

RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA

AGGIORNAMENTO II Semestre - 2016

A cura di
Stefano Anastasia
Valentina Calderone
Lorenzo Fanoli



**A BUON
DIRITTO**
associazione per le libertà

L'articolo 3. Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

Aggiornamento: II Semestre 2016

a cura di

Stefano Anastasia, Valentina Calderone, Lorenzo Fanoli



L'articolo Tre

La realizzazione di questo rapporto è resa possibile grazie al contributo di:

**Compagnia di San Paolo, Open Society Foundation,
Unione delle Chiese Metodiste Valdesi**



RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA :	1
Aggiornamento II° semestre 2016	1
Disabilità e persona.....	3
Omosessualità e persona.....	22
Il pluralismo religioso.....	41
Rom Sinti Caminanti.....	62
Dallo iusmigrandi all'integrazione	84
Fuggiaschi profughi e richiedenti Asilo.....	100
Habeas corpus e garanzie.....	128
Prigionieri	143
Libertà di espressione e di informazione	160
Dati sensibili riservatezza e oblio	182
La tutela dei minori.....	198
Istruzione e mobilità sociale	233
Libertà Femminile e Autodeterminazione	249
Diritto alla Salute e libertà terapeutica.....	283
Garanzie del lavoro e garanzie di reddito	307
Protezione dell'ambiente e vita buona	332

Disabilità e persona

Di Angela De Giorgio e Domenico Massano

Il punto della situazione

Nel mese di settembre 2016 si svolgerà a Firenze la **V Conferenza nazionale sulle politiche per la disabilità**. Sarà un momento significativo in cui si potrà fare il punto della situazione sul rispetto da parte del nostro ordinamento della convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità ([Legge 18/2009](#)). Sarà, inoltre, utile per conoscere il nuovo Programma biennale di azione sulle politiche per la disabilità, che sarà presentato in tale contesto, e per valutare le ricadute che ha avuto il precedente, le cui azioni previste sono rimaste, quasi totalmente, inattuate.

In ambito normativo, pur dovendo rilevare il cronico ritardo rispetto all'adozione di alcuni provvedimenti (eclatante il caso dei LEA che, tuttavia, sembrerebbero in dirittura di arrivo), bisogna altresì segnalare alcune novità, in particolare la legge 134/2015 sull'autismo, e la **legge 112/2016 sul "Dopo di noi"**, da tempo attese.

Numerosi, e di particolare gravità, gli episodi di discriminazioni e violenze subiti dalle persone con disabilità. In molti casi, in particolare, le strutture residenziali si sono rivelate essere contesti di violenza e di umiliazione più che di vita. A far da sfondo a violenze e discriminazioni si può rinvenire, in diversi interventi e dichiarazioni, la presenza di un atteggiamento e di un pensiero ancora fortemente

stigmatizzante nei confronti delle persone con disabilità. In tal senso appare prioritario sviluppare un percorso culturale capace di contribuire alla realizzazione di una società realmente inclusiva, fondata sul riconoscimento e sul rispetto dei diritti di tutti.

Un percorso che non può prescindere dalla **“Buona scuola”** che, **nonostante le recenti novità legislative, continua a essere un ambiente “difficile”, quando non “speciale”**, per gli studenti con disabilità. In particolare i diversi episodi di esclusione di alunni con disabilità dalle gite scolastiche, che si sono verificati recentemente, potrebbero essere una buona occasione di riflessione. Emblematico, in tal senso, a Legnano il caso della gita, poi sospesa dal Ministro, da cui era stata esclusa una studentessa con autismo perché nessuna compagna voleva stare in camera con lei. Meta della gita era Mauthausen, campo di concentramento nazista in cui furono uccise migliaia di persone e, oggi, luogo della memoria. Campo in cui si collaborò nell’uccisione delle persone con disabilità e degli improduttivi con il vicino castello di Hartheim, già centro di uccisione per queste persone nell’ambito dell’Aktion T4. A volte le gite più belle e significative non partono quando si prende posto sul Pullman, ma quando s’iniziano a riconoscere e combattere insieme le piccole o grandi ingiustizie e discriminazioni del quotidiano. In questo, crediamo, la memoria storica ci può aiutare.

Aspettando la V Conferenza nazionale

La Conferenza nazionale sulle politiche per la disabilità è stata istituita con la legge 21 maggio 1998, n.162 “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernenti misure di sostegno in favore di persone con handicap grave”, che all’art. 1 prevede, inoltre, la convocazione da parte del Ministero per la solidarietà sociale ogni tre anni. Nel corso della IV Conferenza, svoltasi a Bologna nel mese di luglio 2013, grandi attese erano riposte in un documento presentato come un passaggio fondamentale nella traduzione concreta di diritti che, spesso, rischiano di rimanere tali solo sulla carta. Il documento era il [Programma di azione biennale 2013-2015](#) per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità.

Ai sensi della legge 18/09 di ratifica della Convenzione ONU, il Programma deve essere redatto con cadenza biennale dall’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, previsto e istituito dalla stessa norma. In occasione della prossima Conferenza nazionale, che si terrà a Firenze nel mese di settembre 2016, sarà presentato il nuovo Programma di azione biennale. Non è difficile rilevare la sincronia tra due eventi con scadenze temporali differenti (un Programma “biennale” e una Conferenza “triennale”), per trarre delle conclusioni sulle reali ricadute di un piano che, forse, ha rappresentato l’ennesima dichiarazione d’intenti, pur con tutte le buone intenzioni, ma con scarsi risultati per le persone con disabilità. Delle 127 azioni previste (troppe?), pochissime sono quelle su cui si è iniziato a lavorare e ancor meno quelle portate a termine.

Tenendo, inoltre, conto dell’elevato numero di episodi di discriminazioni, stigmatizzazioni e violenze di cui le persone con

disabilità continuano a essere vittime nel nostro paese, dobbiamo rilevare come la Convenzione ONU sia ancora lontana dall'essere pienamente recepita e attuata a livello normativo e come, soprattutto, sia necessario un investimento prioritario e urgente a livello culturale, perché possa diventare un patrimonio comune e condiviso.

Il discorso del Presidente

Il 30 marzo 2016 è stata celebrata al Palazzo del Quirinale la “Giornata Nazionale delle persone con disabilità intellettiva”. Nel corso della cerimonia si sono susseguite diverse testimonianze di persone con disabilità e loro familiari, ed è stata letta la “[Dichiarazione di Roma](#) per la promozione e il sostegno dell'auto-rappresentanza in Italia e in Europa”. Nel corso della celebrazione il Presidente Mattarella ha pronunciato un discorso di cui val la pena riprendere alcuni passaggi.

“Abbiamo una Costituzione che ci incoraggia. Abbiamo una legislazione avanzata nell'affermare i diritti delle persone con disabilità, [...] La questione da affrontare è l'attuazione di queste disposizioni.”
“L'autodeterminazione della persona è al tempo stesso punto di partenza e traguardo di una piena cittadinanza. E' il cuore della Convenzione Onu.”

“Il "dopo di noi" è un tema sociale, direi un dovere civico che tocca tutti e ciascuno, non soltanto i familiari delle persone con disabilità.”

“L'Italia è stata all'avanguardia nell'inclusione scolastica delle persone con disabilità, abolendo le scuole e le classi *speciali*”.

“Il diritto al lavoro è fondamentale per la libertà e per l'autodeterminazione. Come lo è il diritto a un'equa retribuzione, ...”

“Non dobbiamo mai dimenticare che la battaglia di civiltà che voi conducete non si esaurisce nelle norme, per quanto ben scritte. Le

dinamiche economiche e sociali possono condizionare l'esercizio effettivo dei diritti e l'efficacia degli strumenti a disposizione. Ancor più, quindi, si manifesta importante la crescita culturale del Paese.”

Un discorso apprezzato da più parti ma che, tuttavia, non pare essere del tutto immune dal riproporre una retorica delle buone intenzioni e delle belle dichiarazioni, profondamente radicata nel nostro paese. Occorre quindi proporre due riflessioni per tentare di equilibrare criticamente il discorso stesso.

In primo luogo si può rilevare un'impresione riguardante le scuole speciali. “L'Italia è stata all'avanguardia nell'inclusione scolastica delle persone con disabilità, abolendo le scuole e le classi *speciali*.” L'Italia non ha mai abolito le scuole speciali, le ha sicuramente ridotte di numero, tuttavia continuano a esserci, più vive che mai, e non abbiamo garanzie sul fatto che un domani non possano diffondersi ulteriormente. Ne avevamo già parlato in passato, tuttavia vale la pena riprendere brevemente l'argomento (sul quale è recentemente uscito un interessante saggio: [“L'attrazione speciale”](#) di G. Merlo), per ricordare come per molte famiglie la loro scelta rappresenta l'esito di percorsi di rifiuto, emarginazione e discriminazione (ampiamente confermati dalle recenti cronache), vissuti nella “Buona scuola” di tutti. Simbolica di questa presenza/assenza, spesso condita da molta retorica, ci sembra l'episodio occorso a fine anno scolastico in una scuola di Bolzano a Daniela, mamma di Lara, che nell'andare a ritirare la foto di classe scopre che in quella foto sua figlia non c'era, l'avevano “cancellata”.

In secondo luogo bisogna rimarcare un'assenza nel discorso del Presidente. Le celebrazioni in cui è stato pronunciato cadevano nel decennale della sottoscrizione da parte dell'Italia, il 30 marzo 2007, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo protocollo opzionale, successivamente ratificati

con la Legge 3 marzo 2009, n. 18. Con la legge è istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità che, biennialmente, predispone il programma per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità. Il Programma, nell'intento del Legislatore, "individua le aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità, in una prospettiva coerente e unitaria alla politica nazionale e locale, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020 e della Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità."

Il Programma era stato adottato con Decreto del Presidente della Repubblica (Giorgio Napolitano) il 4 ottobre 2013. Lo stesso Presidente alcuni mesi prima lo aveva esplicitamente citato in occasione dell'apertura dei lavori della Conferenza sulla disabilità di Bologna, rimarcandone l'importanza e il valore su questioni cruciali come la mobilità, l'istruzione e il lavoro: "E' quindi importante che il primo Programma di azione italiano, promosso dall'osservatorio, tratti di questo tema ("il lavoro") in modo serio e approfondito, [...] Proprio nei momenti di difficoltà economica come quelli che stiamo attraversando s'impone una particolare attenzione alla condizione e ai diritti delle persone con disabilità, così da evitare che il disagio sociale si traduca in emergenza, come purtroppo in troppi casi sta avvenendo."

Un punto qualificante e importante cui, però, non troviamo riferimenti nel discorso dell'attuale Presidente. Perché? Provando a fare un bilancio del programma biennale, a quasi un triennio dall'adozione, dobbiamo rilevare come sia largamente, se non quasi totalmente, inattuato. Val la pena ricordare come il programma prevedesse 127 azioni specifiche, suddivise in sette aree d'intervento, e come in alcune aree, ad esempio nella prima (revisione del sistema di accesso, riconoscimento della certificazione della condizione di disabilità e modello d'intervento

socio-sanitario), e nella sesta (salute, diritto alla vita, abilitazione e riabilitazione), il risultato sia un preoccupante nulla di fatto (per un'approfondita analisi: [Programma di azione sulla disabilità: a che punto siamo?](#) di C. Giacobini). Speriamo si sia trattato di una semplice dimenticanza, anche se riteniamo che un “tentativo di autocritica”, alle volte, potrebbe essere utile.

Legge sull'autismo

Dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 28 agosto 2015 è entrata in vigore il 12 settembre la [Legge 18 agosto 2015, n. 134](#), “Disposizioni in materia di diagnosi, cura e abilitazione delle persone con disturbi dello spettro autistico e di assistenza alle famiglie”. La legge è composta di sei articoli e “prevede interventi finalizzati a garantire la tutela della salute, il miglioramento delle condizioni di vita e l'inserimento nella vita sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico” (Art. 1). Successivamente si specifica, tuttavia, che “Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate alla relativa attuazione vi provvedono con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente” (Art. 6).

Secondo la descrizione che ne offre il sito del Governo: “La legge prevede che l'Istituto Superiore di Sanità aggiorni le Linee guida sul trattamento dei disturbi dello spettro autistico in tutte le età della vita sulla base dell'evoluzione delle conoscenze fisiopatologiche e terapeutiche derivanti dalla letteratura scientifica e dalle buone pratiche nazionali e internazionali. Viene disposto l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) con l'inserimento, per quanto attiene ai disturbi dello spettro autistico, delle prestazioni della diagnosi precoce, della cura e del trattamento individualizzato, mediante l'impiego di strumenti basati sulle più avanzate evidenze scientifiche. Entro centoventi giorni dall'aggiornamento dei LEA e in applicazione degli stessi, il Ministero della salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata, provvede all'aggiornamento delle Linee d'indirizzo per la promozione e il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza degli

interventi assistenziali nei disturbi pervasivi dello sviluppo (DPS), con particolare riferimento ai disturbi dello spettro autistico.”

La legge era stata accolta da diverse Associazioni (in particolare Angsa e FISH) con particolare soddisfazione. Tuttavia, a oggi, trascorsi ben più di 180 giorni dalla pubblicazione e di fronte allo schema di DPCM di aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) presentato a fine giugno 2016 alla Conferenza delle Regioni, l’atteggiamento sembra, in parte, cambiato in particolare in riferimento ai LEA proposti che “non soddisfano affatto le aspettative delle famiglie con soggetti con autismo”.

ISEE

La riforma dell’ISEE attuata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159/2013, “Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)”, aveva inserito, nel computo del reddito ai fini ISEE, i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari. Dopo una lunga vicenda giudiziaria relativa ai ricorsi riguardanti tale Decreto effettuati da alcune famiglie, il 29 febbraio 2016 la Sezione IV del Consiglio di Stato ha depositato tre sentenze (n. 838, 841, 842) in cui si respingevano i ricorsi presentati da Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell’economia e delle finanze, in opposizione ad altrettanti pronunciamenti emessi dal TAR Lazio il 21 febbraio 2015 (n. 2454/2015, 2458/2015 e 2459/2015).

A fronte di queste Sentenze vi è stato un intervento normativo, con la [legge 26 maggio 2016, n. 89](#) (art. 2 sexies), che ha modificato l’impianto di calcolo dell’ISEE per le persone con disabilità,

prevedendo, in particolare, che: “ ... a) sono esclusi dal reddito disponibile di cui all'articolo cinque del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF; b) in luogo di quanto previsto dall'articolo quattro, comma 4, lettere b), c) e d), del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, è applicata la maggiorazione dello 0,5 al parametro della scala di equivalenza di cui all'allegato uno del predetto decreto n. 159 del 2013 per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente”. Tuttavia il Coordinamento Nazionale Famiglie Disabili Gravi e Gravissimi evidenzia come: “Il Governo stravolge la sentenza, con un emendamento che ignora la richiesta del Tribunale di rimodulare le franchigie in modo non discriminatorio, cancellandole in toto e sostituendole con una scala di equivalenza uguale per tutti i livelli di disabilità, ancora più discriminatoria di prima e che favorisce proprio i redditi più alti!”

Legge sul “Dopo di noi”

La legge [22 giugno 2016, n. 112](#), “Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare”, è entrata in vigore il 25/06/2016. Una legge importante e ambiziosa, che nei suoi intenti si prefigge di dare una risposta alla questione che, per molte famiglie con un congiunto con disabilità, si ripropone in modo sempre più impellente soprattutto con il passare del tempo e il conseguente invecchiamento dei genitori della persona con disabilità. La legge, richiamandosi a Costituzione, Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e Carta dei diritti fondamentali dell’UE, è finalizzata a “favorire il benessere, la piena inclusione sociale e l'autonomia delle persone con disabilità.” La legge “disciplina misure di assistenza, cura e protezione nel superiore interesse delle persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori. Tali misure, volte anche a evitare l'istituzionalizzazione, sono integrate, con il coinvolgimento dei soggetti interessati, nel progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 328/2000, nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi.” [...] “La presente legge è volta, altresì, ad agevolare le erogazioni da parte di soggetti privati, la stipula di polizze di assicurazione e la costituzione di trust, di vincoli di destinazione di cui all'articolo 2645-ter del codice civile e di fondi speciali, ...” (Art. 1 commi 1, 2, 3).

Le polemiche che hanno accompagnato l'iter parlamentare della legge non si sono placate dopo la sua approvazione, che ha ricevuto una tiepida accoglienza da parte delle principali associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità. Come richiamato, infatti, dall'ANFFAS la legge “non risolve di certo totalmente le problematiche del Durante e Dopo di Noi, della de-istituzionalizzazione delle persone con disabilità”, affermazioni ulteriormente ribadite dalla FISH che “pur apprezzando il traguardo raggiunto, conferma le perplessità circa quella che considera un'occasione perduta e cioè interventi molto più stringenti per la deistituzionalizzazione delle persone con disabilità che oggi vivono in istituti segreganti.”

Come ulteriore nota bisogna rilevare che nella legge (art 1 comma 2), si fa riferimento all'art. 14 della legge 328/2000, relativo al progetto individuale della persona con disabilità, articolo ampiamente, se non totalmente, disatteso nella pratica come negli anni scorsi più volte ribadito, in particolare, dall'ANFFAS che a tal proposito promosse una campagna di denuncia e sensibilizzazione.

“La condizione di disabilità motoria nell’ambiente penitenziario”

Con la recente Lettera Circolare [n. 0089149](#) del 14 marzo 2016, avente per oggetto: “La condizione di disabilità motoria nell’ambiente penitenziario – Le limitazioni funzionali”, il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia, si è riproposto di adeguare e aggiornare le proprie disposizioni riguardanti le persone con disabilità motoria nell’ambiente penitenziario alla luce della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Tale lettera Circolare si apre, infatti, con il seguente richiamo: “La legge n. 18 del 3.3.2009 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite -CRPDI - sui diritti delle persone con disabilità” ha aperto un nuovo scenario di riferimento in materia di limitazioni funzionali. La Convenzione delle Nazioni Unite supera il modello che vedeva nelle persone disabili dei malati e dei minorati e definisce la condizione di disabilità come il “risultato dell’interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali”.

