di giustizia ha imposto a un motore di ricerca (con la sede principale in territorio extra-Ue, quale Google), la deindicizzazione di dati (relativi a un pignoramento subito dal ricorrente) pur veritieri, ma inerenti a una vicenda risalente a 15 anni prima, il cui interesse era quindi sfumato in misura tale da giustificarne la rimozione non dagli archivi dei giornali, ma dai motori di ricerca generalisti, così contenendo il danno all'immagine del ricorrente, derivante dalla perenne associazione (quasi uno stigma) tra il suo nome e quella vicenda. Se l'interesse pubblico - pur affievolito nella sua attualità - può infatti legittimare, in casi del genere, la permanenza della notizia nel sito-sorgente, consentendo così la piena ricostruzione storica della vicenda, proprio il decorso del tempo può, invece, imporle la sottrazione ai motori di ricerca e alla loro attività di "profilazione". La sentenza ben chiarisce, infatti, come il servizio offerto dai motori di ricerca sottenda non solo un vero e proprio trattamento di dati personali ma,

soprattutto, un'ingerenza nella vita privata assai più rilevante di quella che deriva dalla pubblicazione della singola pagina web, poiché offre una visione complessiva, strutturata delle informazioni relative a una persona; un profilo dettagliato.

Rilevante, nell'arco di tempo considerato, anche l'evoluzione che ha caratterizzato il rapporto tra giornalismo e privacy, nella continua tensione tra diritto di (e all')informazione e tutela della dignità della persona. L'equilibrio tra queste due istanze è stato talora messo in crisi da una spesso inconsapevole confusione del pubblico interesse con ciò che è di interesse del pubblico. Essa si è verificata – assieme a un accanimento informativo a volte deformante – soprattutto rispetto ai procedimenti penali e, in particolare, a quelli di grande risonanza, per i quali l'urgenza (reale o presunta) del pubblico, di dare un nome e un volto al colpevole, porta a spostare il processo dal tribunale alla stampa. Si sono registrati anche eccessi informativi come nel caso della pubblicazione

di stralci di intercettazioni effettuate durante il colloquio tra Filippo Turetta e i propri genitori, nel carcere di Verona il 3 dicembre 2023, rispetto alla quale il Garante ha avviato un'istruttoria nell'agosto 2024.

In linea generale, non si tratta della sola, doverosa esigenza di dare conto dello svolgimento delle indagini (molto più che del giudizio), ma della tendenza a riversare, senza filtri, ogni minimo dettaglio degli atti investigativi sulla stampa, ivi inclusi quelli assolutamente ininfluenti ai fini della descrizione dello sviluppo del procedimento, ma spesso talmente intime da ledere gravemente, se pubblicate, la dignità degli interessati. Tutto questo ha ben poco a che vedere con la doverosa conoscenza del pubblico sull'esercizio della funzione giurisdizionale che, secondo l'art. 101 Cost., è svolta “in nome del popolo”, in quanto espressione massima della sovranità democratica.

Publicità del processo è infatti ineludibile garanzia di legalità nel “giusto processo”, ma non sua trasposizione integrale in rete, con ogni singolo dettaglio di vita privata, dell'imputato e dei terzi, che sia presente negli atti giudiziari. E di qui anche il diritto (persino del condannato) all'oblio: a non vedere, cioè, la complessità di una vita ridotta a quell'unica “colpa”, quantomeno a distanza di tempo dai fatti e in assenza di ragioni che rinnovino l'interesse pubblico della notizia. Essenziale, questo, anche per garantire il diritto al reinserimento sociale, che verrebbe altrimenti violato dall'accostamento perenne al condannato (magari anche riabilitato) di un'identità che non gli appartiene più. Il diritto all'oblio nasce, da noi, proprio su questo terreno: in relazione all'istanza di un condannato per terrorismo che, avendo scontato pienamente la sua pena e avendo completato con successo il percorso rieducativo, non tollerava più la costante associazione della sua persona, ormai completamente mutata, a un momento passato della sua vita, cui non poteva ridurre l'intera sua identità.

I frequenti interventi del Garante nel settore del giornalismo dimostrano l'esigenza di una revisione della disciplina del rapporto tra protezione dati e informazione, tale da tenere conto anche dell'effetto che la pubblicazione in rete ha sulle violazioni della privacy, amplificandole in maniera esponenziale e vanificando così anche le garanzie. Buona parte di questi aspetti ben potrebbe essere risolta con un organico aggiornamento del codice deontologico dei giornalisti, anche sancendo garanzie ulteriori per i soggetti meritevoli di una tutela rafforzata – quali i minori e le vittime – e per l'effettivo rispetto della presunzione d'innocenza. Il tentativo – avanzato dal Garante nel 2014 – di procedere in questo senso, non è stato tuttavia definitivamente accolto dall'ordine dei giornalisti, con l'effetto di riversare sul legislatore, tutta intera, la responsabilità di declinare, in

ogni suo aspetto, il rapporto tra dignità e informazione. Sarebbe invece utile riprendere questo percorso, che potrebbe rivelarsi complementare alle riforme Orlando del 2017 e “Nordio” del 2024 che hanno, almeno in parte, tentato di limitare i dati (delle parti e dei terzi) non giudiziariamente rilevanti, suscettibili di circolazione endo (e quindi anche extra) processuale.

Un altro aspetto meritevole di riflessione riguarda il rapporto tra pubblicità dei provvedimenti giurisdizionali (attuata sempre più online) e privacy, la cui disciplina dovrebbe essere auspicabilmente rivista per garantire la più ampia pubblicità previa, però, anonimizzazione. Così sarebbe possibile coniugare riservatezza delle parti (e dei terzi); diritto al reinserimento sociale del condannato e presunzione d’innocenza per l’imputato; ampia accessibilità, da parte di ciascuno, al patrimonio giuridico collettivo, di cui le pronunce giurisdizionali costituiscono elemento essenziale, sempre nel rispetto del principio di legittimazione democratica della giurisdizione, di cui all’art. 101 Cost..

Queste istanze, che hanno innervato il percorso seguito dal diritto alla protezione dei dati personali, nei dieci anni considerati, sono tuttora valide anche nel contesto attuale, fortemente mutato dal 2018, per effetto della piena applicabilità della nuova disciplina unionale (GDPR e direttiva 2016/680 per il settore della giustizia penale e dell’attività di polizia). Questa modifica legislativa ha certamente rappresentato uno snodo importante nell’evoluzione del diritto alla protezione dei dati, estendendone l’ambito applicativo e rafforzandone i contenuti e le implicazioni, tra le quali il generale obbligo di responsabilizzazione di tutti i titolari dei trattamenti. Tali garanzie si sono rivelate determinanti in un contesto sociale fortemente segnato dall’economia delle piattaforme, in cui l’apparente gratuità di beni e servizi reperibili online cela, invece, l’alto prezzo pagato, in termini di dati (e, quindi, di libertà) da ciascuno di noi. La monetizzazione del consenso rappresenta, infatti, una delle più rilevanti questioni democratiche di oggi, rispetto alla quale si misura la tenuta del principio di eguaglianza.