Da un monitoraggio del numero dei detenuti con limitazioni funzionali, condotto dalla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento nel mese di agosto del 2015, si è rilevata la presenza negli istituti penitenziari di n. 628 persone detenute in condizione di disabilità. La lettera affronta in modo sufficientemente chiaro e sintetico i punti in cui questa rimodulazione dell’organizzazione penitenziaria dovrebbe articolarsi, individuando e definendo attori, contesti, interventi e sistema di monitoraggio.

Banali questioni di linguaggio o questione di cultura?

Nel mese di ottobre è giunto sino a noi l'eco delle polemiche che hanno investito la rivista satirica francese "[Charlie Hebdo](#)", che aveva pubblicato in prima pagina una vignetta in cui un De Gaulle affranto, teneva in braccio un bebè con gli occhi a mandorla e le fattezze dell'eurodeputata Morano, e con la scritta sottostante "Morano, la figlia down nascosta di De Gaulle", che, per inciso, aveva veramente una figlia con sindrome di down morta in giovane età.

Il 30 gennaio 2016, in Italia, nel corso del Family day, il vicepresidente del Senato, Maurizio Gasparri, durante un servizio televisivo chiedeva all'intervistatore perché fosse lì, visto che si stava svolgendo il "[Family day, non l'Handicappato Day](#)". A seguito dell'indignazione che le sue parole hanno sollevato, e su richiesta esplicita, il senatore si decide a porgere, in aula, le proprie scuse: "Le scuse sono state già fatte e le rinnovo. Personalmente non solo mi scuso con le persone disabili, ma ricordo che il mio impegno a sostegno delle persone disabili è antico, continuativo e sincero e sarà ancora più intenso a maggior ragione". Tuttavia le parole pronunciate dal vicepresidente del Senato, sembrano essere sintomo di uno stigma e di un atteggiamento sprezzante verso la disabilità con solide e diffuse radici che, spesso, si accompagna e si nasconde dietro ad un impegno in iniziative e attività di tipo assistenziale e/o caritatevole che, purtroppo, sortiscono alla fine l'effetto di rinforzare lo stigma stesso. Val la pena riproporre, in tal senso, la condanna da parte del Presidente della FISH che ha evidenziato non trattarsi di una "banale questione di linguaggio politicamente corretto", ma di "lemmi beceri, caricati di quello stigma devastante che da anni tentiamo faticosamente di scalzare." Stessi toni accompagnano la lettera scritta dal Presidente ANFFAS a Presidenti di

Repubblica, Camera e Senato: “Le parole pronunciate dal Vicepresidente del Senato ci lasciano sconcertati, soprattutto perché pronunciate da una persona che dovrebbe rappresentare una carica altissima dello Stato e che invece tratta i cittadini con disabilità come persone inferiori da disprezzare, calpestando non solo la loro dignità, ma anche gli stessi valori della Costituzione Italiana su cui ha giurato e che invece ha dimostrato di non rispettare.”

Nuove scuse nel mese di Aprile questa volta da parte Guido Alessandro Gozzi, responsabile Sanità per il Pd e responsabile delle relazioni istituzionali di Piemonte, Liguria e Valle D’Aosta presso Federsanità Anci, per aver dato dello “Storpio” su Facebook a un candidato della lista civica savonese “Noi per Savona”, comparso in una foto sulla sua sedia a rotelle. Anche qui arrivano le scuse: “Una pessima battuta per cui devo assolutamente domandare scusa, mortificato al massimo” Mi scuso con la persona specifica cui avrei rivolto la mia attenzione, soprattutto mi scuso in generale con chiunque soffra di una disabilità. La mia cultura non è quella che la sgradevole battuta può avere espresso”. Anche qui, tuttavia, ci si può domandare quale sia questa cultura “altra”, e se non sia proprio questa “alterità” a far da culla alla “sgradevole battuta”. Gozzi si è dimesso dai suoi incarichi di Partito ed è stato sospeso dall’incarico presso Federsanità Anci.

Sempre Facebook ha ospitato nel mese di maggio la [“particolare” ricerca](#) della responsabile casting della mini-serie tv “Romanzo Familiare”: “Cercasi a Torino e provincia un attore 16/18 anni nano o con altra disabilità che trasmetta tenerezza.” Immediate, dopo l’indignazione mediatica sollevata dall’annuncio, le scuse e le dichiarazioni di estraneità al fatto della dirigenza della serie e della Rai (anche se si fatica un po’ a credere che non vi fosse una certa condivisione, se non sulla forma, almeno sul contenuto dell’annuncio). Immediate anche le scuse della responsabile casting che, in una successiva intervista, alla

richiesta di una spiegazione sul perché avesse usato il termine “tenerezza”, rispondeva: “É sbagliato, ma provo a spiegargliela, chiedendo naturalmente scusa a tutti coloro che si sono sentiti offesi: tenerezza non era la parola giusta per esprimere il fatto che una persona diversamente abile spesso ha bisogno di un aiuto. Ed è anche sano provare il desiderio di aiutarsi: fra tutti, non certamente solo con le persone diversamente abili.”

Episodi per molti aspetti simili, ma con conseguenze di gravità proporzionalmente inversa a responsabilità e ruolo istituzionale: per il vicepresidente del Senato “nulla”, per il dirigente politico locale “sospensione” dagli incarichi, per la dipendente privata “licenziamento”.

Questi episodi riportano l’attenzione sul tema culturale, e sulla necessità di affrontare la questione della stigmatizzazione delle persone con disabilità con onestà e responsabilità. Per capire quanto sia importante quest’aspetto e come ci riguardi, seppur in grado diverso, tutti quanti, varrebbe la pena rileggere la lettera che [Umberto Eco](#), recentemente mancato, scriveva al nipote per accompagnarlo affettuosamente nel suo percorso di crescita. La lettera, scritta da uno dei massimi esperti di linguaggio, era, tuttavia, accompagnata da diversi luoghi comuni e considerazioni “stigmatizzanti”, sulle persone con disabilità. Un eccellente giornalista e persona con disabilità, [Franco Bompreszi](#), scriveva anche lui, successivamente, al nipote di Eco e, dopo averlo invitato a riflettere criticamente su alcuni passaggi della lettera in questione, concludeva la sua con un invito che ognuno dovrebbe far suo: “Perciò, se puoi, fammi un regalo: spiega tu al nonno come ci si deve comportare, e stupiscilo con una citazione inglese: See the person, not the disability”.

Dalle cronache: discriminazioni e violenze

10/07/2015: Prato, alla Rsa di Narnali 9 misure di custodia cautelare, 17 persone indagate tra infermieri e operatori sanitari per lesioni, maltrattamenti e anche furti di soldi ai pazienti ricoverati con forme di Alzheimer.

07/08/2015: Massa Carrara, con Sentenza n.384/2015, il Tribunale ha condannato ai sensi della legge 67/2006 il Comune di Massa per discriminazione sulla riduzione delle ore di frequenza del centro estivo di Simone un bambino con disabilità.

29/09/2015: Andria: sono postate su facebook le foto di una persona con gravi problemi psichici legata a un albero con nastro adesivo.

02/10/2015: Roma, arrestati due trentenni per aver picchiato un ragazzo con disabilità sul Bus mentre si stava recando a scuola.

06/10/2015: Genova, un ragazzo con sindrome di down è aggredito sul Bus.

09/10/2015: Ferrara, una madre ritira la propria figlia dall'asilo nido perché un'ausiliaria ha la sindrome di down.

04/11/2015 Mantova: padre di 88 anni uccide figlio di 51 anni tetraplegico dalla nascita staccandogli il respiratore e poi s'impicca.

05/12/2015: Lecce: sono arrestati i protagonisti di un video girato nel 2014 in cui legano al cancello di una chiesa un ragazzo con disabilità, lo schiaffeggiano, lo insultano, lo costringono a fumare uno spinello e gli orinano addosso.

17/12/2015: Roma, un ragazzo autistico e il suo accompagnatore sono allontanati da un bar.

08/02/2016: Grottaferrata: nella struttura di riabilitazione “Eugenio Litta”, in convenzione con il Servizio Sanitario Regionale, sono arrestati 10 operatori e altri 5 sottoposti a indagine per maltrattamenti pluriaggravati e sequestro di persona nei confronti degli ospiti della struttura minorenni, alcuni di 8 anni, con gravi patologie neuropsichiatriche e motorie.

10/02/2016: Parma arrestati la titolare e le due collaboratrici della casa famiglia per anziani Villa Alba, per maltrattamenti aggravati sugli otto ospiti della struttura.

15/02/2016: Cagliari: sono notificate le misure cautelari di sospensione dal pubblico servizio per sei mesi a 14 operatori dell’AIAS di Decimomannu, per maltrattamenti, percosse, lesioni personali, omissione di referto nei confronti dei pazienti con gravi disabilità psicofisiche, ospiti della struttura.

19/02/2016: Vercelli diciotto arresti di operatori nella casa di cura "La Consolata" ex clinica di Mamma Ebe, che ospita disabili adulti psichiatrici e anziani malati di Alzheimer. Gli episodi più di 300, sono in particolare: schiaffoni, strattoni, prese per i capelli, pugni, spintoni, umiliazioni e vessazioni, pazienti legati o costretti a giacere per terra e sentirsi calpestare.

20/02/2016: Viterbo sospesa dall’insegnamento e indagata per maltrattamento insegnante di una scuola media che umiliava alunno con lieve disabilità intellettiva e incitava compagni a picchiarlo.

07/03/2016 Verona, padre di 64 anni malato di depressione uccide moglie malata, ferisce il figlio autistico poi tenta il suicidio.

08/03/2016 Rivarolo: denunciata insegnante che “processa” alunno con autismo in classe di fronte a genitori e compagni.

08/03/2016: Alice Castello: Cinque rinvii a giudizio per maltrattamenti nella comunità terapeutica per minori Domus Alba di Alice Castello.

13/04/2016 Isernia: Luigi, alunno con autismo è lasciato in classe con insegnante di sostegno mentre i compagni sono in gita scolastica.

13/04/2016 Livorno: Giulio, alunno con autismo, è lasciato in classe con insegnante di sostegno mentre i compagni sono in gita scolastica.

18/04/2016: Legnano, sospesa gita scolastica dal Ministro Giannini perché esclusa studentessa autistica che nessuna delle compagne voleva in camera.

30/05/2016: Avellino: con la Sentenza n. 22786/16, la Sesta Sezione Penale della Corte di Cassazione ha confermato una condanna penale per “rifiuto d’atti d’ufficio” ad alcune collaboratrici scolastiche che si erano rifiutate di prestare assistenza igienica nel cambio del pannolino a una bimba con disabilità complessa.

Omosessualità e persona

Di Ezio Menzione

Il punto della situazione: novità e difficoltà dopo l'entrata in vigore della legge sulle unioni civili

L'11 maggio 2016, dopo un'ulteriore lettura della Camera dei Deputati, passa **la legge sulle unioni civili per le coppie omosessuali** (e solo per esse): la legge n.76/2016 del 20/5/16. Non è il matrimonio, ma certo è una conquista che allinea l'Italia a quei paesi (praticamente tutta l'Europa e molti altri nel mondo) che hanno già dato una qualche forma di riconoscimento alle unioni omosessuali. Rispetto a chi da 5 legislature (tanto è il tempo trascorso dalla prima proposta di legge presentata dall'allora e ancor oggi senatore Luigi Manconi) aspettava questo momento si tratta di una vera conquista.

L'iter della legge era stato tormentato: l'esame nelle commissioni ha richiesto anni e non si riusciva a portarla in aula; anche nell'ultima versione, quella più o meno approdata all'aula, la destra, compreso quella interna al Partito Democratico, e i cattolici la avevano osteggiata in ogni modo e la proposta aveva dovuto essere limata in più punti. Per esempio, già da un anno non si parlava più di "famiglia" per le coppie che avrebbero costituito un'unione civile, bensì di "formazione sociale". Ma l'attacco era stato particolarmente duro nella lettura del Senato, dove la risicata maggioranza governativa pareva non tenere, tant'è che il governo aveva posto la fiducia dopo avere modificato in due punti la legge: togliendo l'obbligo di fedeltà, che invece è contenuto nelle norme sul matrimonio, e togliendo il diritto alla *stepchildadoption*: il diritto ad adottare il figlio del o della partner dello stesso sesso. Il diritto ad adottare in generale per la coppia era già stato espunto. La legge è stata accolta tutto sommato positivamente dalla comunità gay e lesbica italiana, riconoscendosi che l'obbligo di fedeltà

è un residuo obsoleto anche per il matrimonio (la fedeltà, ammesso che sia un valore, lo è per reciproca volontà, non certo per legge) e la *stepchildadoption* è ormai riconosciuta da plurima giurisprudenza, che non si ha motivo di ritenere che cambi di orientamento in futuro. Quanto al riconoscimento del matrimonio gay, può essere rimandato ad un'ulteriore fase di lotte: l'importante – questo è il sentire comune – è che alle coppie omosessuali siano riconosciuti gli stessi diritti e doveri della coppia eterosessuale: presupposto necessario perché la loro affettività abbia pari dignità sociale.

Inoltre la legge prevede il riconoscimento delle convivenze di fatto: istituto “leggero” quanto a diritti, ma che può tornare utile: la legge lo prevede per ogni coppia che lo richieda, sia etero che omo.

Vi sono, invece, spazi seri di discussione su molte questioni giuridiche che possono sorgere in sede applicativa ed esse possono trovare la loro soluzione con i decreti attuativi che il governo ha emanato entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, che le camere possono approvare o modificare e che il governo, nei successivi tre mesi può accettare o lasciare intatti (dunque saranno definitivi entro il marzo 2017). Intanto, un decreto ponte che disciplinava solo il registro delle unioni, è già stato emanato il 23/7/16 e porta il numero 144/16 ed ha consentito ai comuni di costituire le prime unioni.

Ma i problemi maggiori riguardano la normativa penale sia sostanziale che procedurale che dovrà applicarsi al comportamento della coppia. Problemi non di poco conto. Lo spirito della legge è quello dell'equiparazione della coppia unita con unione civile a quella unita con matrimonio: ma un'eventuale estensione in malampartem non può essere effettuata in termini di analogia interpretativa, in sede processuale. Il classico delitto previsto dall'art.572 CP (i maltrattamenti in famiglia oggi ribattezzato “maltrattamenti contro familiari e

conviventi”) si applicherà oppur no a soggetti legati dall’unione civile? Più facile, forse, è la risposta affermativa per quanto riguarda un’estensione in bonam partem. Gli esempi sono molti, sia in malam che in bonam partem. Il reato di bigamia (art.566 CP) si estende o no? E l’induzione al matrimonio mediante inganno (art.558 CP)? E la vicendevole posizione di garanzia ex art.40 c.2 CP? E la violazione degli obblighi di assistenza familiare (art.570 CP) come li risolviamo se l’unione dal punto di vista giuridico non è una “famiglia” bensì una “formazione sociale”? Ugualmente per i maltrattamenti contro “familiari” e conviventi. Ma c’è di peggio: si applica o no l’aggravante di aver agito contro il coniuge nell’omicidio (art.577 CP)? E il sequestro dei beni del coniuge – tanto spesso previsto sia dalle norme sostanziali che da quelle di rito – sarà possibile? E l’aggravante del sequestro di persona (art.605 CP) e del sequestro di persona a scopo di estorsione (art.630 CP)? E ancora: la violenza sessuale aggravata se commessa contro il coniuge o lo sfruttamento e l’induzione alla prostituzione? E sarà configurabile l’abuso d’ufficio per omessa astensione se interviene l’interesse del partner dell’unione? E questo tanto per restare alle norme sostanziali in malam partem. Se aggiungiamo quelle in bonam partem e quelle processuali, la sfilza prende parecchie pagine. Occorre sperare che il governo lavori bene in sede di decreti attuativi, i quali, avendo (dopo i vari passaggi e le dovute controfirme) valore di legge, saranno in grado di risolvere molti di questi problemi, come già si vede dagli schemi proposti dal governo alla lettura delle camere.

Come vedremo al prossimo paragrafo, infatti, il governo in effetti ha lavorato bene in sede di emanazione dei decreti attuativi, ora c’è solo da sperare che le Camere non tentino di stravolgerli.

I decreti attuativi della legge sulle unioni civili

Puntuale con l'impegno preso, il governo ai primi di ottobre 2016 ha sottoposto ai rami del Parlamento tre decreti attuativi (nn.50144, 50145, 50146) abbastanza chiari e una volta tanto ben scritti. Essi, contrariamente a quanto sospettosamente si poteva temere, non tradiscono lo spirito della legge ed anzi, nella sostanza, individuano la coppia omosessuale costituita in unione civile come un nuovo tipo di famiglia a tutti gli effetti, con buona pace della dizione legislativa ("nuova formazione sociale") che tendeva a porre un confine fra la famiglia costituita a seguito di matrimonio e tutte le altre possibili famiglie.

Il primo dei tre decreti (il DAGL n.30146) riguarda le norme che disciplinano lo stato civile della coppia: c'è tutto ciò che occorreva ci fosse. Il registro presso lo stato civile (diverso da quello per i matrimoni, come è giusto); i pubblici ufficiali che possono costituire l'unione civile; la disciplina del cognome (tenere il proprio, aggiungere quello del partner, prendere quello del partner); l'assetto patrimoniale scelto dalla coppia e quant'altro. Forse, qualche dubbio residua per quanto riguarda l'unione civile che discenda da cambiamento di sesso.

I mesi precedenti all'emanazione dei decreti avevano visto alcuni sindaci sostenere che avrebbero invocato l'obiezione di coscienza ove richiesti di costituire unioni civili, stante la loro opposizione politica e "morale" a tale istituto. Si trattava per lo più di sindaci appartenenti alla Lega. E' stato loro risposto, con assoluta ovvietà, che la legge non prevedeva alcuna obiezione di coscienza, mentre l'ordinamento italiano lasciava spazio a tale istituto solo se legislativamente previsto (così è per l'aborto e così era per il servizio militare). Per di più, nel caso delle unioni civili, la norma prevede che i sindaci possano delegare altri

pubblici ufficiali per la loro costituzione (e non “celebrazione”, che è termine pervicacemente riservato dalla legge al matrimonio). Ma era lecito temere che, pur peccando di eccesso di delega, i decreti attuativi inserissero una norma che lasciasse spazio all’obiezione di coscienza. Così per fortuna non è stato ed un sindaco che si rifiutasse di costituire un’unione civile o almeno di delegare altri abilitati a farlo compirebbe puramente e semplicemente un’omissione di atti di ufficio penalmente perseguibile.

Il secondo decreto attuativo (il DAGL n.50145) riguarda le questioni di diritto internazionale. Il punto più dolente che doveva essere affrontato era come potessero venire recepiti nell’ordinamento italiano i matrimoni di coppie dello stesso sesso contratti all’estero. Il decreto prevede che essi vengano trascritti in quanto unioni civili, dunque nell’apposito registro e con le dovute conseguenze giuridiche. Il che è in linea con la dizione della legge sulle unioni civili, con il senso della legge stessa e soddisfa anche quanto la Corte Costituzionale aveva dettato a suo tempo: che cioè il sistema tollerava l’assenza di riconoscimento del matrimonio per coppie dello stesso sesso, purché vi fosse un istituto equivalente a salvaguardare i diritti degli individui coinvolti.

Non altrettanto sicuri si può essere che la previsione soddisfi in pieno i dettami della Corte EDU.

Il terzo decreto (il DAGL n.50144) – forse il più importante perché denso di implicazioni sia pratiche che ideologiche – è quello che prende in considerazione la **coppia unita civilmente rispetto al codice penale e al codice di procedura penale**. Vediamolo con attenzione

Al comma 28 lettera c) dell’art. 1 L.76/16 il legislatore ha previsto che il Governo adotti decreti legislativi che introducano nell’ordinamento

giuridico “modificazioni ed integrazioni normative per il necessario coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti”. Dalla lettura della norma si evince che la lettera c) del citato comma attribuisce all’organo esecutivo una delega avente portata generale (diversamente quindi dalle precedenti lettere a) e b), la cui ampiezza di contenuti permette così al governo di intervenire normativamente in tutti quei settori dell’ordinamento giuridico che richiedono un necessario coordinamento con la legge sulle unioni civili.

È proprio nell’ampio spazio di azione lasciato al governo dalla sopra descritta delega che si inserisce lo schema di decreto che l’organo esecutivo ha predisposto per introdurre modifiche correttive e di coordinamento all’ordinamento penale.

Si tratta infatti di un settore, quello penale appunto, che, forse, più di tutti abbisogna di un intervento mirato, non foss’altro che per le sue ontologiche caratteristiche. Vano ed impensabile sarebbe stato difatti utilizzare, per giungere al suddetto risultato, la norma di coordinamento introdotta all’art. 1 comma 20 della l.76/2016. Ed invero, seppure apprezzabile sia lo sforzo del legislatore di creare un raccordo, almeno semantico, tra la novella normativa e l’intero ordinamento giuridico, tale norma si caratterizza per un duplice limite. Innanzitutto di tipo oggettivo/funzionale perché il comma 20 stabilisce sì che “le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole “coniuge”, “coniugi” o termini equivalenti, ovunque ricorrano nelle leggi, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell’unione civile tra persone dello stesso sesso”, ma subordina siffatta estensione “Al solo fine di assicurare l’effettività della tutela dei diritti e il pieno assolvimento degli obblighi derivanti dall’unione civile tra persone dello stesso sesso”. In altri termini, il

legislatore ha deciso di limitare il principio estensivo a quelle norme dell'ordinamento giuridico rispetto alle quali il coordinamento sia funzionale all'effettività della tutela dei diritti e finalizzato al pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile.

Il secondo ed insuperabile limite della norma di coordinamento introdotta dal comma 20 dell'art. 1, più che essere interno alla norma medesima, deriva, come anticipato, dalle caratteristiche intrinseche allo stesso ordinamento giuridico penale, specie sostanziale. Un ordinamento infatti che si regge su un sistema di principi di derivazione costituzionale che ne fanno discendere un inviolabile rigore garantista: il riferimento è al principio di legalità nonché a quello di tassatività e determinatezza che, insieme, stabiliscono come imprescindibile l'espressa previsione dei fatti che costituiscono reato e impongono che il precetto penale, deputato a tale ultimo compito, lo assolva con precisione quasi chirurgica. Un ordinamento penale che sancisce il divieto di analogia in danno dell'imputato e che, così facendo, sbarra la porta a possibili effetti estensivi di disciplina che turbino il rigore sopra descritto.

Se a quanto finora detto circa la scarsa attitudine del comma 20 dell'art. 1 a fare da norma di coordinamento, si aggiunge anche che la L.76/16 è priva di una componente penalistica e che la medesima legge andrà ad incidere su un apparato di norme, il codice penale per l'appunto, risalente al 1930 che, solo in rare occasioni, ha avuto modo di essere oggetto di una revisione ed un adeguamento rispetto alle mutazioni in tema di rapporti familiari/sociali, da queste premesse non può che ritenersi essenziale un intervento normativo che sopperisca a tali lacune.

Ed è questo l'arduo compito a cui il governo ha tentato di far fronte con la predisposizione del decreto in questione.

Il criterio che ha guidato l'organo esecutivo nella stesura del testo normativo è, come emerge dalla stessa "Relazione illustrativa" al decreto, quello del "necessario coordinamento" tra la nuova disciplina sulle unioni civili e tutte le disposizioni del codice penale che individuano nella qualità di coniuge o nell'istituto del matrimonio elementi sui quali è costruita la fattispecie di reato o dai quali discendono effetti scriminanti o di attenuazione della risposta sanzionatoria o, al contrario, effetti che inaspriscono la pena. Puntare a questo adeguamento significa, in altri termini, fornire al sistema penale tenuta costituzionale rispetto al parametro dell'uguaglianza tra tutti i soggetti: significa cioè attribuire pari dignità, non solo sociale ma anche giuridica, alle parti di un'unione civile rispetto all'omologa figura del coniuge.

La prima modifica introdotta dal decreto nel codice penale riguarda l'art. 307 il quale offre al legislatore delegato lo spunto per ampliare ciò che agli effetti penali si intende con la locuzione "prossimi congiunti". E così il decreto legislativo stabilisce che "all'art. 307, quarto comma, dopo le parole "il coniuge" sono inserite le seguenti: "la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso". Quindi al concetto di prossimità che prima comprendeva solo gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii e i nipoti, si aggiungono anche i soggetti facenti parte di un'unione civile. La modifica introdotta dal governo trova la propria ratio sistematica nella circostanza che il codice penale ricorre spesso alla nozione di prossimo congiunto, sia prevedendo un'attenuazione della pena sia individuando una causa scriminante del reato.

La novella che così si introduce nel comma 4 dell'art.307 CP è particolarmente interessante perché alla Corte Costituzionale era stata a suo tempo sottoposta la questione di legittimità costituzionale della mancata previsione nell'esimente (o causa di non punibilità) del

convivente more uxorio e la Corte si era pronunciata per la non sussistenza dell'incostituzionalità proprio avendo riguardo alla particolare disciplina riconducibile all'art.29 Cost. poiché laddove in tale norma si rammenta la famiglia, si deve intendere la famiglia unita dal matrimonio. La norma come ora novellata, in una portata che, per la sua dizione, trascende l'articolo stesso in cui è inserita, riconosce una assoluta parità fra la famiglia unita in matrimonio e l'unione civile.

Semmai si può aggiungere che un adeguamento costituzionalmente orientato prima o poi occorrerà porlo in sede penale anche per le convivenze riconosciute previste anch'esse dalla L.76/16.

Prendiamo poi l'art. 384 CP che individua una scusante per chi commette numerosi delitti contro l'amministrazione della giustizia (falsa testimonianza, frode processuale, favoreggiamento personale, ecc.) essendovi "stato costretto dalla necessità di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave inevitabile nocimento nella libertà e nell'onore"; ebbene, a seguito della modifica introdotta dal decreto legislativo, anche le parti di un'unione civile beneficeranno di questa previsione. Stesso meccanismo estensivo opererà rispetto ad altre ipotesi di norme che analogamente individuano soggetti non punibili ovvero condotte punite con una pena attenuata: si pensi all'art. 386 CP che prevede un'attenuante per il prossimo congiunto che procura o agevola l'evasione di una persona legalmente arrestata o detenuta per un reato. Ed ancora il riferimento è anche a norme che individuano quei soggetti a cui si trasmettono alcuni dei diritti che fanno capo al suo originario titolare, come accade nell'art. 597 CP che estende il potere di proporre querela contro episodi diffamatori anche ai prossimi congiunti della persona offesa "se questa muore prima che sia decorso il termine per proporre querela o se si tratta di offesa alla memoria del defunto".

Effetti ampliativi della punibilità si avranno invece con riferimento al reato di “Abuso d’ufficio” punito dall’art. 323 CP che fa rientrare nelle condotte abusive punibili anche quella di omissione dell’obbligo di astensione in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto.

Occorre aggiungere che gli effetti estensivi e di coordinamento che derivano dal nuovo art. 307 CP non si limitano ad operare al solo interno del codice penale ma investono anche disposizioni di diritto processuale penale. Pensiamo ad esempio all’art. 199 CPP che al primo comma (il 3° comma, come vedremo, è stato oggetto di una espressa modifica ad opera del decreto in questione) attribuisce ai prossimi congiunti dell’imputato la scelta di astenersi dal deporre come testimoni. Pensiamo poi all’art. 96, comma 3 CPP il quale prevede che la nomina del difensore di fiducia, finchè non vi provveda la persona stessa, possa essere fatta da un prossimo congiunto. Ed ancora all’art. 90 comma 3 CPP che in tema di diritti e facoltà della persona offesa dal reato, stabilisce che nel caso di morte di quest’ultima, “le facoltà e i diritti previsti dalla legge sono esercitati dai prossimi congiunti”. Ulteriore riferimento potrebbe farsi all’art. 282 ter CPP in materia di misure cautelari, nello specifico riguardo al “Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa e dai suoi prossimi congiunti”. Da ultimo, ma l’elenco non è affatto esaustivo di tutte le ipotesi, si consideri l’art. 681 CPP che concede ai prossimi congiunti del condannato la possibilità di sottoscrivere la domanda di grazia diretta al Presidente della Repubblica.

Passiamo ora ad analizzare la seconda delle modifiche introdotte dal decreto legislativo al codice penale, ossia l’introduzione nel Titolo XI, capo IV del nuovo art. 574 ter, nella cui rubrica si legge “Costituzione di un’unione civile agli effetti della legge penale”. Al di là della collocazione sistematica dell’articolo all’interno dei delitti contro la

famiglia (che però è molto significativa), la norma ha l'evidente scopo di assegnare un preciso senso ai termini "coniuge" e "matrimonio", in maniera tale che essi comprendano, il primo, la parte dell'unione civile, ed il secondo, la costituzione di un'unione civile.

È evidente che l'effetto innovativo introdotto dal nuovo art. 574 ter è idoneo a incidere su tutte quelle norme del diritto penale sostanziale e processuale che fanno riferimento, a diversi effetti, alla figura del coniuge e/o all'istituzione matrimoniale.

Passiamo in rassegna alcuni degli esempi possibili in tal senso.

Il reato di "Bigamia" (art. 556 CP) che punisce sia chi, legato da un matrimonio, ne contrarre un altro, sia chi non essendo coniugato contrae matrimonio con persona già sposata, potrà ora, con il nuovo art. 574 ter, estendere la propria portata punitiva anche nei confronti di persone unite civilmente. Stessa ratio estensiva si esplica anche rispetto al reato di "Induzione al matrimonio mediante inganno" ex art. 558 CP. Analogamente per l'ipotesi di "Omicidio aggravato" di cui all'art. 577 CP che prevede un aumento di pena quando l'omicidio doloso sia commesso contro il coniuge. Ed ancora si pensi al reato di "Violazione degli obblighi di assistenza familiare" (art. 570 CP) che sanziona chi si sottrae agli "obblighi di assistenza inerenti alla qualità di coniuge", o ai reati di "Sequestro di persona" (art. 605 CP), di "Violenza sessuale aggravata" (art. 609 quater CP) e "Stalking" (art. 612 bis CP), che prevedono un'aggravante se il fatto di reato è commesso contro il coniuge.

Occorre precisare che non mancano neppure effetti estensivi in bonam partem: si pensi ad esempio al reato di "Sottrazione consensuale di minorenni" ex art. 573 comma 2, CP che prevede un'attenuante se il fatto è commesso "per fine di matrimonio".

Numerose, come prevedibile, sono anche le ripercussioni sul sistema processuale. Si pensi all'art. 35 CPP secondo cui nello stesso procedimento non possono esercitare funzioni di giudice colore che sono tra loro coniugi; ed all'art. 36 CPP che, tra le situazioni in cui il giudice ha l'obbligo di astenersi, vi inserisce quelle in cui il coniuge è persona offesa o danneggiato dal reato, ovvero svolge o ha svolto funzioni di pubblico ministero.

Terzo intervento correttivo operato dal decreto legislativo riguarda invece l'art. 649 CP rubricato "Non punibilità e querela della persona offesa, per fatti commessi a danno di congiunti". Nella modifica proposta dal decreto si prevede di inserire, al primo comma, dopo il numero 1, il numero 1 bis che aggiunge all'elenco dei soggetti non punibili per i reati contro il patrimonio commessi anche in danno della "parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, in costanza di abitazione". Sulla norma si era già espressa la Corte Costituzionale rilevandone incidentalmente l'assoluta inadeguatezza all'evoluzione dei tempi e incitando così il legislatore ad intervenire con un "indispensabile aggiornamento della disciplina dei reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare (sent. n° 233 del 2015).

Occorre da ultimo fare riferimento alle modifiche che il decreto legislativo in esame propone per il codice di procedura penale.

In realtà la modifica riguarda esclusivamente l'art. 199, comma 3 CPP che attiene all'ipotesi in cui la possibilità di astenersi dal testimoniare sia concessa anche alla persona nei cui confronti è intervenuta sentenza di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio contratto (a seguito della modifica la cessazione degli effetti riguarderà anche l'unione civile) e limitatamente ai fatti verificatisi o appresi dall'imputato durante la convivenza coniugale che,

con la novella legislativa, andrà ad equipararsi alla convivenza derivante dall'unione civile.

In materia processuale, null'altro aggiunge il legislatore delegato anche se, come sopra descritto occorre ricordare che, seppur non intervenendo direttamente, gli effetti di necessario coordinamento tra la L.76/16 e il codice di procedura penale sono comunque indirettamente derivati dalle incisive modifiche al codice sostanziale, ed in particolare all'art.307 CP.

Si può legittimamente concludere che i decreti attuativi, pur rimanendo nella cornice della legge delegante, costituiscono un rafforzamento giuridico (e quindi anche sociale) dell'istituto dell'unione civile, evitando di avallare distinzioni speciose fra matrimonio e unione civile: stessa ratio e stessi presupposti (volontà, affetto, convivenza ecc.) e dunque stesse conseguenze giuridiche pur in un quadro di netta distinzione formale. Con buona pace di chi puntava (e forse anche in futuro punterà) all'unione civile come ad un istituto di minor "peso" e valore rispetto al matrimonio.

Stepchildadoption e Gestazione Per Altri (GPA)

Fin dall'inizio, nonostante esso fosse stato previsto da molte proposte di legge, il diritto ad adottare da parte della coppia omosessuale era stato escluso dal disegno di legge varato dalla commissioni referenti di Camera e Senato e proposto al vaglio dell'aula. Lo stesso disegno di legge della Camera (il DDL Cirinnà) però prevedeva il diritto del partner ad adottare il figlio dell'altro o dell'altra: cosa logica visto che i figli vengono allevati da ambedue i membri della coppia e quindi sembra naturale legare anche il secondo padre o la seconda madre ai propri doveri verso il minore, prima ancora che vedere riconosciuti i diritti del secondo padre o della seconda madre verso di esso. Insomma, si tratterebbe di una norma certamente a vantaggio del minore.

Ma l'opposizione (anche quella interna al PD), seguendo in questo l'andamento di certi sondaggi, che avevano mostrato un consenso diffuso al riconoscimento della coppia, ma un giudizio prevalentemente negativo circa la genitorialità della coppia stessa, ha fatto trincea su questa previsione della cosiddetta *stepchildadoption*, tanto che il governo, infine, pur di sbloccare la situazione, ha ritirato la norma sull'adozione del figlio del partner e così ha fatto passare il disegno di legge in via definitiva. Il movimento omosessuale, giustamente, ha protestato per la soppressione di tale diritto, ma, pur di portare a casa il risultato delle unioni civili, ha rinviato ad altro momento la battaglia sull'adozione, sia quella interna alla coppia che quella della coppia verso minori non della coppia stessa.

Non bisogna dimenticare che mentre il tema dell'adozione (interna o esterna alla coppia omosessuale) veniva ideologicamente dibattuto nell'agone (si fa per dire!) politico, intanto, in concreto, molti Tribunali si stavano pronunciando per riconoscere il diritto ad adottare interno alla coppia, andando a formare una giurisprudenza abbastanza compatta.

In maniera assai speciosa, accanto alla discussione sulla *stepchildadoption* è montata anche una specie di discussione (perlopiù basata su elementi di scarsa conoscenza, quanto mai ideologici e lontani dai dati di realtà) sulla gestazione per altri (GPA o utero in affitto). Si è voluto sostenere che riconoscere la *stepchildadoption* avrebbe indotto le coppie gay maschili a ricorrere alla GPA (fuori d'Italia, nei paesi che ad esse la consentono) per poi richiedere la *stepchildadoption* da parte del padre non naturale del figlio del partner. Siccome la GPA, così si diceva, è una pratica eticamente e socialmente deprecabile, invece di intervenire su di essa si preferiva intervenire sulla *stepchildadoption* che alla GPA poteva portare. Ignorando che la GPA da parte delle coppie gay maschili è fenomeno che riguarda pochissimi casi, mentre la *stepchildadoption* sarebbe andata a sanare molti altri casi i cui il figlio di un partner della coppia gay era invece nato in maniera del tutto naturale da un pregresso rapporto eterosessuale. Ma tant'è: l'opposizione alla *stepchildadoption* e la discussione sgangherata sulla GPA è stata l'ultimo baluardo individuato dall'opposizione per cercare di bloccare la legge sulle unioni civili.