In relazione a queste implicazioni della società digitale, con la “datificazione” di tutto che essa comporta, è indispensabile investire sull’educazione (al) digitale di minori e non solo, per rendere ciascuno consapevole dei rischi, oltre che delle potenzialità, che le neotecnologie possono comportare. Quest’aspetto è certamente il più complesso, ma anche il più dirimente, per garantire che - come osservato da Antonello Soro, garante privacy - il progresso non divenga, paradossalmente, socialmente regressivo e la tecnica promuova, anziché limitare, le libertà e i diritti.

## Raccomandazioni

- Investire sull'educazione digitale, soprattutto ma non solo dei minori, quale presupposto ineludibile di cittadinanza e libertà nella società digitale;
- introdurre misure efficaci di *age verification* per impedire che gli infraquattordicenni possano accedere a contenuti non adeguati al loro grado di sviluppo etico e cognitivo;
- 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), promuovendo anche una revisione delle regole deontologiche per il trattamento di dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica;
- adeguare la disciplina della conservazione dei tabulati per fini di giustizia alle indicazioni della Corte di giustizia, coniugando sempre, in linea più generale, il rapporto tra privacy ed esigenze investigative nella disciplina degli strumenti d'indagine;
- assicurare un adeguato coinvolgimento del Garante per la protezione dei dati personali nell'attuazione del Regolamento europeo sull'i.a., monitorandone gli effetti sui diritti e le libertà fondamentali.

*Capitolo*

# 17. Diritto all'abitare

*Scritto da: Enrico Puccini*



# Il 2023 e il 2024

## SALVA MILANO, SALVA CASA E PIANO CASA

Il Piano Casa sarà pronto a giugno del 2025, tuttavia si possono dare già [alcune anticipazioni](#). La filosofia di fondo è quella di incrementare la dotazione di alloggi a canoni accessibili. Per fare questo si stanno mettendo a punto una serie di azioni che prevedono il coinvolgimento del pubblico e del privato. In merito al pubblico, si registra la volontà di attribuire alle Aziende Casa – le ex ICAP ora Ater, Aler ecc., ossia agli enti gestori dell’edilizia pubblica residenziale - il ruolo di soggetto attuatore di piani di recupero e di trasformazione di edifici pubblici in case e studentati. Queste aziende da tempo strette dai vincoli di pareggio bilancio, potrebbero così ampliare il loro campo d’azione. Altro punto senz’altro positivo è il prevedere uno stanziamento nazionale per le manutenzioni delle case popolari come già fatto con la legge Lupi – 80/2014 – rendendolo però strutturale. Anche qui la necessità di ottenere il pareggio di bilancio ha nel tempo comportato tagli alle manutenzioni che hanno inficiato l’uso del patrimonio pubblico. Le oltre 10mila case popolari chiuse a Milano ne sono la testimonianza. Entrambe queste misure perciò affrontano da angolazioni diverse il tema della gestione delle Aziende di edilizia pubblica il cui funzionamento andrebbe rivisto in un nuovo quadro strutturale che ne affronti finalmente tutti i nodi critici derivati dal pareggio di bilancio imposto nei primi anni duemila.

Oltre a questa linea d’azione il Piano casa prevede *partnership* pubblico-privato in forme nuove, esenzioni fiscali e l’acquisto di alloggi invenduti, il tutto finalizzato al *Mix Sociale*. Al di là di come verranno articolate tutte queste misure, rimangono due punti critici. Il primo di carattere pragmatico: ossia come e quanto verranno finanziate tutte queste misure. Il secondo di carattere teorico: qualcuno ha mai calcolato come questo mix sociale deve essere composto?

Il dato non è così secondario, perché altrimenti il tema del mix sociale rischia di essere un *passpartout* per legittimare operazioni mirate a una migliore redditività a scapito paradossalmente proprio delle operazioni sociali.

Il tema della *mixité*, che ricordiamo è l’obiettivo del Piano, rischia di essere scivoloso innanzitutto perché non esistono studi, e qualora esistano pongono non pochi problemi di attuabilità. Ad esempio, in una ricerca condotta su 45 quartieri di edilizia residenziale romana, si è visto che l’Indice di disagio sociale sale esponenzialmente quando la quota di case popolari supera il 30% dell’intero quartiere<sup>140</sup>. Ora, considerando che la maggior parte dei quartieri di edilizia residenziale pubblica hanno una concertazione maggiore rispetto a questa quota, ciò dovrebbe comportare o la vendita o la cessione ad altra tipologia di affittuari di una parte di queste residenze. Ma considerando la pressante emergenza abitativa questa quota di alloggi andrebbe reintegrata altrove, e a rigor di logica proprio nei quartieri dove l’edilizia residenziale è meno presente. Il che comporterebbe di fatto cedere gli alloggi nelle periferie e acquisirne in centro fino al raggiungimento della quota ottimale, operazione non proprio facilissima.

Il mix sociale rischia così di esser ridotto ad un “quanto basta” da ricetta culinaria, men-

.....

140 Enrico Puccini, Federico Tomassi, La condizione abitativa nelle case popolari a Roma, in Inchieste sulla casa in Italia, La condizione abitativa nelle città italiane nel secondo dopoguerra, a cura di Daniela Adorni, Daniele Tabor, Viella, Roma, 2019.

tre potrebbe veramente essere uno strumento per leggere e pianificare le nostre città. Se tutto questo implicherebbe una maggiore attenzione del Pubblico su ciò che avviene in città, i segnali che giungono dal Governo vanno in tutt'altra direzione. Infatti, in attesa del Piano casa è stato pubblicato il Salva Casa<sup>141</sup>, un insieme di misure che oltre a facilitare la regolarizzazione di piccoli abusi introduce nuovi standard per l'abitabilità e stabilisce che gli alloggi minimi possano passare da 28 a 20mq, per una persona, e da 38 a 28 mq per due. Una norma che di fatto favorisce una logica speculativa riducendo lo spazio vivibile per persona e che se vista in prospettiva e collegata alle varie norme regionali derivate dal Piano Casa Berlusconi – che riguardano la demolizione e ricostruzione con premi di cubatura – rischia di giocare un ruolo nella trasformazione di quote parte di città in micro-condomini.