Il paradosso è stato che su questa trincea (quella della GPA) la destra: sia quella moderata che quella estrema, hanno trovato un insperato appoggio in una parte del movimento femminista e di quello lesbico (non nel loro complesso, beninteso). Il furore ideologico di questa parte del movimento si è posto a fianco e a oggettivo rafforzamento dell'opposizione alle unioni civili. Naturalmente, poiché da parte della destra il riferimento alla GPA era del tutto specioso, ma serviva contingentemente per opporsi alle unioni civili, una volta passata – ahiloro! – la legge, della GPA, in pratica, non si è più parlato. Così il ricorso alla GPA continua ad essere posto in essere massimamente dalle coppie eterosessuali sterili e, sia pure in misura assai ridotta, da parte delle coppie omosessuali.

Le lesbiche (alcune, di nuovo, non tutte) nel mese di ottobre hanno ripreso il tema della GPA in un documento rivolto all'Unione Europea affinché la GPA venga bandita con legge universale. Ovviamente, non è compito della legge europea (né, tanto meno, di quella italiana) farsi legge universale, ma tant'è. Ci si rende forse conto che la GPA è una pratica del tutto ammessa e consueta in certe nazioni (extraeuropee, salvo due casi) e quindi difficilmente si potrà arginarla con leggi interne. Come dimostrano anche ormai numerosissime sentenze italiane ed europee che in pratica la hanno depenalizzata e, comunque, hanno riconosciuto i diritti del minore sia pure nato da una pratica vietata.

Il Consiglio d'Europa (che vede al proprio interno una maggioranza di destra) il giorno 11 ottobre 2016 ha varato una decisione (si trattava di approvare o meno un rapporto interno che aveva qualche timida apertura sui diritti dei figli nati da GPA) che si esprime contro la GPA ed anche contro il riconoscimento dei diritti dei minori che siano nati a seguito di questa. Il Consiglio si è verticalmente spaccato in due (83 per il divieto, 77 contrari e 7 astenuti) non scorgendo che in questo modo si perdeva l'occasione di disciplinare quanto meno il riconoscimento e i diritti dei minori, lasciando l'intero sistema come una prateria in cui assieme a convogli disciplinati possono scorrere ogni genere di avventurieri e profittatori. Non scorgendo, inoltre, come la Corte EDU da anni ormai è giunta a riconoscere e disciplinare – tendenzialmente per tutti i paesi membri – i diritti dei nati da surrogazione ed è facile prevedere che essa non rivedrà le proprie posizioni in ragione di una decisione del Consiglio d'Europa.

Il persistere di atti omofobici

In questo ultimo anno non si sono avuti in Italia episodi di omofobia che abbiano attinto a livelli gravissimi. Per intenderci, non solo non ci sono stati omicidi dettati da omofobia, ma neanche suicidi provocati da atti omofobici e si sono diradati anche gli atti di aggressione fisica in ragione dell'orientamento sessuale, vero o presunto. Sono invece continuati come uno stillicidio gli episodi di bullismo, specie scolastico, contro giovani omosessuali, veri o presunti tali.

E' troppo presto per dire se il riconoscimento dell'unione civile fra persone dello stesso sesso dia una legittimazione e dignità sociali tali da far attenuare consistentemente gli episodi omofobici. Dovrebbe essere così, ma non è detto; anzi può accadere che la maggiore visibilità connessa alle unioni generi reazioni distorte in senso omofobico: è stato così negli USA, per esempio. Ma piace pensare che la discussione pubblica che si è avuta in occasione dell'approvazione della legge sulle unioni civili abbia donato un riconoscimento sociale agli omosessuali così da togliere loro o almeno attenuare lo stigma sociale che, almeno agli occhi di alcuni, tale orientamento sessuale comporta. Certamente anche le immagini, divulgate da tutti i media, ma soprattutto da quelli social, di coppie dello stesso sesso che si uniscono e si baciano davanti al sindaco e di fronte a parenti ed amici hanno contribuito sottilmente, ma potentemente a “normalizzare” l'immagine di gay e lesbiche. In questo senso si può ben dire che le unioni civili hanno costituito un punto di svolta la cui portata potrà essere pienamente apprezzata a medio-lungo termine.

Ci sembra sia risultato di tale “normalizzazione” il fatto che in questo mese di ottobre la Ministra della Difesa Pinotti si sia impegnata a

combattere l'omofobia nelle forze armate e a promuovere le unioni anche all'interno di esse.

Il pluralismo religioso

di Ilaria Valenzi:

Il punto della situazione

I **principi costituzionali in tema di libertà religiosa attendono ancora di essere pienamente attuati**. La legislazione in materia soffre di un pesante *vulnus* strutturale, costituito dalla persistente vigenza della normativa sui “culti ammessi”, che trova applicazione nei confronti delle **confessioni religiose diverse dalla cattolica e prive di Intesa** con lo Stato ai sensi dell’art. 8, terzo comma, Cost. Le realtà di fede coinvolte sono sempre più numerose, anche grazie al binomio pluralismo religioso – immigrazione. D’altra parte, il buon clima ecumenico e l’importante lavoro di redazione di una nuova bozza di legge in materia fanno sperare in un intervento di riforma nel prossimo futuro.

Nel frattempo lo **strumento dell’Intesa continua a mantenere la sua rilevanza, specie in assenza di una disciplina completa** in tema di diritti individuali e collettivi connessi al credo religioso. Vecchi e nuovi problemi si presentano per lo Stato, tra confessioni religiose che faticano a rappresentarsi unitariamente ed associazioni non confessionali che chiedono riconoscimento ai fini delle trattative.

Proseguono le politiche del Governo in tema di **rapporti con l’islam**. Accanto alla Consulta delle comunità, presso il Ministero dell’Interno è stato istituito il “Consiglio per le relazioni con l’Islam italiano”, avente il compito di fornire pareri e formulare proposte sulle politiche di integrazione connesse alla religione islamica. Il Consiglio ha prodotto un primo rapporto sul tema del **“Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam”**. Tra gli altri aspetti, il rapporto indica come asse strategico la formazione di imam quali cittadini attivi, adeguatamente istruiti sui principi repubblicani e dotati di coscienza

civica e rispettosi della legalità. Fondamentale la conoscenza e l'utilizzo della lingua italiana.

Sono state messe in atto dal Governo alcune misure di contrasto alla radicalizzazione ed alla diffusione della propaganda jihadista. L'attenzione si è concentrata sulle carceri, con l'approvazione di un piano sperimentale Stato – Ucoii per l'accesso di imam in alcuni luoghi di detenzione.

Gli attacchi terroristici avvenuti nel corso degli ultimi mesi sono la causa **dell'intensificarsi di casi di islamofobia**. Torna ad affacciarsi la questione del velo, strumentalizzata anche a livello politico.

Non mancano **episodi di antisemitismo**. Su altri fronti, le pratiche rituali continuano a creare difficoltà e a causare situazioni di rischio, aumentate dalla poca chiarezza di regolamentazione in materia.

I luoghi di culto infine rappresentano terreno di scontro politico. Alcune Regioni hanno emanato provvedimenti legislativi in materia di edilizia ed urbanistica, fortemente restrittivi del diritto di libertà religiosa. Immediata è stata la reazione del Governo, che ha condotto ad una prima pronuncia di incostituzionalità da parte della Consulta.

Per una legge sulla libertà religiosa: percorsi istituzionali e dialogo ecumenico

L'analisi in concreto dei livelli di attuazione del diritto di libertà religiosa e di coscienza in Italia nel periodo dal giugno 2015 al giugno 2016 non può prescindere dal dato essenziale, in più occasioni già rilevato¹, della permanenza di un originario *vulnus* di disciplina, che ha caratterizzato la storia repubblicana delle relazioni Stato – confessioni religiose e che, ad oggi, fa ritenere il percorso verso il pieno riconoscimento di pari diritti e dignità delle comunità di fede ancora incompiuto.

I rapporti tra ordinamento italiano e realtà confessionali continuano infatti ad essere regolati mediante strumenti legislativi eterogenei, cui corrispondono livelli differenziati di riconoscimento di diritti. In un'ideale piramide delle fonti, interessa in particolare analizzare ciò che sta accadendo alla base, per l'importanza dei soggetti ivi collocati nel racconto del paese che cambia. Un tessuto sociale, dunque, in continua trasformazione, composto da esperienze di fede tradizionalmente lontane, che accendono una luce sullo stato del pluralismo religioso e culturale in Italia. Le nuove presenze si sommano così a quelle minoranze religiose che costituiscono una parte storicamente rilevante del fenomeno religioso italiano e che da sempre rivestono un ruolo importante nella società civile. Del pari, come queste ultime stanno attraversando una fase di trasformazione interna, grazie all'incontro con

¹Per ulteriori approfondimenti si rinvia alle precedenti edizioni del Rapporto.

realtà di origine straniera², anche le comunità di prima immigrazione cambiano, grazie al confronto con le seconde generazioni di immigrati.

Al livello più basso del sistema delle relazioni Stato – comunità religiose si trova ancora il “*coacervo anonimo degli indistinti*”³, insieme di realtà di fede diverse dalla cattolica, reso uniforme dalla sottoposizione generalizzata alle disposizioni della cosiddetta “legislazione sui culti ammessi”, emanata sotto il ventennio fascista. Depurata di alcune tra le disposizioni più odiose, grazie ai ripetuti interventi della Corte costituzionale, l’impianto legislativo del 1929 – 30 continua a porsi come unica alternativa per la regolamentazione delle relazioni con le realtà confessionali, nelle ipotesi di mancata attivazione dello strumento legislativo di matrice convenzionale di cui all’art. 8, terzo comma, Cost., o di fallimento delle trattative.

Ne consegue che l’esercizio dei diritti connessi alla libertà religiosa è soggetto a logiche restrittive e a procedure farraginose, che ne ostacolano l’esplicazione per un numero sempre maggiore di fedeli. Ciò è tanto vero se si considera il costante trend in aumento del numero di individui appartenenti ad alcune tra le realtà confessionali più interessanti, come la galassia delle chiese evangeliche libere di matrice pentecostale, le chiese ortodosse diverse da quelle rappresentate dalla

² Sul punto, P. Naso, A. Passarelli, T. Pispisa (a cura di), *Fratelli e sorelle di Jerry Masslo. L’immigrazione evangelica in Italia*, Claudiana, Torino, 2014

³G. Peyrot, *Significato e portata delle intese*, in *Le intese tra stato e confessioni religiose*, a cura di C. Mirabelli, Milano, Giuffrè, 1978, p. 49

Sacra Arcidiocesi e l'Islam, tutte caratterizzate da una fortissima componente di membri di origine straniera⁴.

Accade, pertanto, troppo spesso che alla fragilità della condizione di straniero si sommi la difficoltà di professare liberamente la propria religione, in particolare nelle situazioni di bisogno connesse alla restrizione, più o meno forzata, della libertà personale. Ne è esempio il difficile esercizio dell'assistenza spirituale negli ospedali e nelle carceri. Su di un altro fronte, l'esposizione di simboli e l'esercizio di pratiche rituali incontrano difficoltà connesse alla mancanza di una regolamentazione in materia e sono rimesse per lo più al grado di sensibilità dei soggetti coinvolti, quando non all'intervento della magistratura.

D'altra parte, il fenomeno non riguarda esclusivamente la libertà dei singoli, ma colpisce intere comunità di fede, come nel caso delle aperture dei luoghi di culto, sempre più soggette ad interventi legislativi regionali e locali in materia di edilizia ed urbanistica, che invadono la sfera delle relazioni tra Stato e confessioni religiose ed impediscono la libertà di riunione a fini di culto.

Una base confessionale sempre più ampia e sempre meno anonima obbliga pertanto ad una ridefinizione globale del sistema dei rapporti tra ordinamento statale e realtà religiose. Sul punto, il tema del definitivo superamento della legislazione sui culti ammessi è parte del dibattito politico ed istituzionale ormai da diversi anni, mentre numerosi sono stati i tentativi di approvazione di un testo di legge che si

⁴Sul punto, P. Naso, F. Pittau, *L'appartenenza religiosa degli immigrati*, in Idos – Confronti, *Dossier statistico immigrazione 2015*, p-184 ss. In particolare si rimanda alla stima dell'appartenenza religiosa degli immigrati residenti in relazione alle confessioni religiose citate.

inserirse pienamente nell'orizzonte dei principi costituzionali, facendone applicazione⁵.

Possono, peraltro, considerarsi superate quelle conflittualità politico - confessionali che avevano comportato una frenata verso l'approvazione di una nuova legge in materia, ponendo un vero e proprio veto alla prosecuzione dei lavori parlamentari. All'interno della nuova stagione di dialogo ecumenico, inaugurata con il pontificato di Francesco, sono sorte infatti concrete speranze di realizzazione di un progetto legislativo che si ponga l'obiettivo di riconoscere piena dignità all'appartenenza religiosa di tutti gli individui.

Se infatti il giugno 2015 si era chiuso con la storica visita di papa Francesco al tempio valdese di Torino (qui il video dell'incontro <http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-e12e0e06-05e9-4b19-a472-02a465071c8a.html>)⁶, il 5 marzo 2016 una delegazione della Tavola valdese è stata ricevuta in Vaticano dal papa⁷. In occasione della restituzione della visita, il moderatore della Tavola valdese Eugenio Bernardini ha evidenziato l'importanza di dare maggior concretezza ad un dialogo ecumenico in forte crescita, anche attraverso *“una nuova missione cristiana in un mondo sempre più plurale e secolarizzato; e penso anche all'ecumenismo ‘nella diaconia’, che forse come mai in questi giorni avvicina cattolici e protestanti nel*

⁵Per una lettura ragionata si veda R. Mazzola, *Brevi considerazioni in merito alle politiche in materia di libertà religiosa e di coscienza in Italia*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, Vol. 21, N. 2, 2013, 342 ss.

⁶*“Francesco nel tempio valdese fa la storia”*. Intervista a Eugenio Bernardini, moderatore della tavola, di Paolo Rodari, Repubblica, 22 giugno 2015

⁷*“Il Papa riceve valdesi e metodisti. Prima volta nella storia”*, di Domenico Agasso Jr, La Stampa, 5 marzo 2016

comune impegno per un mondo capace di dialogo e giustizia, come l'accoglienza dei profughi e la tutela dei diritti dei migranti”⁸.

Sulla scorta della rinvigorita stagione dell'ecumenismo si attende pertanto la definitiva affermazione di una stagione della libertà religiosa. Su tale strada si rinnovano forti segnali positivi provenienti dal lavoro che un gruppo di studiosi, coadiuvati dalla presenza degli esponenti delle comunità di fede, sta portando a termine e che condurrà nei prossimi mesi alla presentazione di una bozza di legge in materia di diritto di libertà religiosa e di coscienza⁹.

Si auspica, pertanto, che le insostenibili criticità di un sistema legislativo anacronistico e lacunoso siano al più presto superate, colmando in tal modo il ritardo politico che ha finora impedito di scorgere nella libertà religiosa una risorsa culturale nella società post – secolare¹⁰.

Il percorso accidentato delle Intese con le confessioni non cattoliche

A distanza di un anno dalla sua sottoscrizione, il 28 giugno 2016 l'intesa tra Stato e Istituto Buddista Italiano SokaGakkai è diventata legge (il testo è consultabile qui

⁸*Ibidem*

⁹*“Laicità come testimonianza. Progetto di legge sulla libertà di coscienza e di religione: il giurista Roberto Zaccaria interviene all'Assemblea della Fcei”*, di Federica Tourn, su *Riforma*, 6 dicembre 2015

¹⁰P. Naso, *La libertà religiosa come risorsa sociale*, in *Quad. dir. pol. Eccl.* 1, 2016, p. 25.

http://www.olir.it/ricerca/getdocumentopdf.php?lang=ita&Form_object_id=6556).

Le trattative, avviate nel 2001, a seguito dell'ottenimento della personalità giuridica da parte dell'Istituto, erano già terminate nel 2011, ma il procedimento è rimasto inattivo sino al 2014, a causa della mancanza di copertura finanziaria. L'Istituto conta circa 70.000 aderenti ed è la seconda realtà buddista in ordine di tempo ad ottenere un'intesa con lo Stato¹¹.

Quella appena descritta è, allo stato dell'arte, l'ultima intesa ad essere stata definita dopo la conclusione dell'interessante stagione del 2012, che comportò l'approvazione di ben cinque intese con realtà confessionali importanti quali, tra le altre, la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale e l'Unione Induista Italiana¹².

Sono, peraltro, ancora in corso le trattative con confessioni altrettanto significative, anche per l'importanza numerica dei fedeli coinvolti, come la Consulta evangelica, ombrello giuridico sotto il quale si riuniscono circa 150 chiese evangeliche di matrice pentecostale, e la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova. L'intesa con quest'ultima realtà è soggetta da molti anni ad un *iter* particolarmente tormentato in fase di approvazione parlamentare; l'ultimo intervento risale alle 16^o Legislatura ([qui l'ultimo il disegno di legge presentato in Senato](#))

¹¹In data 31 dicembre 2012 il Parlamento ha infatti approvato l'Intesa con l'Unione Buddhista Italiana.

¹²Cui si aggiungono la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, la Chiesa Apostolica in Italia e la già ricordata Unione Buddhista Italiana

Quel che è certo è che, in mancanza di una legge organica in materia di libertà religiosa e di coscienza, lo strumento dell'intesa si rivela fondamentale, non soltanto per la regolamentazione di quelle specificità confessionali, che ha costituito la ragione primaria della sua introduzione, ma anche per garantire il godimento di diritti individuali e collettivi che, senza intesa, sono privi di specifica copertura legislativa.

Un discorso a parte merita la questione dei rapporti tra Governo e Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti. Lo stop definitivo alla possibilità che L'UAAR ottenga un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., proviene infatti da una recente pronuncia della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sul conflitto di attribuzioni sollevato dal Presidente del consiglio dei ministri nei confronti della Corte di Cassazione. La vicenda nasce nel 2003, quando il Governo italiano decideva di non avviare le trattative ai fini della conclusione dell'intesa con l'UAAR, ritenendo che la professione di ateismo non fosse assimilabile ad una confessione religiosa e, come tale, non potesse godere del regime di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. A seguito di alterne pronunce in sede amministrativa, su impulso dello stesso Governo, nel 2013 la Corte di Cassazione a Sezioni Unite affermava il contrario principio per cui al Governo non è riconosciuta un'assoluta discrezionalità nella determinazione dell'attitudine di un culto a stipulare un'intesa con lo Stato, a meno di violare il principio di eguale libertà delle confessioni, costituzionalmente riconosciuto. Nel marzo 2016 la Consulta ha affermato che l'individuazione dei soggetti con cui avviare le trattative è scelta che attiene alla discrezionalità politica del Governo, il quale può esserne chiamato a rispondere esclusivamente davanti al Parlamento. Vale pertanto, ai soli fini della procedura di stipulazione dell'intesa, e senza nulla escludere in riferimento al sistema complesso di norme che regola la vita delle realtà confessionali, l'atto di diniego espresso dal Governo, fondato sulla negazione

all'UAAR della qualifica di confessione religiosa (qui il testo della sentenza <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>)¹³.

I rapporti con l'Islam

Componente essenziale del pluralismo religioso in Italia è senza dubbio l'Islam che, seppur non predominante nel quadro eterogeneo delle realtà di fede, ne rappresenta certamente una parte rilevante. Con più di 1.600.000 fedeli di origine straniera¹⁴, circa 140.000 tra italiani convertiti e immigrati naturalizzati¹⁵, l'Islam si attesta come seconda confessione religiosa per diffusione in Italia, alle spalle del cristianesimo.

Cifre cospicue, cui non corrisponde un sistema adeguato di riconoscimento dei diritti. L'unico ente ad essere riconosciuto dallo Stato per le funzioni di culto risulta, infatti, essere ancora il Centro islamico culturale d'Italia, che dal 1995 gestisce la Grande Moschea di Roma e che svolge un ruolo rappresentativo che va oltre gli scopi statutari. Più di recente, il CCII sta svolgendo una funzione aggregativa di alcune comunità islamiche, con la finalità di giungere ad un patto confederale, funzionale all'individuazione di una rappresentanza islamica unitaria. Ciò ha condotto nel 2012 alla creazione della Confederazione islamica italiana, cui fanno parte esclusivamente le moschee di tradizione malikita e, pertanto, di prevalente origine

¹³In senso critico, S. Lariccia, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa* [?], in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 20, 2016

¹⁴Fonte Centro Studi e Ricerche IDOS.

¹⁵M. Bombardieri, *Moschee d'Italia*, Bologna, 2011.

marocchina. La Confederazione islamica italiana ha preso negli ultimi anni una posizione di netta distanza dai centri culturali legati all'Ucoii, considerati portatori di un'idea di islam più radicale; è stata diffusa la notizia che il 12 maggio 2016 la Confederazione ha formalizzato la richiesta al Governo di avvio di trattative per la stipulazione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost¹⁶.

Tentativi in tale direzione sono stati già stati effettuati, con scarso successo, proprio dall'Ucoii, l'organizzazione più diffusa e più rappresentativa dell'islam italiano, che riunisce in sé comunità di provenienza territoriale variegata, con una presenza capillare su tutto il territorio ed un'importante capacità attrattiva delle realtà immigrate. Stesso percorso è stato intrapreso anche dalla Coreis, realtà afferente all'islam italiano, ma inutilmente¹⁷. In entrambi i casi il tentativo si è rivelato fallimentare, principalmente per la difficoltà ravvisata dalle istituzioni di intravedere nella struttura delle organizzazioni richiedenti un centro unitario di imputazione di diritti e doveri, cui far riferimento in ogni grado di interlocuzione.

Una “galassia islamica”, dunque, che fatica a coordinarsi e che paga le conseguenze della sua frammentazione con il posizionamento al livello più basso della gerarchia dei rapporti Stato – confessioni.

Al contempo, il Governo ha reiterato la strategia dei tavoli istituzionali¹⁸, con il fine di mettere in atto una politica di confronto diretto con le Comunità e proporre politiche di gestione delle relazioni condivise. La nuova Consulta per l'islam è stata istituita dal Ministro

¹⁶Su *La Stampa*, 1 maggio 2015

¹⁷C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia: identità e forme giuridiche*, Torino, 2015

¹⁸Il primo esperimento risale al 2005, con l'istituzione della Consulta per l'islam da parte del Ministro dell'interno Pisanu)

Alfano nel febbraio 2015; recentemente alcuni dei suoi componenti hanno espresso critiche per la scelta del Ministro di optare per una significativa presenza numerica di imam legati alla realtà dell'Ucoi. Accanto alla Consulta, il 19 gennaio 2016 si è insediato il “Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano”, organismo consultivo composto da esperti provenienti in gran parte dalle Università italiane, avente il compito di fornire pareri e formulare proposte sulle politiche di integrazione connesse alla religione islamica¹⁹. In seguito si dirà dei primi risultati del gruppo di lavoro

Quel che importa sottolineare è che le politiche messe in atto dal Governo per implementare il dialogo con l'Islam e prevenire fenomeni di radicalizzazione, costituiscono un valido correttivo alla mancanza di strumenti legislativi, in grado di regolare le complessità della situazione attuale. Tuttavia, gli stessi non possono sostituirsi alla sempre più pressante necessità di rivedere l'intero impianto dei rapporti Stato – confessioni religiose, mediante l'emanazione di una legge dotata di efficacia e coerenza nella regolamentazione del fenomeno.

Nell'ambiguità del sistema, infatti, persistono atteggiamenti polemici e strumentali, quando non islamofobici, anche da parte di partiti politici, in ciò aiutati dall'onda di paura creata nella popolazione dagli attacchi terroristici di matrice islamica radicale, verificatisi a più riprese in Europa nel corso del 2015 e nella prima metà del 2016. L'associazione “Carta di Roma”²⁰ offre una panoramica degli episodi di razzismo ed islamofobia verificatisi attraverso *imedia*; [qui il link al report europeo 2015 sull'islamofobia](#)

¹⁹Per informazioni su componenti e lavori, www.interno.gov.it

²⁰Sulla natura ed attività dell'Associazione: www.cartadiroma.org

Non mancano anche buone notizie: meritano un cenno quelle manifestazioni di dialogo interreligioso che hanno visto coinvolte numerose comunità islamiche presenti in Italia e che hanno raggiunto il punto più alto nella giornata di preghiera del 31 luglio 2016, promossa dai cattolici italiani e da circa 23.000 musulmani, i quali si sono ritrovati per lanciare un segnale di unità contro gli attacchi di matrice terroristica, a seguito dell'assalto di Rouen dello scorso 26 luglio 2016.

Politiche contro la radicalizzazione: i ministri di culto

Sulla scia degli atroci attacchi terroristici avvenuti in Europa nel corso del 2015 e del 2016, il Governo italiano ha intensificato le strategie anti radicalizzazione sul territorio, accompagnando gli interventi di pubblica sicurezza a politiche di integrazione. L'attenzione si è concentrata sulle moschee, quali centri nevralgici di aggregazione delle comunità, al fine di scongiurare il rischio di diffusione di messaggi di odio e di propaganda jihadista. Dal gennaio 2015 al giugno 2016, il Ministero dell'Interno ha emesso 102 decreti di espulsione di soggetti evidenziati per radicalizzazione o sostegno ideologico al jihad. Di questi, 8 sono imam. [Qui il video del *question time* del Ministro Alfano sul tema, tenutosi in Senato il data 28 luglio 2016](#)

Sul fronte delle politiche di integrazione, il Consiglio per i rapporti con l'islam italiano ha concentrato i suoi primi sforzi sulla questione del "*Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam*" ([qui il testo](#))

Il Consiglio indica come asse strategico delle relazioni con l'islam italiano la valorizzazione e la formazione di guide spirituali, che possano considerarsi integrate grazie alla comprovata conoscenza dei

principi costituzionali repubblicani e che si pongano l'obiettivo di promuovere la convivenza pacifica ed il rispetto della legalità. Ciò anche al fine di superare il fenomeno dell'importazione di imam dai paesi islamici e di scongiurare il fenomeno della autoproclamazione di individui privi di qualsiasi formazione. Il rapporto offre strumenti di riflessione particolarmente interessanti anche su quest'ultimo aspetto, chiarendone i presupposti e le linee di indirizzo. Nelle raccomandazioni, il Consiglio richiama l'attenzione sull'opportunità che il Ministero dell'Interno organizzi corsi periodici di formazione per i ministri di culto afferenti alle confessioni religiose prive di Intesa, su temi di ordine costituzionale, al fine della promozione di percorsi di integrazione, dialogo interreligioso, inclusione sociale. Appare inoltre fondamentale che gli imam divengano "cittadini attivi", come tali in grado di favorire l'educazione alla cittadinanza nelle proprie comunità, a partire dagli strumenti pedagogici della propria religione. Funzione propulsiva della costruzione del nuovo modello è la conoscenza e formazione della lingua italiana, da utilizzarsi inoltre per le prediche.

Il testo, redatto nell'aprile 2016, è stato presentato pubblicamente dal Ministro Alfano nel successivo mese di luglio. Dovrà ora attendersi per conoscere l'uso che le istituzioni intenderanno farne, anche attraverso l'eventuale recepimento con decreto ministeriale.

Guide spirituali ed accesso nei luoghi protetti

Tra le maggiori problematiche poste dalla inadeguatezza del sistema legislativo in tema di libertà religiosa c'è la regolamentazione dell'accesso dei ministri di culto e delle guide spirituali nei luoghi protetti, primi tra tutti nelle carceri. Il tema è tornato fortemente

all'attenzione dell'opinione pubblica, dal momento che i fenomeni di radicalizzazione e propaganda jihadista trovano in carcere terreno fertile. Dopo l'allarme in tal senso lanciato dal procuratore nazionale antimafia in data 11 aprile 2016²¹, diverse organizzazioni attive sul tema dei diritti dei detenuti sono intervenute per ridimensionare il problema²².

Nell'affrontare la questione della radicalizzazione, in data 5 novembre 2015 Ucoi e Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria hanno firmato un [protocollo di intesa](#) per favorire l'accesso di mediatori culturali e di ministri di culto, in via sperimentale e per sei mesi, in otto. Nel protocollo, tra le altre misure preventive, è previsto che i momenti collettivi di preghiera siano guidati dagli Imam in sale preghiera adeguate e che l'Ucoi di impegni per favorire l'apprendimento dell'italiano per i detenuti di lingua araba.

Inoltre, si segnala che nell'ambito delle iniziative sorte in occasione degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, aventi l'obiettivo di ragionare sulla riforma dell'ordinamento penitenziario (per una lettura dei risultati dei lavori, si legga il [documento finale](#), in data 15 febbraio 2016 l'associazione Antigone ha promosso un convegno dal titolo "Diritti religiosi in carcere. Una risposta alla radicalizzazione", cui hanno preso parte diversi rappresentanti delle comunità di fede e che è stata l'occasione per riaffermare la necessità di garantire l'esercizio del diritto di libertà religiosa nelle carceri, mediante il superamento degli ostacoli regolamentari attualmente presenti e per sottolineare come il

²¹Franco Roberti: "reclutamento in carcere, 500 minori a rischio Jihad", di Gianluca Di Feo, su Repubblica, 11 aprile 2016

²²Qui le dichiarazioni provenienti da Antigone Onlus <http://agensir.it/italia/2016/04/21/radicalizzazione-nelle-carceri-italiane-fenomeno-limitato-ma-attenzione-ai-giovanissimi-islamici/>

pieno esercizio dei diritti connessi alla libertà religiosa costituisca valido strumento per la lotta alla radicalizzazione.

Pratiche rituali ed episodi di intolleranza a sfondo religioso

Dal 1° gennaio 2016 è fatto divieto alle donne che indossano niqab o burqa di accedere agli edifici di competenza della Regione Lombardia. Nel dicembre 2015 infatti la Giunta regionale ha approvato alcune modifiche al relativo regolamento, con una normativa che di fatto recepisce quanto già previsto dalla legge nazionale sul divieto di copertura integrale del volto. Un intervento, pertanto, di natura esclusivamente politica, che si aggiunge ad un generalizzato atteggiamento difensivo ed escludente messo in atto da alcune importanti realtà regionali. Peraltro, in occasione dell'ultima tornata elettorale, per la prima volta una donna islamica che indossa il velo siede nel Consiglio comunale di Milano²³. Sempre sulla “questione velo”, nel maggio 2016 la Corte d'Appello di Milano ha dichiarato sussistente una discriminazione nei confronti di una giovane donna musulmana che era stata esclusa dalla selezione per la prestazione di hostess di convegni a causa della sua decisione di non togliere il velo²⁴.

L'Osservatorio della Fondazione CDEC lancia segnali di allarme in ordine all'intensificarsi nel corso dell'ultimo anno di episodi di antisemitismo²⁵. Si segnala tra gli altri, per la gravità dell'atto, l'aggressione avvenuta a Milano in data 12 novembre 2015 ai danni di un giovane della comunità ebraica, ferito con numerose coltellate. La ricostruzione della dinamica dell'agguato ha fatto propendere per la

²³Tra gli altri, Repubblica ed. Milano, 20 giugno 2016.

²⁴Sul punto, www.asgi.it

²⁵<http://www.osservatorioantisemitismo.it/>

casualità della scelta dell'obiettivo, in funzione della riconoscibilità del giovane dalla barba e dall'uso della kippah.

Su di un altro fronte, tornano casi di circoncisione rituale svolta senza assistenza sanitaria. Il 30 maggio 2016 un bambino ghanese di un mese ha perso la vita a Torino a causa del rituale mal eseguito, cui seguiva forte infezione e febbre alta. Il caso ha riportato l'attenzione sulla necessità di regolamentare l'esercizio delle pratiche rituali nelle strutture sanitarie pubbliche, a costi accessibili²⁶.

Nuovamente si torna a parlare di kirpan e del diritto (o del divieto) degli aderenti alla confessione Sikh di indossarlo. Nel 2015 la Questura di Cremona, con la collaborazione della Direzione centrale per gli affari generali della Polizia ha avviato un progetto pilota per la produzione di un modello di pugnale rituale privo delle caratteristiche tipiche delle armi da taglio, ma del tutto simile a quello tradizionale, costituito di una lega che non può provocare ferite né essere affilata. Nel maggio 2015 la senatrice Comaroli della Lega Nord ha presentato un Disegno di legge in materia di porto di kirpan ([qui il testo](#)) che risulta assegnato in data 13 aprile 2016 ma il cui esame non è ancora iniziato. Il testo fa propri i risultati della sperimentazione, nell'intento di salvaguardare tradizione religiosa e sicurezza pubblica. Dura la reazione da parte di alcuni esponenti della comunità sikh, che ricordano come la giurisprudenza abbia da tempo affermato la non classificabilità del kirpan come arma bianca.

²⁶ Ha affermato su La Stampa Mustafa Qaddurah, medico e consigliere del Centro islamico culturale di Roma, che il Sistema Sanitario Nazionale non riconosce la pratica ove eseguita per motivi culturali e non medici.

La questione dei luoghi di culto

2015 e 2016 costituiscono annate particolarmente interessanti per il tema dell'edilizia di culto. Nel corso degli ultimi anni il legislatore regionale ha mostrato un inusitato interesse per il tema, intervenendo in più casi in riforma della legislazione del governo del territorio, nella parte relativa alla disciplina urbanistica dei servizi religiosi. Il primo provvedimento risale al febbraio 2015, quando la Lombardia ha approvato la legge nota come "antimoschee". In effetti l'intento politico di tipo demagogico – securitario e la tipologia di interventi manifestano l'obiettivo primario della Giunta Maroni, consistente nella chiusura o nella sottoposizione a controllo dei centri culturali e sale di preghiera islamici, con effetti rischiosi – probabilmente non valutati dagli estensori - anche per altre confessioni religiose. Intanto l'Expo 2015 si è svolto senza la predisposizione di un luogo di culto per i visitatori musulmani, mentre le operazioni di bando per le nuove moschee di Milano sono ferme per necessità di integrazione del testo²⁷.

Il Governo ha impugnato la legge lombarda dinanzi alla Corte costituzionale e particolarmente significativo è stato il pressing di alcune realtà confessionali (evangelici ed islamici per primi) per l'ottenimento dell'azione governativa. Il 23 febbraio 2016 la Consulta ne ha dichiarato la parziale incostituzionalità, depotenziandone gli effetti discriminatori e lesivi del diritto di libertà religiosa, ma lasciando aperte importanti questioni. Qui il [testo della pronuncia](#)

²⁷http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/07/13/news/milano_moschea-143961307/?refresh_ce

Nel frattempo anche la Regione Veneto è intervenuta in materia, con intenti e modalità del tutto simili al precedente lombardo e con alcuni correttivi apportati a seguito della sentenza della Consulta. L'effetto è stato, se possibile, per alcuni versi peggiore, perché ha allargato la base applicativa della legge a tutte le confessioni religiose, a prescindere dal grado di riconoscimento che esse abbiano da parte dello Stato. [Qui il testo della legge approvato lo scorso aprile 2016:](#)

Anche la legge regionale veneta è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale, di cui si attende la pronuncia.

In ultimo, la Regione Liguria sta esaminando una proposta di legge in identica materia. Presso la Commissione ambiente e territorio sono in corso di svolgimento le audizioni con le rappresentanze religiose coinvolte, tutte contrarie al testo presentato.

Il caso dei luoghi di culto è paradigmatico per diversi aspetti. In esso si evidenziano tutte le lacune della normativa sulla libertà religiosa, che consentono scappatoie al legislatore regionale che intenda intervenire, con provvedimenti demagogici, in una materia in cui non ha competenza. Il tema della libertà religiosa e dei luoghi di culto è stato così ridotto ad una questione di edilizia ed urbanistica e di ordine pubblico. Su quest'ultimo aspetto, manca una coscienza giuridica che recepisca in termine di riconoscimento dei diritti quel pluralismo religioso che è ormai realtà nel paese.