Se questo potrebbe essere un pericolo nel Salva Milano<sup>142</sup>, approvato alla Camera e in discussione al Senato, vi è di sicuro una certezza: quella dell'annichilimento della anche più elementare norma urbanistica. Il tutto nasce dall'inchiesta della Magistratura che ha messo a nudo un sistema che ha consentito con semplici autorizzazioni da parte del Comune di edificare cubature ingenti<sup>143</sup>, senza limiti in altezza e considerazioni di impatto urbanistico. Il testo in discussione, ampliando le maglie degli interventi ammissibili per appunto "salvare Milano", rischia tuttavia di divenire norma nazionale aprendo a una completa deregolamentazione dei processi urbanistici.

Giancarlo Storto, ex Direttore del C.E.R., il Comitato per l'edilizia residenziale, audito in Commissione Ambiente alla Camera il 12 settembre 2024, così si esprimeva: ***“L'urbanistica contrattata divenuta modalità ordinaria, la legislazione che introduce deroghe su deroghe, le giunte comunali che reclamizzano il proprio territorio per sollecitare investimenti, lo smantellamento del sistema dei controlli ricondotti a pastoie burocratiche che rallentano lo sviluppo, hanno fatto ritenere ammissibile ciò che ammissibile non è. Se nei presupposti della pianificazione urbanistica viene a mancare il perseguimento dell'interesse pubblico e la visione di un assetto urbanistico ordinato e rispondente ad un disegno complessivo allora tutto è possibile. Le nuove norme renderanno dunque possibile aumentare il numero dei piani senza tener conto delle altezze degli edifici adiacenti. Codificare che per le nuove costruzioni nei lotti interclusi in zone urbanizzate e per ogni forma di interventi di ristrutturazione si possa procedere sempre e comunque, senza che l'amministrazione comunale possa subordinare la richiesta del titolo abilitativo a strumenti di dettaglio, significa impoverire i contenuti dei piani”***.

Il prossimo anno - con varo del Piano Casa e del Salva Milano - sarà decisivo per capire quale assetto prenderà la materia, se prevarranno logiche liberiste oppure quelle mirate a un nuovo protagonismo dello Stato. Certo è non si possono perseguire entrambe queste strade contemporaneamente.

Tracciare l'evoluzione delle politiche abitative degli ultimi dieci anni potrebbe sembrare un'operazione complessa se non fosse che una certa inerzia legislativa, che ha dominato il settore, agevola il compito.

.....  
141 Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 175 del 27.07.2024 la [Legge del 24 luglio 2024 n. 105](#) di conversione, con modificazioni, del [Decreto legge del 29.05.2024 n. 69](#)

142 [https://www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2024/12/dl-interpretazione-autentica-ateria-urbanistica-testo-a-fronte-versioni-commissione-ambiente-leg.19.pdf\\_camera.1987\\_A.19PDL0116030.pdf](https://www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2024/12/dl-interpretazione-autentica-ateria-urbanistica-testo-a-fronte-versioni-commissione-ambiente-leg.19.pdf_camera.1987_A.19PDL0116030.pdf)

143 <https://www.milanotoday.it/politica/nuove-inchieste-urbanistica-salva-milano.html>

Di fatto, come vedremo, la legislazione intercorsa in questo ultimo decennio non ha inciso nel settore con riforme strutturali ma solamente con dei piccoli assestamenti.

Ciò che è profondamente mutato in quest'ultimo decennio è la percezione e la consapevolezza che il settore abitativo sia in crisi e che questa crisi abbia ripercussioni in diversi ambiti – abitativo, sociale, economico – fino a riflettersi sulla stessa qualità di vita nelle nostre città. A trainare il dibattito è stato il tema delle locazioni turistiche in relazione con il cosiddetto overtourism, il troppo turismo, un fenomeno che è riesplso dopo gli anni di stop della pandemia. Mentre la città di Roma si preparava all'ondata eccezionale di 35milioni di visitatori per il Giubileo del 2025, per il 2024 si sono già registrate 40milioni di presenze turistiche superando tutte le previsioni; alcune città come Venezia si sono già attrezzate contingentando gli ingressi.

Ad accendere il faro sulle politiche abitative sono state anche le manifestazioni degli studenti fuorisede contro il caro affitti e le crescenti difficoltà a trovare un alloggio. La protesta, nata a maggio 2023 con l'iniziativa di una studentessa – Ilaria Lamera – che si è accampata con una tenda di fronte al Politecnico di Milano, si è rapidamente estesa in tutta Italia ed è proseguita per tutto il 2023. Le tende piantate nei principali atenei italiani sono così diventate l'emblema della precarietà abitativa. Anche in questo caso, da più parti è stato evidenziato come il mercato turistico sia entrato in competizione con quello delle locazioni per studenti. Il paradosso è che nel decennio precedente le associazioni sindacali avevano evidenziato come proprio le locazioni per studenti avessero avuto un ruolo nell'espulsione dei residenti, pertanto sembra di essere di fronte a un'ulteriore evoluzione del fenomeno espulsivo.

Anche il tema delle periferie – che di fatto in Italia corrispondono ai grandi complessi di edilizia residenziale pubblica come Scampia, Caivano, Tor Bella Monaca, lo Zen – si è riaperto più volte durante il decennio: una prima volta nel 2015 con l'istituzione della [Commissione sulla sicurezza nelle Periferie](#), XVII Legislatura, e con il relativo Piano di rigenerazione, per affrontare le difficili condizioni di vita nelle periferie, e poi nel 2023 con il tragico episodio di Caivano e il Decreto-Legge n.123, detto appunto [Decreto Caivano](#). Queste vicende potrebbero sembrare scollegate ma possono essere lette attraverso il minimo denominatore comune delle politiche abitative: ci parlano infatti del mancato controllo delle locazioni brevi e della carenza di politiche a favore della residenzialità, della scarsità dell'offerta pubblica e privata economicamente accessibile agli studenti, della difficile condizione di vita nei complessi di edilizia residenziale pubblica, della costante crescita dell'emergenza abitativa. Non sono forse tutti aspetti che riguardano l'abitare?

Di sicuro gli eventi menzionati sono sintomi che evidenziano il generale disimpegno della politica nel settore della casa a qualsiasi livello, un disimpegno strutturale che dura dagli anni Novanta e che ha coinciso con l'abrogazione della tassa di scopo sulla casa – la Gescal, nel 1998 – la dismissione del patrimonio pubblico – avviata con la legge 560 del 1993 e purtroppo ancora in corso – e con il trasferimento agli enti locali di competenze in assenza di finanziamenti stabili. La legislazione intercorsa in questo decennio non ha modificato questo stato di cose: ancora oggi l'impianto legislativo che regola il settore della casa è quello degli anni Novanta – come la legge che regola le locazioni, la 431 del 1998 – appartenente dunque a un'altra fase storica.