Rom Sinti Caminanti

Di Ulderico Daniele

Il punto della situazione

Anche nell'arco del biennio fra il 2014 ed il **2015 non si segnalano interventi legislativi che abbiano significativamente modificato la situazione dei gruppi rom e sinti presenti nel nostro paese.**

Il tema del riconoscimento dello status di minoranza linguistico-culturale ha animato un interessante dibattito fra gruppi ed organizzazioni rom e pro-rom, ma non ha avuto alcun eco a livello parlamentare. **In generale, il tema rom è progressivamente scomparso dal dibattito politico nazionale** e, soprattutto dall'agenda politica del governo. Sono state ancora le vicende di cronaca o le indagini della Magistratura a portare il tema all'ordine del giorno, stimolando però un dibattito principalmente incentrato sull'immagine simbolica e politica della "ruspa". **In assenza di iniziative politiche nazionali, sono ancora i contesti locali gli scenari concreti in cui si costruiscono le possibilità effettive di tutela dei diritti dei rom e dei sinti,** a partire dalla questione centrale del diritto all'abitare. Nonostante riguardi soltanto una percentuale non maggioritaria dei rom che vivono in Italia, **il problema dei "campi-nomadi" rappresenta ancora un tema ben presente nelle agende degli amministratori locali,** e le strategie per affrontare queste situazioni possono essere considerate come la spia essenziale dell'atteggiamento verso i gruppi rom. Il tema della de-segregazione abitativa non rimanda soltanto alla necessità di garantire condizioni di vita degne, ma costituisce una vera e propria cartina di tornasole rispetto alle modalità con cui vengono pensati, o meno, modelli e percorsi di inclusione sociale.

Rom, il nemico pubblico passato di moda

Il dato di partenza nel considerare lo stato dei diritti dei rom nel nostro paese è la complessiva perdita di centralità e di visibilità della cosiddetta “questione rom” rispetto all’agenda politica del nostro paese.

Dopo gli anni dell’ “Emergenza Nomadi”, in cui l’attenzione alle presenze di rom e sinti si è materializzata in iniziative discriminatorie ed esclusivamente finalizzate al controllo, come i famigerati censimenti, e nonostante l’immaginario delle “ruspe arretranti” che rinnova la mitologia risolutiva dello sgombero, “zingari” e “nomadi” sembrano infatti sostituiti nel palinsesto del dibattito politico e mediatico da un’altra figura ugualmente pericolosa, quella del “profugo” la cui rappresentazione è polarizzata fra le drammatiche immagine degli sbarchi e la sempre presente - e pan-europea - retorica dell’invasione.

La questione rom ha così relativamente perso centralità, ritornando a far discutere politici ed amministratori soltanto in relazioni a vicende locali o in occasioni eccezionali, come nel caso dell’inchiesta “Mafia capitale” che ha scoperto la vasta rete di tangenti nella gestione degli appalti del Comune di Roma. Tuttavia, anche in questo caso, la scoperta di un circuito di tangenti attorno ai finanziamenti per la costruzione e la gestione dei campi nomadi cui partecipavano politici locali, funzionari dell’amministrazione, esponenti del terzo settore e imprenditori locali assieme a figure della criminalità organizzata romana, ha stimolato un dibattito politico che si è concentrato, e si è anche esaurito, attorno al dilemma “ruspa si\ruspa no”.

Al di là di queste rare, e peraltro non certo utili, apparizioni nel dibattito politico e nei media, la situazione dei rom e dei sinti è quindi progressivamente scomparsa dall’agenda politica, finendo in una sorta

di oblio e di disinteresse, almeno per quel che riguarda il livello politico nazionale.

Quello che negli anni scorsi si è accreditato come l'attore principale delle politiche per i rom, l'Ufficio Nazionale Anti-discriminazioni Razziali, ha soltanto da pochi mesi un nuovo direttore, ma, anche a causa del ridimensionamento dell'organico che ha accompagnato la sostituzione del precedente direttore Marco De Giorgi, i margini di intervento dell'ufficio rimangono in sostanza limitati. Lo strumento principale di intervento, ovvero la Strategia Nazionale di Inclusione per i rom e sinti, che l'Ufficio ha emanato nel 2012, rimane poi uno strumento di indirizzo delle politiche che però non impegna gli organi di governo né vincola le amministrazioni locali a perseguire gli obiettivi dichiarati. Di conseguenza, dopo una fase iniziale di attenzione verso il tema, il numero delle amministrazioni regionali e comunali che hanno avviato le procedure di governance previste dalla SNI non è aumentato. Inoltre, non si registrano avanzamenti significativi per quanto riguarda il lavoro dei tavoli tematici aperti a livello nazionale con il coinvolgimento di diversi Ministeri. In questa situazione di oggettiva difficoltà e di limitazione degli strumenti d'intervento, che dovrebbe stimolare ripensamenti e riprogettazioni degli strumenti e delle strategie di policy messe fino ad oggi in campo, l'UNAR è invece riuscito a guadagnare competenze e possibilità di indirizzo per quel che riguarda l'utilizzo di una quota significativa dei fondi europei destinati agli interventi sociali; su questo terreno il confronto con le amministrazioni locali e con i ministeri è ancora totalmente aperto.

Se a livello nazionale si registra una situazione di stallo che non lascia certo presagire cambiamenti positivi, è sempre nei contesti locali, ovvero capacità di rispondere alle cicliche e in alcuni casi consolidate emergenze, che si costruiscono, o meno, le condizioni per il rispetto dei diritti dei rom e dei sinti. Il tema centrale risulta ancora essere quello

dell'abitare, non tanto perché la realtà dei campi-nomadi riguardi la totalità della popolazione rom, ma perché il tema della concentrazione e della separazione costruisce ancora il paradigma di riferimento degli interventi destinati a questa fascia della popolazione.

I casi che descriveremo rapidamente riguardano tre città che negli ultimi mesi hanno sviluppato atteggiamenti assai diversi di fronte ai rom e ai campi nomadi; partiremo da Roma, che esemplifica in maniera chiara la stagione del disinteresse, con tutte le conseguenze sulle persone; proseguiremo poi con la vicenda di Giugliano comune nei pressi di Napoli, dove, così come in altre città italiane, la logica dei campi-nomadi ritorna come unico modello di intervento; infine guarderemo all'esperienza milanese per mettere in evidenza luci ed ombre di una politica locale che ha esplicitamente perseguito il superamento dei campi-nomadi.

Roma: oltre il superamento, l'abbandono

La questione rom a Roma sembrerebbe a prima vista contraddistinta da una serie di elementi che dovrebbero aver già favorito l'avvio di interventi innovativi, in grado di incidere concretamente sulle vite delle diverse migliaia di rom che ancora abitano nei campi-nomadi della Capitale.

La prima novità riguarda il livello istituzionale e consiste nell'insediamento della giunta monocolore del Movimento Cinque Stelle guidata dal sindaco Virginia Raggi. Al di là di qualsiasi valutazione politica, il risultato delle elezioni è stato raccontato dagli stessi protagonisti come il momento di apertura di una stagione di novità e di radicale cambiamento che avrebbe dovuto riguardare anche le politiche per i rom, finalmente centrate, stando ai programmi elettorali, sull'obiettivo del superamento dei campi-nomadi. In questa direzione, la giunta Raggi è indirettamente sostenuta da almeno altri due fattori: in seguito alla sentenza del Tribunale Civile di Roma, che nel maggio 2015 ha giudicato discriminatoria la costruzione del campo-nomadi de La Barbuta, il Comune è obbligato ad avviare una serie di interventi che, in sostanza, portino al superamento di qualsiasi forma di concentrazione abitativa basata sull'appartenenza etnica dei residenti in questo insediamento. Inoltre, nel marzo 2016, a poche settimane dalle elezioni, sono state formalmente avviate le attività del Tavolo Regionale per l'implementazione della Strategia Nazionale, con la nomina di quattro facilitatori per le quattro aree di intervento previste dalla Strategia.

Accanto a questi elementi di mutamento del contesto istituzionale vanno poi considerate le significative conseguenze delle inchieste “Mafia Capitale” e “modello 21” della Magistratura romana.

Fra le persone e le organizzazioni coinvolte ritroviamo infatti l'intera filiera lungo cui venivano gestiti e distribuiti i finanziamenti destinati ai campi nomadi. Sul versante delle istituzioni, figurano fra gli indagati gli ultimi due responsabili dell'Ufficio Rom e Sinti della città, diversi funzionari dello stesso ufficio ed alcuni Vigili Urbani da anni attivi negli interventi all'interno dei campi-nomadi. Oltre ai dipendenti pubblici, le inchieste hanno coinvolto anche funzionari di alto livello e decisori politici, ed in particolare una serie di figure che, dalle amministrazioni veltroniane fino alla giunta Marino, passando ovviamente per gli anni di amministrazione Alemanno, hanno ricoperto ruoli apicali all'interno del Dipartimento per le politiche sociali.

Di seguito, ritroviamo nel registro degli indagati una serie di imprenditori che ricevevano finanziamenti per le costose attività di manutenzione ordinaria e straordinaria dei campi-nomadi della città. Accanto a questi, si trovano però anche i referenti di cooperative e associazioni che gestivano invece alcuni dei progetti sociali realizzati negli insediamenti. Segmenti e figure storiche del terzo settore romano, con una lunga tradizione di impegno nella difesa dei diritti e nelle attività sociali per i rom, finiscono oggi nel ruolo di “indagati”, trascinando con se significativi patrimoni di esperienza e di impegno e coinvolgendo direttamente anche quei pochi soggetti del terzo settore che ad oggi non sono stati nemmeno lambiti dalle indagini della magistratura.

Infine, a chiudere il cerchio, l'inchiesta ha coinvolto anche alcuni fra i cosiddetti leader e rappresentanti rom, ovvero persone residenti nei campi-nomadi che da anni, senza alcuna forma di accreditamento

formale, esercitano il ruolo di interfaccia verso i residenti per conto delle associazioni e delle istituzioni. Per comprendere la gravità dell'accaduto, basta pensare che alcuni dei referenti delle associazioni e dei cosiddetti leader rom coinvolti nelle inchieste erano stati recentemente accreditati come interlocutori dell'amministrazione nei tavoli tematici per l'implementazione della SNI.

Insomma, a conti fatti, si può tranquillamente dire che l'intera filiera della governance romana dei campi-nomadi è stata spazzata via dai due tronconi di indagine, togliendo di mezzo una quota consistente dei protagonisti, politici, funzionari comunali, referenti dell'associazionismo e leader rom. Questo vero e proprio repulisti sembra allora aver creato le condizioni ideali per quel cambiamento radicale che da anni associazioni, esponenti politici ma anche interlocutori delle istituzioni europee chiedono.

Eppure, a guardare un poco più da vicino la situazione dei rom a Roma, si deve riconoscere che lo scenario non è caratterizzato soltanto dalla scomparsa di quelle strutture istituzionali o di quei gruppi di interesse che fino all'altro ieri avevano gestito questo sistema.

Eppure, se si prova, per un attimo, a rovesciare il punto d'osservazione e si distoglie lo sguardo dai palazzi delle istituzioni e dei tribunali per immettere in questi ragionamenti anche i rom e le loro vite quotidiane, si deve innanzitutto partire dalla constatazione che, per quando il "sistema campi-nomadi" sia vituperato ed indagato, i campi-nomadi sono ancora lì, con dentro migliaia di persone che li abitano. Persone e vite che non sono state cancellate dalle sentenze e dalle indagini, ma che sono state direttamente invece colpite dalle conseguenze degli scandali più o meno recenti, così come dai tagli draconiani della spesa pubblica che ormai da diversi anni riducono i margini di intervento per le politiche sociali. Proprio mentre i responsabili degli uffici e delle

organizzazioni del terzo settore venivano via via coinvolti nelle inchieste della magistratura, le diverse amministrazioni capitoline procedevano infatti alla progressiva riduzione dei finanziamenti pubblici per gli interventi nei campi nomadi tagliando fino ad azzerare i fondi e i servizi destinati all'inserimento scolastico dei minori, all'inserimento lavorativo, alla guardiania e alla cosiddetta gestione degli insediamenti.

Se si osserva la situazione dei rom romani a partire dai contesti delle loro vite quotidiane, si deve allora riconoscere che non solo i campi-nomadi sono ancora lì, ma che questi spazi di separazione e marginalizzazione sono stati in questi ultimi 3 anni progressivamente abbandonati, fino a diventare in alcuni casi una vera e propria terradi nessuno, dove regna una forma di “autogestione” non proprio democratica e di certo non particolarmente funzionale all'inserimento sociale.

Ad esempio in alcuni insediamenti una serie di spazi e di strutture un tempo gestite dagli operatori sociali o dai Vigli Urbani, come le sbarre di accesso agli insediamenti, le chiavi dei locali in cui sono collocati i contatori o i container dove venivano realizzate attività sociali o didattiche, sono, diciamo così, finite in mano ad alcuni dei residenti che per pochi euro pagati sull'unghia e senza ricevuta dagli altri residenti svolgono “informalmente” le stesse attività di gestione, ovvero permettono (sigh) l'accesso o riallacciano i contatori o “assegnano” gli spazi abitabili disponibili, senza ovviamente, alcun mandato né controllo istituzionale.

Un'altra conseguenza in realtà facilmente visibile della progressiva scomparsa di qualsiasi presidio istituzionale o del terzo settore all'interno degli insediamenti è poi l'immagine dei pulmini che dovrebbero trasportare bambini e ragazzi rom nelle scuole, e che

invece, a parità di costo, viaggiano sempre più vuoti e desolati. Si nota forse meno, ma dovrebbe colpire allo stesso modo, la crescita esponenziale del numero degli assistenti sociali, sia quelli municipali, sia quelli incardinati nel sistema penale, che, in assenza di qualsiasi interlocutore, non mettono più piede all'interno degli insediamenti, troncando progetti e percorsi di inserimento sociale o lavorativo, ed incrementando, se ce ne fosse bisogno, il numero di misure carcerarie. In assenza di altri referenti o responsabili, gli ultimi interlocutori gagè a lasciare i campi-nomadi sono le forze dell'ordine che, come avvenuto nella scorsa primavera nell'insediamento di via Candoni, intervengono quando quel clima quotidiano di intimidazione e violenza che si respira all'interno dei campi-nomadi sfocia in aggressioni, risse e, per l'appunto, sparatorie.

Insomma, se lo si guarda dalla prospettiva di chi dentro i campi-nomadi ci vive, c'è poco da gioire del tanto desiderato abbattimento del "sistema campi-nomadi", perché ad oggi questo cambiamento non ha significato in alcun modo un mutamento delle politiche per i rom, ne tanto meno un incremento delle possibilità di inserimento sociale. La chiusura di servizi e interventi dentro i campi-nomadi non è infatti avvenuta per via di un complessivo ripensamento delle politiche degli interventi, in linea con quello che la Commissione Europea ci chiede e che la ricerca scientifica da anni predica. Non sono questi i soggetti e le istanze che hanno prodotto cambiamenti, ma, come spesso avviene nel nostro paese, sono le forze della magistratura e le leve dei tagli di bilancio che hanno ridefinito lo scenario.

In questo scenario, le iniziative messe in campo dall'amministrazione Raggi risultano finora minime e, a dispetto anche degli obblighi che discendono dalla sentenza sul campo-nomadi de La Barbuta, non forniscono indicazioni tranquillizzanti in merito agli obiettivi e alle strategie pentastellati. A livello istituzionale, la Giunta ha fin qui evitato

di esporsi sul tema, ma, come rivelato da alcune ONG, ad oggi sono state avviate procedure amministrative che, in sostanza, riconfermano il modello dei campi-nomadi come perno degli interventi per i rom. In particolare, il Comune nel luglio del 2016 ha finanziato la creazione di un nuovo “villaggio attrezzato” che dovrebbe sostituire quello collocato all’interno del camping River, nella periferia nord di Roma, mentre si fanno sempre più insistenti le anticipazioni su di un nuovo bando pubblico per le attività di gestione degli insediamenti autorizzati.

Si può allora affermare che l’impatto della nuova amministrazione pentastellata non ha ancora preso forma in alcun modo lasciando ad oggi immutato il quadro delle speranze (residue) e dei timori (consolidati) per la situazione dei rom a Roma.

Giugliano e l'eterno presente dei campi-nomadi

Se a Roma lo scenario dei campi-nomadi mantiene la sua centralità in ragione di un arretramento delle politiche, i casi di Napoli e di Milano che ci apprestiamo a descrivere mettono invece in evidenza due orientamenti opposti perseguiti dalle amministrazioni locali in risposta alla perdurante “emergenza dei campi-nomadi”.

A Napoli, mentre l'amministrazione del rieleto sindaco De Magistris non ha preso una posizione chiara nei confronti delle vicende più scottanti, a partire dal destino del famigerato campo-nomadi di Scampia su cui diversi attori e realtà locali e nazionali si sono mobilitati, è la vicenda del campo di Masseria del Pozzo, nel comune di Giugliano, ad aver concentrato le attenzioni.

L'insediamento è stato inaugurato nel 2013 dal Commissario Prefettizio che allora sostituiva l'amministrazione comunale ed operava di concerto con il Ministero dell'interno. Vi andavano accolte sempre su base temporanea circa 350 persone che nel 2011 erano state sgomberate assieme a molte altre famiglie rom da un grande insediamento; si trattava di famiglie titolari di permesso di soggiorno di lunga durata e residenti in quell'area da circa 25 anni.

Dopo due anni di tentativi di insediamento e sgomberi, la Commissione Prefettizia, di concerto con il Ministero dell'Interno, decide di collocare le 75 famiglie rom nell'area denominata Masseria del Pozzo, un rettangolo di terreno non asfaltato e attrezzato soltanto con una decina di bagni comuni. Il costo di questa iniziativa pensata per "per promuovere la piena inclusione e integrazione della popolazione Rom", citando testualmente quello che si legge nella delibera, è di circa 400.000 euro, ma fin da subito appare evidente l'assurdità della

situazione: l'area in questione non solo è, come tutti gli altri campi-nomadi, lontana e separata dall'abitato, ma si trova proprio nell'epicentro di quella che è divenuta tristemente famosa come la Terra dei Fuochi, ovvero in una delle sette aree vaste individuate come ad alto rischio ambientale nel piano regionale delle bonifiche.

Dopo diverse iniziative di sensibilizzazione che hanno coinvolto, fra gli altri, La Commissione Diritti Umani del Senato, nel 2014, molti dei residenti di masseria del Pozzo, supportati da alcune organizzazioni che tutelano i diritti di rom e sinti in Europa e in Italia, presentano una esposto alla Procura della Repubblica, presso il Tribunale di Napoli Nord, in merito alla grave situazione ambientale in cui l'insediamento creato dall'amministrazione comunale versa, al fine di accertare le responsabilità penali. Le indagini sono tutt'oggi in corso. Nel dicembre 2014, alcuni residenti di Masseria del Pozzo, sostenuti da una coalizione di NGO, presentano una azione civile contro la discriminazione al Tribunale di Napoli Nord, puntando l'attenzione, come nella vicenda del campo-nomadi La Barbuta di Roma, sul carattere discriminatorio degli insediamenti mono-etnici pensati e realizzati dal Comune di Giugliano.

L'8 aprile 2016, proprio in occasione della Giornata Internazionale dei Rom, si è svolta presso il Tribunale di Napoli la prima udienza di questo procedimento, ma alcune settimane prima, la Giunta regionale guidata dal neo eletto De Luca aveva votato una delibera che finanziava la costruzione di un nuovo insediamento monoetnico per circa trecento persone. La delibera regionale costituisce la base del protocollo che nel febbraio 2016 viene sottoscritto da Ministero dell'Interno, Regione Campania e Comune di Giugliano. L'impegno riguarda appunto lo spostamento dei rom in un nuovo campo-nomadi, appositamente costruito per loro, e questa volta dotato dei migliori standard costruttivi, tanto da essere ribattezzato "eco-villaggio" o, ancora più

fantasiosamente, “fattoria sociale”. Lo stanziamento previsto per quest’intervento che una volta di più non rispetta né le indicazioni europee né gli orientamenti della SNI è di 1.300.000 euro.

Evidentemente, l’accelerazione di queste iniziative da parte del Comune e della Regione è causata dalla necessità di prevenire o di rispondere alle iniziative della magistratura napoletana che, in conseguenza dei due diversi procedimenti, aveva avviato l’iter per sequestrare l’area di masseria del Pozzo. Così, nel giugno di quest’anno, Regione, Comune e Ministero, che nel frattempo non erano riusciti ad avviare nessun passo concreto per la costruzione di questo campo-nomadi, si vedono costretti ad intervenire in maniera ancora emergenziale. Di nuovo, i circa 400 rom vengono costretti a lasciare l’area di Masseria del Pozzo e vengono trasferiti senza che vi sia stata alcuna consultazione né notifica in anticipo, configurando quindi quello che per il diritto internazionale è uno sgombero forzato. Secondo le organizzazioni di tutela dei diritti umani le famiglie rom si sono sentite dire che il trasferimento era l’unica alternativa esistente e sono state poste di fronte al dilemma se accettare il trasferimento in un luogo sconosciuto o rimanere del tutto senza tetto. Se la procedura messa in atto rappresenta di per se una violazione dei diritti dei rom, l’esito del trasferimento risulta ancora più drammatico. I rapporti e le denunce pubblicate da OsservAzione, Amnesty Internation, ERRC e Associazione 21 Luglio raccontano che i rom sono stati collocati sul terreno di un’ex fabbrica di fuochi d’artificio, un’area di circa 1000 metri quadrati, situato all’estremità della zona industriale del comune campano, un area chiusa circondata su tre lati da vegetazione incolta e sul quarto da un muro con una cancellata. Si tratta di un sito attrezzato soltanto con due bagni chimici, senza alcuna struttura abitativa, così che le nuove case nel nuovo insediamento sono state le vecchie roulotte di masseria del Pozzo, almeno per chi ne possedeva una, o le nuove baracche che rapidamente

sono state costruite. Inoltre, le stesse fonti segnalano che all'arrivo, le famiglie rom hanno trovato rifiuti, materiale arrugginito e residui della lavorazione dei fuochi d'artificio, la cui fabbrica era stata distrutta da un'esplosione nel 2015. Le dotazioni essenziali di acqua ed energia elettrica sono state approntate soltanto alcuni giorni dopo il trasferimento ed in misura comunque insufficiente rispetto al numero dei residenti.

Se lo scenario romano ha messo in luce le difficoltà di pensare e avviare piani di intervento che portino effettivamente al superamento dei campi-nomadi, la vicenda di Giugliano mette in evidenza come la “questione campi-nomadi” non possa in alcun modo dirsi politicamente e culturalmente superata. La formulazione di interventi emergenziali ed esclusivi, ovvero gli elementi che la SNI aveva individuato come punti critici da superare nell'ottica della tutela dei diritti e dell'inserimento sociale dei rom, ritornano in questa vicenda come le caratteristiche di base del pensiero e dell'agire delle istituzioni, e dimostrano come “il modello campo-nomadi” sia in realtà vivo e vegeto nella mente di amministratori e decisori politici italiani.

Milano e le difficoltà del superamento

La vicenda milanese risulta particolarmente interessante perché gli anni successivi a quelli dell' "Emergenza Nomadi" sono stati contraddistinti da un forte investimento da parte della amministrazione locale che ha messo in campo un sistema articolato e complesso di interventi che tiene insieme il tema della sicurezza con l'avvio di politiche espressamente finalizzate all'inserimento abitativo. Rispetto a questo tema, la vicenda milanese di questi ultimi anni appare particolarmente significativa perché la giunta Pisapia ha messo in campo un programma di azioni ed una gamma di strumenti in cui gli sgomberi e le chiusure degli insediamenti sono pensati come passo complementare all'inserimento abitativo. Il caso milanese rappresenta quindi un terreno su cui valutare l'efficacia ed il funzionamento di quello che si è progressivamente costruito come un modello di interventi sociali con il quale si sta effettivamente cercando di superare il sistema dei campi-nomadi. Da un punto di vista storico, il punto di avvio di questo nuovo modello di interventi va individuato nelle "linee guida" che il Comune di Milano ha emanato già nel 2012 ipotizzando un piano organico di azioni destinate ai rom che risultano coerenti con gli obiettivi della SNI; di seguito, il Comune ha stipulato accordi anche con la Prefettura al fine di poter disporre dei finanziamenti stanziati negli anni dell' "Emergenza nomadi" ma ancora non utilizzati. L'effettiva implementazione delle linee guida si è poi realizzata anche grazie ad un altro dato che contraddistingue le politiche cittadine nei confronti dei rom, ovvero la progressiva centralizzazione delle responsabilità e delle scelte nelle mani dell'Assessore Mauro Granelli, responsabile per la sicurezza, la coesione sociale, la polizia locale, la protezione civile ed il volontariato. All'assessore e alla sua struttura sono infatti da attribuirsi

una serie articolata di scelte, alcune delle quali molto contestate da diverse organizzazioni, che puntano a tenere insieme le questioni della sicurezza urbana con quelle dell'inserimento sociale dei rom.

Da un lato, lo stesso assessorato, in un comunicato del gennaio 2016, ha comunicato il dato di 1280 "allontanamenti", ovvero sgomberi di aree di insediamento non autorizzato, per il periodo fra il 2013 ed il 2015, a cui vanno aggiunte le chiusure di due degli insediamenti autorizzati, quello di via Novara e di via Martirano. Le denunce delle organizzazioni del terzo settore parlano di più di 2500 persone. Accanto a queste misure, l'assessorato si è poi impegnato nella lotta all'accattonaggio realizzata anche con misure repressive.

D'altro canto, però, lo stesso Assessorato è responsabile dell'apertura e dell'ampliamento di una serie di strutture d'accoglienza finalizzate innanzitutto a garantire l'accoglienza ai rom sgomberati e, di seguito, a favorire il loro inserimento abitativo. Il primo livello di accoglienza è garantito dai Centri di Emergenza Sociale, gestiti dal terzo settore, dove le persone sgomberate possono trovare un riparo in grandi spazi collettivi e dove dispongono di servizi e cucine da utilizzare in comune. L'accoglienza in queste strutture, in cui vige un regolamento abbastanza rigido soprattutto per quel che riguarda la frequenza scolastica dei minori e l'impegno attivo nei percorsi di autonomia costruiti con gli operatori, può durare un massimo di 6 mesi. Il secondo livello di intervento consiste principalmente, ma non solo, nel passaggio ai cosiddetti Centri di Autonomia Abitativa (CAA). Si tratta di strutture con i servizi ancora in comune, ma in cui gli ospiti possono usufruire di camere private per i singoli nuclei familiari. Anche in queste strutture gli operatori svolgono un intenso lavoro sociale orientato a costruire percorsi di autonomia degli accolti, i quali devono contribuire alle spese pagando un canone di 30 euro mensili e devono rispettare il regolamento della struttura. Accanto ai CAA il Comune ha cercato di

mettere in campo un'altra serie di percorsi per le persone che devono uscire dai CES: innanzitutto si sono sostenuti dei percorsi di inserimento abitativo in case messe a disposizione da organismi del terzo settore, fondazioni e privati. Sono stati poi rifinanziati interventi ben noti e realizzati, con risultati non certo esaltanti, dalle precedenti amministrazioni della città e da altre amministrazioni locali, ovvero il rimpatrio assistito e l'inserimento dei rom negli elenchi per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Accanto a queste strade ben note, il Comune ha progettato di realizzare anche interventi relativamente più innovativi, anche se da tempo presentati e ragionati nella letteratura, come la realizzazione di progetti di autocostruzione, anche nella formula di micro-villaggi per un numero limitato di famiglie.

Ad uno sguardo esterno, il piano di interventi messo in campo dal Comune di Milano risulta sicuramente interessante perché concretizza una serie di principi e di orientamenti che sono stati individuati come elementi essenziali per l'efficacia delle policy. La presa in carico attraverso percorsi non emergenziali ma proiettati sul medio periodo, contraddistinti da una gradualità di interventi, sia in termini di accoglienza che per l'inserimento sociale, il tentativo di articolare un ventaglio articolato di proposte all'uscita dai campi e dai centri di accoglienza, così come la costruzione di una regia pubblica forte che opera in partenariato con soggetti del terzo settore, sono alcuni di questi criteri. D'altra parte, l'effettiva implementazione di questi interventi si è scontrata con una serie di difficoltà ed ha prodotto delle nuove criticità che è necessario prendere in considerazione. Il primo dato riguarda sicuramente il numero delle persone effettivamente coinvolte in questi percorsi. Dall'aprile 2013 al settembre 2015, il Comune dichiara infatti di aver accolto poco meno di 1200 persone all'interno dei CES; se da un lato, questa cifra risulta pari a poco meno della metà del totale delle persone oggetto di misure repressive nello stesso periodo, ancora più

significativa è la cifra delle persone che, sempre secondo l'amministrazione, sono usciti da questo primo livello d'accoglienza potendo proseguire nel loro percorso; solo 471 sono infatti i rom che hanno accettato o sono stati ammessi al secondo livello di accoglienza, i CAA, o che hanno potuto usufruire delle altre misure per l'autonomia abitativa. Come lo stesso assessorato dichiara, la quota restante dei rom ha trovato autonomamente soluzioni abitative o è tornata a praticare soluzioni illegali. Accanto al tema centrale dell'abitare il Comune sottolinea poi l'impegno sul tema della scolarizzazione sull'inserimento lavorativo dei rom che transitano all'interno di questi progetti d'accoglienza. Mentre sul versante della scolarizzazione per i minori, le rilevazioni indicano un aumento consistente del tasso di frequenza, che è da addebitarsi anche all'intensità e alla qualità del lavoro sociale messa in campo, per quanto riguarda il lavoro i risultati non possono che essere più complessi e di difficile lettura; il Comune dichiara infatti di aver avviato tirocini lavorativi e borse lavoro per 83 rom accolti nei centri che si sono poi tramutati in 50 contratti di lavoro di tipologia e durata variabile.

Lo scenario fin qui delineato mostra come l'avvio e l'implementazione di piani e misure concrete per il superamento dei campi-nomadi a Milano abbia prodotto sicuramente un cambiamento concreto della situazione per diverse decine di rom, ma abbia al contempo generato nuove questioni e, conseguentemente, nuovi dibattiti nello scenario locale. A cavallo fra 2015 e 2016, l'avvio degli interventi per la chiusura del campo di via Idro, un insediamento autorizzato nel 1989 dove risiedevano 24 nuclei familiari per un totale di meno di cento persone, ha ulteriormente infiammato il dibattito cittadino. Da un lato, il Comune ha rivendicato l'irrinunciabilità della prospettiva complessiva e la correttezza delle modalità di intervento messe in campo; dall'altro lato, alcune delle organizzazioni del terzo settore si sono opposte alla

chiusura dell'insediamento appellandosi ad una serie diversa di ragioni. In alcuni casi veniva riproposto il tema della qualità della vita e delle condizioni di vita all'interno dei centri del Comune, che avrebbero sicuramente rappresentato un passo indietro rispetto agli stessi container e alle roulotte di via Idro dove da anni i rom abitavano, reclamando quindi il diritto alla casa e alla domesticità. Proseguendo su questa strada, altre organizzazioni e alcuni degli stessi residenti rivendicavano il diritto a risiedere nei campi-nomadi perché questi rappresentano la forma culturale dell'abitare di rom e sinti. Si è così proposto un conflitto dai tratti anche paradossali, in cui alcune delle organizzazioni rom si sono opposte alla chiusura dei campi-nomadi facendo leva sulla rivendicazione di una differenza culturale centrata ancora sul nomadismo, mentre l'amministrazione comunale rivendicava i percorsi di inclusione abitativa e l'approccio universalista che contraddistingue anche la SN. Queste differenziazioni nelle scelte politiche e negli orientamenti si proietta anche all'interno delle organizzazioni rom e pro-rom riguarda certo le misure e le prospettive locali di inserimento, ma si ritrova anche a livello nazionale.

Le tante vie del protagonismo rom

Le vicende locali fin qui descritte segnalano come sia ancora decisamente diversificato il quadro degli orientamenti politici che le amministrazioni locali mettono in campo sul tema del diritto all'abitare dei rom. Ai casi riportati si potrebbero aggiungere molte altre vicende locali, ad esempio quelle di Cosenza, Bari o Lecce, dove comunque il campo-nomadi costituisce il perno dell'immaginario e dello strumentario dei policy makers di fronte ai gruppi rom.

Questo dato non può che essere assunto come un segnale quantomeno di inefficacia della SN che, in sostanza, non ha assunto, se non in rari casi, quel ruolo di guida o di stimolo per le amministrazioni locali che invece si ipotizzava. A quasi cinque anni dalla sua emanazione, non si può che registrare la debolezza strutturale della SN, che, come detto, non riesce a funzionare come strumento di policy perchè ha alcun potere di vincolo e nemmeno di incentivo,

In maniera complementare, si può affermare che lo scenario attuale segnala anche l'inefficacia delle pressioni che arrivano dagli organismi europei su questo tema. L'ipotesi della procedura di infrazione, con tutti i costi economici e politici che ne conseguono, si fa in questa direzione sempre più concreta e può essere immaginata come una delle ultime leve, assieme al tema dei finanziamenti europei, per stimolare un radicale mutamento delle policies.

Un ultimo e significativo elemento da considerare nel valutare la condizione dei diritti di rom e sinti in Italia riguarda il tema della partecipazione politica e del protagonismo di rom e sinti. In occasione del dibattito sul riconoscimento della minoranza linguistico-culturale sono emersi in maniera chiara ed esplicita le diversità di orientamenti

culturali e politici fra almeno due poli principali all'interno dell'associazionismo rom. Senza entrare nel merito del dibattito e delle diverse posizioni (che si possono trovare esplicitate sul sito www.osservazione.org), è importante sottolineare che l'assenza di unanimità ed il confronto fra strategie ed obiettivi diversi deve essere assunto come un passaggio positivo perchè denota lo sviluppo di gruppi e élite rom che si fanno portatori di bisogni ed obiettivi diversi, a prescindere dalla questione dell'appartenenza. Inoltre, la presenza nei dibattiti e nelle associazioni di diversi giovani rom, molti dei quali con alti livelli di formazione, costituisce un ulteriore elemento positivo, che può essere letto assieme alla presenza di diversi candidati rom nelle liste di tutti gli schieramenti politici che si sono presentati nelle ultime elezioni amministrative.

Questa serie di elementi lascia pensare che nel nostro paese stia lentamente crescendo una forma di protagonismo che non può essere letto nei termini di una singola ed univoca rappresentanza rom. In direzione diversa, ed approfittando delle decisive differenze fra i vari contesti locali, il protagonismo dei rom sembra materializzarsi con la progressiva emersione e la conquista di visibilità da parte di gruppi e persone che partendo dal loro radicamento nei contesti locali, dalla loro diretta partecipazione nelle vicende di quartieri e paesi, riaffermano e al contempo rielaborano le loro appartenenze guadagnandosi via via nuovi spazi di cittadinanza nella società italiana. La proliferazione di queste spinte locali e singolari, nate e cresciute ben lontano dai palcoscenici nazionali e comunitari, spesso in rapporto conflittuale non solo con le istituzioni, ma anche con i modelli dominanti che prescrivono l'empowerment e l'advocacy dei gruppi minoritari, costituisce forse l'elemento più interessante nel pensare il futuro dei diritti dei rom nel nostro paese.