Oggi il dibattito intorno alle politiche abitative sembra aver compiuto un salto di scala: mentre nel 2013 era schiacciato sull'emergenza abitativa, in questo decennio la questione abitativa ha investito una platea sempre più ampia, e sono sempre di più i soggetti che

se ne occupano: non solo tecnici del settore ma anche ricercatori, attivisti, giornalisti. In quasi ogni grande città, inoltre, sono nati gruppi di pressione magari mossi da diverse finalità ma dalla medesima consapevolezza dell'importanza di affrontare la questione della casa. Tutti questi fattori hanno contribuito a far uscire il dibattito sulla casa dall'isolazionismo in cui era stato relegato.

## Una panoramica degli ultimi dieci anni

Il decennio si è aperto con una serie di riforme - come l'introduzione del fondo per Morosità incolpevole nel 2013 e il Piano Casa nel 2014 - spinte dalla consapevolezza che il problema abitativo stava tornando a riacutizzarsi. Gli anni precedenti, a partire dalla crisi dei mutui subprime del 2008, avevano visto crescere in modo esponenziale da un lato gli sfratti per morosità incolpevole e dall'altro le liste di attesa per un alloggio pubblico, chiari sintomi di un disagio abitativo in aumento. La crisi del debito sovrano nel 2011 ha ulteriormente esacerbato la situazione di crisi economica andando a incidere prevalentemente sulle fasce sociali più deboli, quelle maggiormente esposte al disagio abitativo. La crisi congiunturale determinata dalla sovrapposizione di questi effetti ha di fatto riaperto la questione della casa, intesa come emergenza abitativa, ma in forma diversa rispetto al passato: se la grande crisi abitativa del secolo scorso era determinata soprattutto dalla scarsità dell'offerta di case, in questa nuova crisi è l'accessibilità economica della casa a essere decisiva. Il dibattito sulla necessità di nuovi strumenti per le politiche è oggi alimentato da associazioni, sindacati e soprattutto dai Comuni che si trovano ad affrontare questa nuova crisi abitativa con pochi strumenti, un problema solo parzialmente recepito dal Governo.

### C17. Grafico 1 • Richieste di esecuzioni, provvedimenti emessi e sfratti eseguiti negli anni 2005-2020



Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Ministero dell'Interno, Ufficio centrale di statistica • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

### C17. Grafico 2 • Sfratti per causa: necessità del locatore, finita locazione, morosità

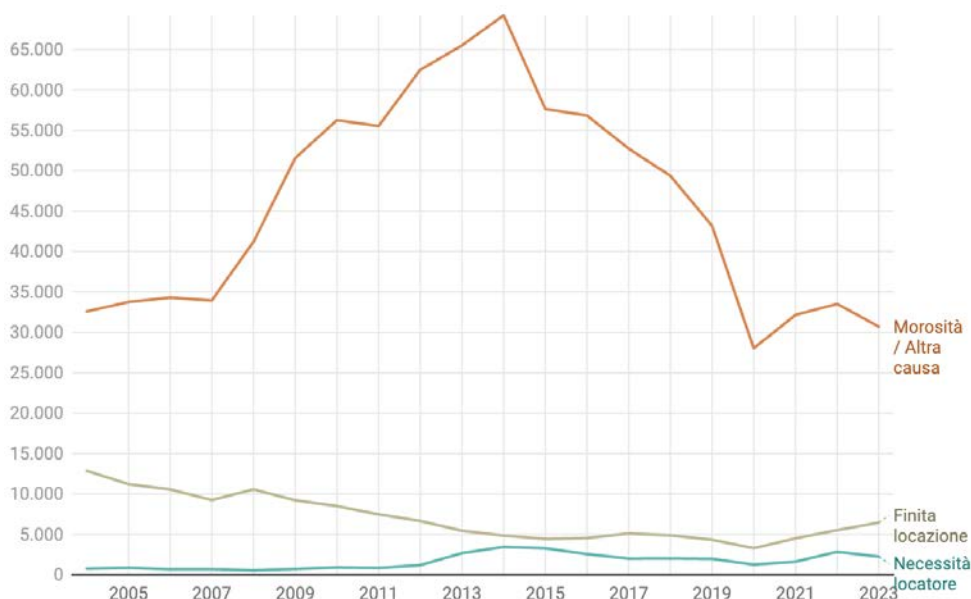


Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Ministero dell'Interno • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

La prima riforma del decennio passato riguarda, come accennato, l'istituzione di un [fondo per la morosità incolpevole](#); la seconda e più importante riforma è il cosiddetto [Piano casa Renzi-Lupi](#).

L'introduzione di un provvedimento sulla morosità incolpevole si era reso necessario perché il contributo all'affitto esistente, quello previsto dalla 431/98, è pensato per incidere sull'abbattimento del canone di locazione attraverso contributi mensili modesti, inefficaci in situazioni di debito pregresso di migliaia di euro. Dunque il fondo per la morosità è stato introdotto per consentire il saldo del debito pregresso con un contributo fino a 12mila euro per nucleo.

Per quanto riguarda la seconda misura, sebbene il Piano casa Renzi-Lupi sia noto prevalentemente per il contestato e contestabile articolo 5 che impedisce la registrazione della residenza agli occupanti, la misura è in realtà un complesso di norme che investe diversi ambiti con uno stanziamento complessivo di 1,7 miliardi di euro. Il Piano ha riformato l'uso dei contributi per l'affitto, integrando e finanziando la morosità incolpevole con 226 milioni di euro dal 2014 al 2020 e ampliando le capacità d'azione del contributo per l'affitto della 431/98 (reso utilizzabile anche, per esempio, per l'istituzione di Agenzie pubbliche per l'affitto in grado di reperire alloggi sul mercato anche in accordo con gruppi imprenditoriali o cooperativi), e fissando la cedolare secca al 10% per i canoni a locazione concordata. Il Piano ha riformato la normativa sulla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica per *favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione* con particolare attenzione alla vendita degli alloggi in condomini misti, ossia dove il pubblico detiene quote inferiori al 50%. Per questa finalità il Piano ha istituito anche un fondo con una dotazione di 18,9 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020, destinato alla concessione di contributi in conto interessi su finanziamenti per l'acquisto da parte dei conduttori degli alloggi di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari. In merito all'edilizia residenziale pubblica, il Piano ha stanziato 500 milioni

di euro per il recupero e la ristrutturazione di alloggi popolari che non possono essere assegnati a causa delle pessime condizioni manutentive. Inoltre, il Piano ha riformulato la definizione di alloggio sociale – “*si considera alloggio sociale l’unità immobiliare adibita ad uso residenziale, realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, nonché dall’ente gestore comunque denominato, da concedere in locazione, per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato*” – e ha fissato a sette anni il limite oltre il quale è possibile l’alienazione attraverso patti di futura vendita. In ultimo, ha previsto il divieto di residenza in immobili occupati con il famigerato articolo 5 – “*Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l’allacciamento a pubblici servizi*” – che ha suscitato e suscita molte controversie, e che pone diversi problemi costituzionali perché alla residenza sono collegati diversi diritti di base, come l’iscrizione al medico di base e il diritto alla salute, l’iscrizione ai plessi scolastici e quindi il diritto allo studio, per cui negare la residenza equivale di fatto a negare l’accesso a questi diritti e a servizi di base. Sono quattro gli articoli della Costituzione in contrasto con l’articolo 5 del Piano Casa: il diritto alla salute (art. 32), il diritto allo studio (art. 34), il diritto alla distribuzione delle risorse e alla fruizione dei servizi di *welfare* (art. 3), il diritto a una vita libera e dignitosa (art. 36)<sup>144</sup>. Nonostante questo, a oggi l’articolo 5 è ancora in vigore e bisognerà attendere l’esito di diversi ricorsi per capire come evolverà la situazione.

Sempre in merito alla godibilità dei diritti, un altro fronte ancora aperto è quello che riguarda l’innalzamento degli anni di permanenza sul suolo comunale o regionale per l’ottenimento del diritto all’alloggio pubblico. La norma che limita questo diritto in base al tempo pregresso di residenza, adottata da alcune regioni attraverso i regolamenti di settore che sono di competenza regionale, è di fatto mirata a limitare l’accesso agli alloggi pubblici agli stranieri<sup>145</sup>. Tuttavia questi regolamenti contrastano sia con l’articolo 3 della Costituzione Italiana – “*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge...*” – che con la normativa europea sull’immigrazione, adottata dall’Italia nel 2007, che stabilisce che lo *status* di “soggiornante di lungo periodo” coincide con i cinque anni e otto giorni dall’ingresso regolare nello Stato: da tale *status* consegue l’equiparazione ai cittadini italiani ai fini dell’assegnazione degli alloggi di edilizia popolare. Pertanto la maggior parte delle norme che discriminano l’accesso all’alloggio pubblico in base al tempo di residenza sono state abrogate da [sentenze della Corte Costituzionale](#).

Nel 2014 è stato approvato anche il *Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate* ([legge 23 dicembre, n. 190](#)). Il Piano prevede che siano i Comuni a presentare al Ministero progetti per aree degradate individuate attraverso un criterio statistico determinato da due indicatori: il disagio sociale e il disagio abitativo. La dotazione del Fondo per l’attuazione del Piano nazionale è stata fissata in 44 milioni di euro per il 2015 e 75 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017, per complessivi 194 milioni<sup>146</sup>.

Attraverso una pianificazione pluriennale, il Piano Casa e il Piano per le aree urbane degradate completavano il quadro di interventi in grado di dare continuità e stabilità al settore. Tuttavia nel 2015, con il tragico attentato al Bataclan a Parigi, si è riaperta la questione delle periferie e il Governo ha deciso di varare un investimento straordinario per la sicurezza, con dotazione di un miliardo di euro, a cui affiancare un investimento di

144 <https://www.dinamopress.it/news/l-art-5-del-piano-casa-di-renzi-e-lupi-e-il-diritto-ad-esistere/>

145 <https://lavoce.info/archives/71917/case-popolari-lanzianita-di-residenza-requisito-ingiusto/>

146 <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/aree-urbane-degradate-pubblicato-il-bando-per-la-riqualificazione>

pari importo per la cultura. Le periferie – luogo simbolico da cui provenivano gli attentatori – avrebbero dovuto essere oggetto di particolari cure. Nacque così il [Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia](#). Il fondo per l’attuazione del Programma straordinario è stato di 500 milioni di euro solo per il 2016; con i finanziamenti per gli anni successivi si arrivava a un totale di 2.1 miliardi di euro per 120 progetti nei principali capoluoghi di provincia.

L’ultimo decennio si è aperto dunque con una certa vivacità legislativa, ma negli anni successivi al 2014 non si sono registrate riforme degne di nota. Nel 2017 i nuclei in graduatoria per un alloggio pubblico in Italia hanno superato la soglia delle 600mila domande. Per far fronte alla situazione di emergenza abitativa, il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipe) ha stanziato un fondo di 350 milioni di euro, fra vecchi residui di spesa e nuovi finanziamenti, da destinare a programmi di edilizia sociale a consumo di suolo zero<sup>147</sup>. Nel 2019 il Ministero delle Infrastrutture, attraverso un finanziamento di circa 850 milioni di euro di fondi ex-Gescal in giacenza, ha varato il Programma Innovativo della Qualità dell’Abitare (PINQuA), un programma rivolto direttamente ai Comuni e che è stato poi inglobato nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e rifinanziato<sup>148</sup>.

Nel 2020, poco prima dell’esplosione della pandemia, la Corte dei Conti ha avviato un’indagine sull’efficacia dei diversi contributi all’affitto erogati dal Governo, anche tracciando un bilancio complessivo sul tema della casa. La [delibera n.9 del 2020](#) è diventata così uno strumento che inquadra il tema della casa sia da un punto di vista giuridico sia amministrativo, e che detta prescrizioni – a oggi disattese. Tra queste, l’istituzione di un Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa, “la cui centralità per la definizione delle politiche abitative tanto a livello nazionale quanto locale è emersa in modo evidente dalle risultanze della presente indagine”. Mentre la delibera veniva redatta, in Italia scoppiava la pandemia Covid-19, le cui ripercussioni sono durate negli anni successivi.

Il 21 luglio 2020, in risposta alla crisi sanitaria che tutti i paesi europei stavano affrontando, il Consiglio europeo ha deliberato l’istituzione del [Next generation Eu \(NgEu\)](#), uno strumento di rilancio dell’economia europea attraverso un fondo dedicato di 800 miliardi di euro. I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono diventati lo strumento operativo con cui NgEu ha finanziato i vari stati. L’Italia ha ricevuto in tutto 210 miliardi di euro distribuiti su sei missioni: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione, salute. Sebbene sia complesso fare una valutazione su un Pnrr ancora in corso, la cui conclusione è prevista per la metà del 2026, diverse criticità sono già emerse.

Bisogna intanto dire che le misure straordinarie messe in atto con il Pnrr prevedono la realizzazione di programmi e progetti che non devono però essere scambiate per riforme strutturali, in quanto rappresentano soltanto obiettivi di settore.

Una prima e poderosa svista del Pnrr è quella di non aver messo a punto strumenti per implementare lo *stock* di alloggi pubblici, anche data l’emergenza abitativa che si è scatenata a seguito della pandemia: i principali programmi come i PINQUA – di cui si è detto – e i PUI – Piani Urbani Integrati – sono piani per la rigenerazione di complessi già esistenti.

.....

147 <https://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/media/docs/2017/E170127.pdf>

148 [https://trasparenza.mit.gov.it/index.php?id\\_oggetto=38&id\\_doc=104526](https://trasparenza.mit.gov.it/index.php?id_oggetto=38&id_doc=104526)

Al tempo stesso, mentre per la transizione ecologica del patrimonio residenziale privato il Pnrr dedica ingenti risorse, nulla era previsto per l'abbattimento dei consumi energetici del patrimonio pubblico – una situazione paradossale considerato il suo stato manutentivo. Il Governo è stato così costretto a varare il [Fondo complementare al Pnrr](#) a cui ha destinato due miliardi di euro, per questo scopo. In ultimo, anche l'importante finanziamento di 1.2 miliardi di euro per la realizzazione di alloggi per gli studenti fuori sede risente di un orientamento che privilegia operatori privati, in assenza di adeguate garanzie sulla destinazione dei posti agli studenti nelle graduatorie per il diritto allo studio e sui canoni finali degli alloggi. Si sarebbe potuto invece puntare sul pubblico, ad esempio sulle aziende pubbliche di edilizia residenziale che avrebbero garantito un servizio pubblico e al tempo stesso integrato i propri bilanci. Per una analisi più completa delle politiche sulla casa contenute nel Pnrr rimandiamo alla pubblicazione della Caritas Diocesana: [Casa e Abitare nel Pnrr, analisi e prospettive](#). In sintesi, se gli effetti del Pnrr saranno visibili tra un paio di anni, possiamo già dire che il Piano non inciderà sui principali nodi critici della questione abitativa che esamineremo nel prossimo paragrafo, anche perché il Piano è un insieme di azioni e non di riforme strutturali di sistema.

## QUESTIONI IRRISOLTE

### L'Osservatorio

In Italia non conosciamo il numero delle case popolari così come non conosciamo il numero complessivo dei nuclei in attesa di un alloggio pubblico. Infatti la maggior parte dei dati che circolano sono stime, perlopiù grossolane, ormai datate. Questo sarebbe già un motivo sufficiente per istituire un Osservatorio Casa o sulla condizione abitativa. Ma cerchiamo di chiarire il problema: l'attuale situazione di assenza di informazioni certe è stata determinata dalla decentralizzazione di poteri e competenze sulla casa, senza la previsione di un ruolo almeno di coordinamento centrale dello Stato. Dunque il tema abitativo è diventato un tema degli enti locali, dei Comuni e delle Regioni. Al tempo stesso la gestione delle competenze e delle proprietà è molto articolata: i Comuni si occupano dei bandi per l'assegnazione delle case, e quindi dei nuclei in attesa, e detengono una quota di patrimonio attraverso. Le aziende territoriali di gestione – Ater, Aler, IACP e SPA ecc – dipendono invece dalle Regioni e detengono la quota maggioritaria di patrimonio residenziale. In questa articolazione, ripetuta in ogni Regione, manca un organo di coordinamento o perlomeno in grado di raccogliere le informazioni.

Per avere un esempio della difficoltà di raccogliere le informazioni sul tema della casa in Italia, basta consultare il sito dell'Osservatorio per l'edilizia residenziale pubblica di Federcasa, associazione che raccoglie tutti gli enti gestori regionali italiani, dove è ben evidenziato che l'ultimo aggiornamento dei dati, peraltro parziali perché non tutti gli enti gestori del patrimonio pubblico li hanno inviati, risale al 2017<sup>149</sup>. Eppure già la legge sugli affitti del 1998 prevedeva l'istituzione di un Osservatorio in grado di svolgere le fondamentali operazioni di raccordo fra enti e di raccolta dei dati. L'importanza di un Osservatorio è stata ribadita a più riprese in questi ultimi dieci anni: quasi costantemente da associazioni sindacali e da esperti di settore, dalla già citata Delibera della Corte dei Conti nel 2020, e dal Gruppo di lavoro interministeriale per il contrasto al

.....

149 <https://www.federcasa.it/osservatori/osservatorio-erp>

disagio abitativo del 2022<sup>150</sup>. Sempre nel 2022 è stato istituito presso il Ministero delle Infrastrutture l'[OSCA, Osservatorio Nazionale della Condizione Abitativa](#), ma da allora non se ne hanno notizie. La vicenda dell'Osservatorio è emblematica dell'abbandono in cui versano le politiche abitative, e può essere riassunta così: senza dati e analisi è impossibile pianificare ed elaborare una strategia sulla casa. Certo, se si sceglie di non avere alcuna strategia, allora i dati non servono, sono superflui. Di fatto la vicenda dell'Osservatorio evidenzia il clima da *laissez faire* che ha contraddistinto il tema casa dagli anni Novanta. Il paradosso è che mai come in questi ultimi dieci anni vi sono stati poderosi investimenti sulla digitalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche. La Missione 1 del Pnrr per la digitalizzazione dovrebbe assorbire il 20% dell'intero investimento del Piano in base alla programmazione del Next Generation Eu. Tuttavia nessuno ha pensato di utilizzare simili risorse per dotare il sistema casa di una infrastruttura di comunicazione e interscambio tra amministrazioni ed enti pubblici coinvolti.

## La gestione del patrimonio residenziale pubblico

Uno dei nodi meno dibattuti, ma fondamentale per via delle ripercussioni che ha su tutto il settore della casa, è quello della gestione degli alloggi pubblici. Negli anni il trasferimento di poteri dallo Stato agli enti locali ha di fatto trasformato le politiche della casa in politiche a scala territoriale. In questo trasferimento non è mai stato chiarito come finanziare la gestione degli alloggi, visto che per legge gli enti gestori devono applicare un canone, pagato dagli inquilini, molto al di sotto dei valori di mercato, e con questo modesto introito provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria. Al tempo stesso la maggior parte dei gestori italiani sono stati trasformati in aziende pubbliche, quindi con obbligo del pareggio di bilancio. La stessa legislazione regionale che regola gli enti pubblici gestori individua tre modalità con cui questi possono pareggiare il bilancio: la prima è attraverso la riscossione delle locazioni, la seconda è attraverso i finanziamenti pubblici e la terza è attraverso la vendita del patrimonio. Ma essendo i finanziamenti pubblici scarsi e l'incasso delle locazioni ovviamente non commisurato ai bisogni gestionali, non rimane che ricorrere strutturalmente alla terza modalità. Dunque anche la vendita del patrimonio pubblico è collegata alle esigenze di bilancio degli enti gestori e al mancato finanziamento delle locazioni pubbliche. Feder-casa stima che il numero degli alloggi pubblici negli anni Novanta fosse di un milione e trecentomila, mentre oggi si sono ridotti a 900 mila. Le necessità di bilancio alimentano i piani di vendita delle case popolari, erodendo il patrimonio pubblico proprio quando ce ne sarebbe più bisogno. I piani di dismissione sono ancora in corso – a Roma una ricerca ha rivelato che vi sono attualmente 14mila alloggi in vendita – e vengono giustificati con una legge – la 560 del 1993 – redatta in un'altra fase storica, che consentiva l'alienazione fino al 75% dell'intero patrimonio per fare cassa. In Italia di fatto non si è mai stabilito chi deve colmare quel *gap* fra gli incassi determinati da locazioni sociali e l'importo necessario per realizzare una gestione immobiliare virtuosa; ossia coprire le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, di gestione e pulizia, e i costi della struttura amministrativa degli enti, compresi gli stipendi degli addetti. Bisogna ricordare che i canoni dell'edilizia pubblica partono da 7,70 euro al mese, una cifra di sicuro non sufficiente a coprire le spese gestionali. In Francia e Germania i canoni di locazione degli alloggi pubblici partono da 5 euro al metro quadro, dunque i canoni sono più alti che in Italia, ma al tempo stesso i sussidi nazionali per la povertà integrano quella parte di canone che eccede quanto gli affittuari possono pagare. In questo modo si è separata

.....  
150 Decreto Ministeriale 122 del 06/07/2022

la gestione immobiliare dalla gestione della povertà, si assicurano i corretti introiti agli enti gestori locali e lo Stato si occupa delle integrazioni necessarie al reddito per far funzionare il sistema. Questo da noi non avviene: si scarica tutto il problema della povertà sulla gestione immobiliare degli enti locali, con conseguenza nefaste sia per la gestione immobiliare sia per le condizioni socio-economiche dei nuclei. Al tempo stessi gli enti gestori, stretti fra le necessità di bilancio e gli scarsi introiti, oltre a dismettere il patrimonio tagliano dove possono tagliare, ovvero sulle manutenzioni. Questo è testimoniato dalle generali condizioni manutentive del patrimonio residenziale pubblico in Italia. E dove questo patrimonio è concentrato, ovvero nei grandi quartieri periferici, il degrado degli edifici diviene degrado del quartiere, sommando alle già difficili condizioni socio economiche degli abitanti anche quelle manutentive degli edifici. Il tema della gestione dell'edilizia residenziale pubblica incide quindi a diversi livelli: da un lato è responsabile della erosione costante e continuativa del patrimonio attraverso le vendite, e dall'altro è anche responsabile del suo disfacimento fisico per colpa delle scarse manutenzioni. Una situazione complessa e di difficile risoluzione, ma che impone una riflessione profonda anche perché più il tempo passa più la situazione peggiora.

## **Mercato degli affitti, locazioni turistiche e sistema dei sussidi**

La legge che regola il mercato degli affitti in Italia – la n. 431– è del 1998: è stata scritta in un'altra epoca, e con altre finalità. Risale infatti a una fase in cui le locazioni turistiche non esistevano e il problema della casa si credeva essenzialmente risolto. Bisogna ricordare che proprio in quegli anni veniva abrogata la Gescal, ossia la tassa di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica, e venivano pianificate le dismissioni del patrimonio pubblico. Oltretutto, la legge non è mai stata completamente applicata: ad esempio prevedeva la costituzione di un Osservatorio al fine di tarare lo stanziamento annuale dei sussidi in base alle esigenze rilevate. Come abbiamo già visto, l'Osservatorio non è mai entrato in funzione, lasciando liberi i governi che si sono succeduti di stanziare i fondi in base alle disponibilità e non in base alle esigenze, due cose ben diverse<sup>151</sup>.

Negli ultimi anni i sussidi per l'affitto sono stati azzerati lasciando i comuni soli a fronteggiare il caro affitti, mentre in tutta Europa i sussidi sono strutturali da anni e – come visto nel paragrafo precedente– integrano anche il sistema dell'edilizia residenziale pubblica. Al tempo stesso, dopo anni di dibattiti, si è deciso di attribuire un codice identificativo alle locazioni turistiche, una misura che [entrerà in vigore a Gennaio 2025](#) e che consente solo l'identificazione degli alloggi turistici ufficiali. Ma nulla si dice circa l'opportunità di regolamentare e limitare questo tipo di locazioni. Solo alcune Regioni come la Toscana<sup>152</sup> hanno nel frattempo legiferato sul tema e di fatto l'unico freno al dilagare del fenomeno è stata la Circolare del Capo della Polizia Vittorio Pisani che almeno impone che l'identificazione dal vivo degli ospiti rendendo di fatto più complesso la locazione che prima veniva fatta *on-line* e con l'ausilio delle *key-box*. Considerando la vetustà della legge che regola le locazioni, l'incertezza nella erogazione dei sussidi e le nuove esigenze determinate dall'avvento delle locazioni turistiche, forse i tempi sono maturi per una nuova legge che tenga conto della complessità dei tempi. Alla base di una nuova legislazione ci dovrebbe essere una strategia nazionale sul mercato delle locazioni. Come abbiamo già evidenziato nei precedenti rapporti, il mercato delle locazioni in Italia è un mercato estremamente esiguo non solo rispetto alla domanda ma in generale

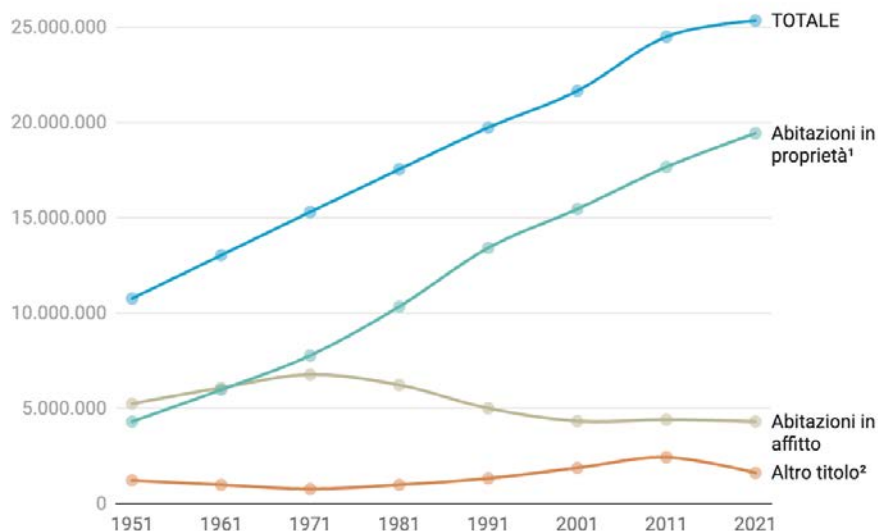
.....

151 <https://osservatoriocasaroma.com/2023/02/21/annullato-anche-il-contributo-allaffitto-in-italia-non-esiste-piu-una-politica-della-casa/>

152 <https://www.t24economia.it/art/affitti-brevi-in-toscana-il-nuovo-testo-unico-del-turismo-e-legge>

rispetto all'intero stock immobiliare: in totale – pubblico e privato – rappresenta solo il 18,5%. Oltretutto è un mercato, per diverse cause, in continuo restringimento: anno dopo anno vengono erose quote importanti a favore della proprietà.

### C17. Grafico 3 • Italia, abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento secondo i censimenti ISTAT 1951- 2021

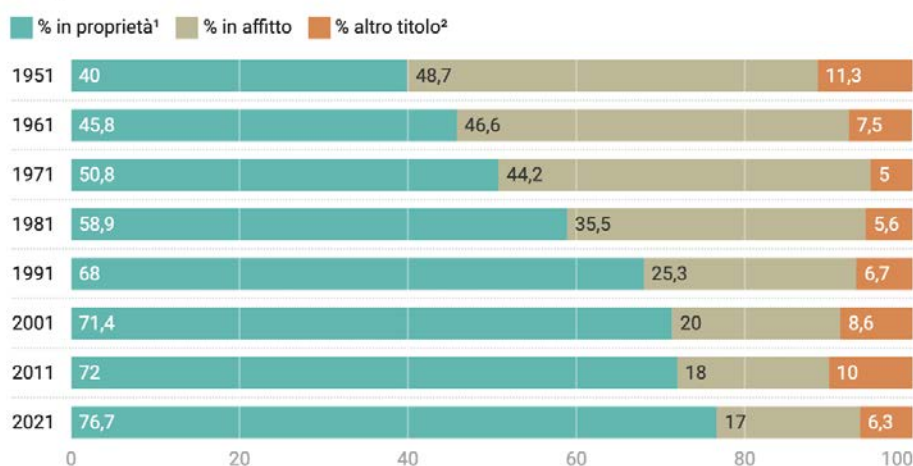


<sup>1</sup> Abitazioni in proprietà: Comprende anche l'usufrutto, le abitazioni di proprietà ma affittate (o subaffittate) e quelle a riscatto.

<sup>2</sup> Altro titolo: Comprende l'uso gratuito, l'enfiteusi, il godimento per prestazione di servizi (coloni parziari, portieri, guardiani eccetera).

Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

### C17. Grafico 4 • Italia, percentuali di abitazioni per titolo di godimento



<sup>1</sup> Abitazioni in proprietà: Comprende anche l'usufrutto, le abitazioni di proprietà ma affittate (o subaffittate) e quelle a riscatto.

<sup>2</sup> Altro titolo: Comprende l'uso gratuito, l'enfiteusi, il godimento per prestazione di servizi (coloni parziari, portieri, guardiani eccetera).

Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • Fonte: Censimenti ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Un mercato così strutturato favorisce la lievitazione dei prezzi e rende il bene *casa in affitto* facilmente attaccabile, come sta accadendo in questi anni con le locazioni turistiche.

A Milano vi sono 20mila alloggi in locazione turistica su uno stock totale di 100mila in locazione ordinaria; a Roma il rapporto è di 30mila in locazione turistica su uno stock di 188mila case in locazione. Le locazioni turistiche insomma assumono un peso notevole e incidono ovviamente sulle dinamiche dei prezzi e sulla scarsità del bene su un mercato così piccolo. Al tempo stesso le case non occupate in Italia, in costante crescita negli ultimi anni, secondo il Censimento Istat 2021 hanno raggiunto la ragguardevole cifra di [10 milioni di abitazioni](#) (Istat). Ovviamente non tutte sono libere e non tutte si trovano in Comuni ad alta tensione abitativa, ma potrebbero essere una risorsa importante da reimmettere nel mercato delle locazioni. L'intero settore, che è regolato da una legislazione ormai obsoleta, andrebbe riordinato tenendo conto della complessità della situazione che ci troviamo ad affrontare.

## CONCLUSIONI

Le politiche della casa, o meglio dell'abitare, sono uno strumento di mitigazione di problemi socio-economici di cui, a giudicare lo stato delle nostre città, avremmo molto bisogno. Sebbene il quadro legislativo italiano sia sostanzialmente rimasto immutato dagli anni Novanta, in questa ultima fase è cresciuta la consapevolezza che le nostre città sono sempre più insospitali: dai centri storici ormai privi di abitanti fino alle difficili condizioni delle periferie, le città si stanno trasformando in luoghi di crescenti diseguaglianze. Negli ultimi anni i fenomeni espulsivi hanno riguardato non solo le fasce più deboli della popolazione, ma anche una parte del ceto medio che ha preferito trasferirsi in comuni di provincia, attratta da una vita più tranquilla e da costi minori. I dati di Roma e Milano sono impressionanti: sono circa 400 mila le famiglie che lavorano nei capoluoghi ma abitano in provincia. L'aumento del pendolarismo ha conseguenze importanti sul sistema dei trasporti e sulla viabilità, oltre che sull'aumento dell'inquinamento. Ma il fenomeno non è stato governato.

Ad essere maggiormente interessati dall'aumento del pendolarismo sono stati quei comuni che già godevano di rapide connessioni con le città, come ad esempio quelli che trovavano lungo assi ferroviari. Questo avrebbe generato, secondo alcuni, vere e proprie città lineari. Dunque la questione abitativa non può essere letta come qualcosa che riguarda fasce sociali 'fragili', ma riguarda la collettività. Le dinamiche dell'abitare agiscono in profondità nelle nostre città a volte stravolgendo tessuti sociali senza modificare le architetture, come nel caso dei centri storici, altre volte trasformando radicalmente il paesaggio, come nei nostri hinterland.

Tuttavia le politiche abitative vengono ancora lette e presentate come politiche settoriali per rispondere ai bisogni delle classi più deboli e non come strumenti di governo di sistemi urbani complessi. Mentre si fatica a finanziare misure, come il contributo per affitto, ormai strutturale in tutta Europa, risulta arduo parlare in Italia di politiche per l'abitare che riguardino l'innalzamento della qualità della vita nei grandi centri urbani. Nonostante questo, le diverse sensibilità in gioco sono mutate, si è iniziato a prendere consapevolezza che la maggior parte di questi fenomeni sono collegati, e questo fa ben sperare per il futuro.

## Raccomandazioni

- Istituire l'Osservatorio Nazionale sulle Politiche abitative e sulla Qualità urbana.
- Rifinanziare il contributo all'affitto e il contributo alla morosità incolpevole.
- Una nuova legge per gli affitti che tenga conto della complessità della situazione, dalle nuove locazioni turiste alle case vuote.
- Sviluppare politiche per l'integrazione fra sussidi nazionali e case popolari in modo da non scaricare il problema della povertà sugli enti locali.
- Una legge quadro che riconosca l'Edilizia Residenziale Pubblica come infrastruttura strategica nazionale.





# Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

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

*Un progetto di*



A BUON  
DIRITTO  
— ONLUS —

AGGIORNAMENTO

# 2023

*Con il sostegno di*

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

*Partner*



 **nData**