Dallo iusmigrandi all'integrazione

Di Mauro Valeri

Il punto della situazione

Secondo l'ISTAT, **i cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia al 31 dicembre 2015 erano 5.026.153**, pari all'8,3 per cento del totale dei residenti. E' un dato che conferma una stabilità delle presenze già evidenziata negli ultimi anni. Tuttavia, per meglio comprendere lo stato dei diritti degli stranieri, è bene distinguere quel dato generale in almeno tre differenti categorie: 1) **i cittadini "comunitari"**, ovvero di un Paese dell'Unione Europea (e quindi titolari di un permesso di soggiorno permanente), che rappresentano oltre il 30% (circa 1,5 milioni) degli stranieri residenti in Italia, con una netta prevalenza della Romania, con 1.151.395 residenti; 2) **gli stranieri "non comunitari" – cioè cittadini di un Paese terzo - in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo, pari a ben il 44,7% (circa 2,250 milioni)** del totale degli stranieri residenti; 3) **i cittadini di un Paese terzo con un permesso di soggiorno diverso da quello di lungo periodo**, che rappresentano il restante 25% (circa 1,2 milioni). Ciò vuol dire che 3 stranieri su 4 residenti in Italia sono o cittadini dell'Unione Europea o lungo soggiornanti, cioè soggetti con una notevole tutela. D'altra parte, se la categoria dei "comunitari" è vincolata ad accordi internazionali, quella dei lungo soggiornanti risponde ad uno dei capisaldi dei processi di integrazione, ribadito dalle direttive 2003/109/CE e 2011/51/UE, che si concretizza nel cercare di non creare ostacoli al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo. Tenendo conto di queste tre categorie, ed in particolare delle ultime due, nelle pagine successive esamineremo qual è lo stato dei diritti degli stranieri in alcuni ambiti, tenendo conto anche del razzismo. Qui però è opportuno evidenziare quelli che sono, ancora oggi, **i motivi, tra loro interdipendenti, che troppo spesso determinano il mancato riconoscimento dei diritti degli stranieri**. Il primo motivo, di tipo legislativo, è il non pieno recepimento di alcune direttive europee, con conseguenti problemi

interpretativi che rischiano non solo di limitare ancor più i diritti dei “non comunitari” non lungo soggiornanti, ma anche di introdurre requisiti accessori – primo fra tutti la residenza decennale – che finiscono per indebolire anche i diritti dei lungo soggiornanti. **Il secondo motivo è di tipo istituzionale**, dato che, ancora in molti casi, sono le stesse istituzioni a mettere in atto comportamenti discriminatori (stando ai dati dell’UNAR, riferiti al periodo giugno 2015–giugno 2016, oltre la metà dei 467 casi di discriminazione a matrice etnico razziale, rientrano in quella che viene definita la “discriminazione istituzionale”). **Il terzo motivo è invece legato al clima politico, sociale e culturale** - con un ruolo particolare svolto dai media – che limita il dibattito delle migrazioni ad alcune categorie specifiche, prima fra tutte quella dei richiedenti asilo, lasciando in secondo piano – e a volte neanche a quello – il tema dei diritti degli stranieri regolarmente soggiornanti.

Il tetto di cristallo: cittadinanza, diritto di voto, servizio civile

Prima di entrare nel merito di alcuni ambiti specifici, ci sembra opportuno soffermarci su tre temi che riguardano gran parte degli stranieri regolarmente residente in Italia e che, da anni, sono oggetto di iniziative promosse dal mondo associativo. Il primo riguarda **la riforma della legge sulla cittadinanza (legge 91/1992)**. Se la costante crescita dei cosiddetti “nuovi cittadini” (+178mila nel 2015) rappresenta una ulteriore conferma del processo di stabilizzazione di una quota significativa degli stranieri soggiornante in Italia²⁸, è altrettanto indicativo che, nonostante il prevedibile e continuo aumento delle cosiddette “seconde generazioni”, non si sia ancora giunti alla tanto auspicata riforma della legge 91/1992. Infatti, dopo un lungo dibattito parlamentare, il 13 ottobre 2015 la Camera ha approvato un testo unificato di riforma, con novità relative soprattutto alla tutela dell’acquisto della cittadinanza da parte dei minori. Tuttavia, tale disegno di legge è ora all’esame della 1° Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato, ma non è ancora stato calendarizzato, nonostante le richieste del mondo associativo²⁹ e le [Raccomandazioni](#)

²⁸Nel 2015, le collettività che hanno fatto registrare un numero consistente di acquisizioni della cittadinanza italiana sono state quelle: indiana (3,6%), bengalese (3,4%), pakistana (3%), peruviana (3%) e tunisina (3%).

²⁹Nel corso dell’audizione in Commissione Affari Costituzionali del Senato tenutasi il 31 marzo 2016, la portavoce della RETE G2, a nome della Campagna “L’Italia sono anch’io” promossa da 22 associazioni sociale e sindacali – che nel 2012 aveva raccolto oltre 200mila firme per una legge di iniziativa popolare proprio sul tema della riforma della legge sulla cittadinanza – pur ribadendo un giudizio complessivamente

[della Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza \(ECRI\)](#) del Consiglio d'Europa, contenute nel Rapporto pubblicato nel giugno 2016.

Il secondo tema è **il diritto di voto** che sembra ormai non essere più nell'agenda politica e completamente assente nel dibattito politico³⁰, continuando così ad essere un diritto negato agli stranieri “non comunitari”.

Invece, dopo un lungo iter, iniziato oltre tre anni fa, si è concluso anche la querelle sul terzo tema, ovvero sull'illegittimità costituzionale dell'art.3, comma 1, del D.lgs 77/2002 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64), nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del **servizio civile**. Con la sentenza n.119 del 26 giugno 2015, la Corte Costituzionale ha ritenuto quell'articolo incostituzionale. Questa importante novità è stata recepita anche all'interno della riforma del Terzo Settore, che prevede, tra l'altro, l'istituzione del **Servizio Civile Universale**, “*finalizzato alla difesa non armata della patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica*”.

critico sul testo approvato alla Camera, ha sostenuto la necessità di approvare al più presto il testo per “*superare l'attuale pessima e anacronistica legislazione*”.

³⁰Anche su questo tema, la Campagna “L'Italia sono anch'io”, aveva raccolto oltre 200mila firme per una legge di iniziativa per permettere agli stranieri residenti di esercitare il loro diritto di voto alle elezioni amministrative.

Le tasse aggiuntive: sui permessi di soggiorno e sull'idoneità alloggiativa

Con sentenza del **24 maggio 2016** la Sezione Seconda Quater del TAR del Lazio, accogliendo il ricorso della CGIL e del patronato Inca, ha ritenuto discriminatoria la cosiddetta “tassa sui permessi di soggiorno”, ovvero il contributo “aggiuntivo” pagato dai cittadini di Paesi terzi per il rilascio e il **rinnovo dei permessi di soggiorno**, introdotto a partire del 2012 con D.M. 6 ottobre 2011³¹. In realtà, prima di esprimere il suo parere, il TAR si era rivolto alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, la quale, già il 2 settembre 2015 (causa C-309/14), aveva ritenuto che tale contributo era “sproporzionato” rispetto alla finalità perseguita dalla Direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti, e, in quanto tale, rappresentava un ostacolo all’esercizio dei diritti conferiti dalla Direttiva stessa. Resta ora da comprendere se tale sentenza avrà valore retroattivo, e verrà quindi riconosciuto il rimborso dei soldi pagati ingiustamente dagli stranieri nel periodo 2012-2015.

Un’altra “tassa” ritenuta discriminatoria è stata quella riguardante l’importo dei diritti di segreteria relativi alla certificazione di **idoneità alloggiativa**, indispensabile al cittadino straniero non solo per poter prendere in affitto un immobile, ma anche per avviare una serie di

³¹Il decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell’Interno, prevedeva un contributo che variava da 80, a 100 a 200 euro, a seconda della durata del permesso di soggiorno richiesto. La “sproporzionalità” del contributo stava nel fatto che solo una parte residua andava al Ministero dell’Interno “*per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno*”, mentre le altre quote venivano utilizzate per tre diverse “missioni”: i rimpatri, l’ordine pubblico e la sicurezza.

procedimenti amministrativi, come il ricongiungimento familiare, la richiesta del permesso di lungo soggiorno, la sottoscrizione del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, ecc.. Il Comune di Telgate (dove gli stranieri rappresentavano il 27% dei residenti, con la delibera n.55/2014, emessa il 17 luglio 2014, aveva portato da 100 a 325 euro, motivando che tale incremento serviva per pagare i dipendenti comunali impegnati a rilasciare la certificazione. Il Tribunale di Bergamo, che già si era espresso su un caso analogo riguardante il Comune di Bolgare, con ordinanza del 16 agosto 2015, ha ritenuto tale incremento non adeguato, non proporzionale e non doveroso, ordinando quindi la revoca della delibera n.55/2014 e la restituzione dell'eccedenza ai ricorrenti e a tutti gli altri stranieri che abbiano pagato quanto previsto dalla nuova deliberazione nel periodo di efficacia della stessa.

Gli accessi vietati nel welfare

In netta discontinuità rispetto a quanto avvenuto negli anni passati, nel 2015 sono tornati ad aumentare i numeri degli occupati sia “comunitari” (+34.300 circa) sia “non comunitari” (+30.650)³². Se si tiene conto di questa situazione e del fatto che già nel 2014 (ultimi dati disponibili), i contributi previdenziali versati dai lavoratori stranieri ammontavano a 10,9 miliardi di euro (cifra che permette attualmente di pagare quasi 650mila pensioni), e che supera i 50 miliardi di euro se sommiamo i contributi versati dal 2008 al 2014, è facilmente prevedibile che tale contributo aumenterà ancora negli anni successivi, a ulteriore conferma che gli stranieri stabilmente presenti in Italia rappresentano ormai una componente economica importante per il nostro Paese (in termini di imposte pagate, contributi previdenziali pagati e ricchezza prodotta)³³. A dispetto di questo contributo, gli stranieri si trovano spesso di fronte a discriminazioni riguardanti il welfare. Infatti, nonostante, la Direttiva 2011/98/UE (recepita parzialmente con D.lgs 40/2014) preveda che tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, titolari di un permesso di soggiorno che permette loro di lavorare, beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale, come definiti dal Regolamento 883/04/CE, in Italia sono ancora diversi i casi in cui ciò non avviene, costringendo così il cittadino straniero a doversi rivolgere al tribunale per vedere riconosciuti i propri diritti e affidando al contenzioso individuale un tema che dovrebbe invece essere tutelato dal

³² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a cura della Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, “Sesto Rapporto annuale. I migranti nel mercato del lavoro in Italia”, luglio 2016 (dati riferiti all’anno 2015).

³³ Cfr. Fondazione Leone Moressa, “Rapporto annuale sull’economia dell’immigrazione. Edizione 2015. Stranieri in Italia: attori dello sviluppo” (quinto rapporto annuale), Il Mulino, Bologna, 2015. Si veda anche gli atti del convegno di presentazione del 22 ottobre 2015, riportati in “L’economia dell’immigrazione”, novembre 2015.

principio di certezza del diritto e di imparzialità dell'azione amministrativa.

I diritti negati alle madri e ai figli stranieri

Assegno di maternità

L'art.74 del D.lgs 151/2001 ha introdotto l'assegno di maternità di base - cd "assegno di maternità dei Comuni" -, concesso dai Comuni ed erogato dall'Inps. Il nodo rimasto ancora irrisolto è se tale assegno sia un diritto, oltre che degli italiani, esclusivamente dei cittadini stranieri "comunitari" e dei cittadini "non comunitari" lungo-soggiornanti, oppure se rientra tra i "diritti patrimoniali" tutelati dall'art.1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, così come ha reiteratamente affermato la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Secondo la CEDU, infatti, limitare tale assegno ai soli comunitari e ai lungo soggiornanti rischia di introdurre una discriminazione, perché introduce un trattamento differenziato basato solo su condizioni di appartenenza nazionale e sul dato temporale di durata della residenza rispetto ad alcune di categorie di stranieri, senza prendere in considerazione la condizione di grave bisogno della persona regolarmente soggiornante, che può versare in una oggettiva situazione di debolezza economica, tale da non consentire di poter adeguatamente provvedere al sostentamento proprio e del figlio³⁴. E' un tema che in Italia riguarda decine di migliaia di cittadine

³⁴ Sempre su questioni relative alle prestazioni sociali, la Corte Costituzionale ha più volte evidenziato tale esigenza di tutela, in merito, ad esempio: all'indennità di accompagnamento (Sentenza n.309/2008), alla pensione di inabilità (Sentenza n.11/2009), all'assegno mensile di invalidità (Sentenza n,187/2010), all'indennità di frequenza (Sentenza n.329/2011), alle pensioni ai ciechi civili (Sentenza n.22/2015). La

straniere, se si tiene conto, nel solo 2015, su mezzo milioni di nati (-17mila sul 2014), circa 72mila avevano cittadinanza straniera (14,8% del totale). Nonostante ciò la risposta dei giudici ai numerosi ricorsi non è sempre stata uniforme.

Se il **Tribunale di Milano**, con ordinanza del **6 novembre 2015**, ha ordinato al Comune di Milano e all'INPS di rimuovere dai rispettivi siti internet la limitazione alle sole madri lungo soggiornanti del diritto all'indennità di maternità di base, il **Tribunale di Brescia**, chiamato ad esprimersi sul ricorso di una donna straniera in possesso del permesso di soggiorno per motivi familiari alla quale era stato negato il “bonus”, con ordinanza n.57 del **30 novembre 2015**, ha ritenuto che il contrasto tra la previsione del diritto del permesso di lungo periodo per accedere all'indennità di **maternità di base**, con numerose norme internazionali e costituzionali (in particolare gli articoli 2, 3, 10, 31, 38 e 117 primo comma), non appare risolvibile con l'applicazione diretta della Direttiva 2011/98/UE, sollevando la questione della legittimità costituzionale dell'art.74 del D.lgs 151/2001, nella parte in cui limita soggettivamente l'accesso al beneficio dell'indennità ai soli stranieri soggiornanti di

stessa Corte ha ribadito che, richiamando proprio le precedenti pronunce: *“qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art.4 della CEDU, così come interpretato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo”*: Ciò vale in particolare per le misure assistenziali, ovvero *“benefici rivolti a soggetti in gravi condizioni di salute, portatori di impedimenti fortemente invalidanti, la cui tutela implicava il coinvolgimento di una serie di valori di essenziale risalto e tutti di rilievo costituzionale, a cominciare da quello della solidarietà, enunciato all'art.2 Cost.”* (Sentenza n.22/2015).

lungo periodo³⁵. Altrettanto interessante è l'ordinanza del **Tribunale di Perugia** (Sezione lavoro) emessa **il 25 maggio 2016**, che ha invece riconosciuto l'indennità di maternità di base ad una cittadina marocchina titolare di un permesso di soggiorno per motivi familiari, non solo in base all'art.12 della Direttiva 2011/98/UE, ma anche all'art.65 dell'Accordo Euromediterraneo – stipulato dalla Comunità Europea con alcuni paesi della fascia mediterranea, ed in particolare con il Marocco - del 26 febbraio 1996 (entrato in vigore il 1° marzo 2000), sul quale si era già espressa la Corte di Cassazione, che aveva ispirato ordinanze simili. In base a tale accordo, infatti, i lavoratori di cittadinanza marocchina e ai loro familiari conviventi è riservato, in materia di previdenza sociale, un regime di non discriminazione rispetto ai cittadini degli Stati membri della Comunità.

Assegno di natalità

Un'altra indennità su cui, a fatica, si sta facendo chiarezza è l'**assegno di natalità** (cosiddetto “bonus bebè”), introdotto in via sperimentale dall'art.1, comma 125-129, legge 190/2014, e che garantisce un assegno annuo di 960 euro, da corrispondere mensilmente fino al terzo anno di vita del bambino (o dell'ingresso in famiglia del figlio adottato) a decorrere dal mese di nascita (o di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione), per i bambini nati tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017. Con ordinanza del **14 aprile 2016**, il **Tribunale di**

³⁵ Lo stesso Tribunale rileva che “*dall'esame complessivo del diritto dell'Unione europea non è rinvenibile una disposizione normativa munita di completezza, precisione, chiarezza e assenza di condizioni, tale da consentire di riconoscere il diritto all'assegno in questione anche allo straniero soggiornante per motivi familiari, non in possesso dei requisiti per il riconoscimento del permesso di soggiorno di lunga durata*”.

Bergamo (Sezione lavoro), ha condannato l'INPS per aver respinto la domanda di beneficiare del "bonus bebè" da parte una cittadina albanese, in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari. Il diniego era stato motivato dall'INPS con la mancanza, da parte della richiedente, del permesso di soggiorno di lungo periodo, requisito che il Tribunale ha considerato in contrasto con l'art.12 delle Direttiva 2011/98/UE. Tuttavia, con messaggio del 10 marzo 2016, n.1110, l'INPS ha ribadito che, nonostante i molti ricorsi avanzati da parte di cittadini di Paesi terzi non lungo soggiornanti, e nonostante quanto già avvenuto in via interpretativa per l'assegno di maternità di base, sentito l'ufficio legislativo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, possono essere accolte solo le domande di assegno presentate da cittadini italiani o "comunitari" o "non comunitari" lungo soggiornanti. E' quindi assai probabile che anche su questo diritto si svilupperà un contenzioso giudiziario.

Assegno ai nuclei familiari numerosi

Sempre perché in contrasto con quanto previsto dall'art.12 della Direttiva 2011/98/UE, il **Tribunale di Firenze** (Sezione lavoro), con ordinanza del **25 gennaio 2016**, ha riconosciuto il ricorso avanzato da una cittadina peruviana, madre di tre figli, alla quale l'INPS aveva negato la concessione dell'assegno ai **nuclei familiari numerosi**, in quanto non in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Prestazioni assistenziali

Prestazioni di invalidità.

In materia di accesso dei cittadini di Paesi terzi alle prestazioni di invalidità, sono state finalmente eliminate le discriminazioni introdotte dall'art.80, comma 19, legge 338/2000 (legge finanziaria 2001), e ancora in vigore. Infatti, con **sentenza 230/2015** depositata l'11 novembre 2015, la Corte Costituzionale, in linea con altre precedenti sentenze, si è espressa per l'illegittimità costituzionale dell'art.80 prima citato, nella parte in cui subordina il requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo la concessione, agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio italiano, **della pensione di invalidità civile per sordi** (legge 381/70 modificata dalla legge 95/2006) e della indennità di comunicazione (art.4, legge 508/1988).

Assegno sociale.

Un ragionamento a sé va invece fatto per **l'assegno sociale** (già pensione sociale), introdotto dall'art.3, comma 6 della Legge 335/1995, che spetta ai residenti con età pari o superiore ai 65 anni e 7 mesi di età, che abbiano un reddito annuo inferiore, per il 2016, a 5.824.91 euro. L'assegno può essere richiesto, oltre che dai cittadini italiani, anche dagli stranieri "comunitari" (se iscritti all'anagrafe del comune di residenza) e dei "non comunitari" lungo soggiornanti. Tuttavia, la modifica apportata dall'art.20, comma 10, del decreto legge 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, ha subordinato, a decorrere dal 1° gennaio 2009 e per tutti i richiedenti, tale diritto al requisito di residenza effettiva, stabile e continuativa per **almeno 10 anni nel territorio nazionale**. Sembrerebbe, quindi, che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo non sia sufficienti per ottenere l'assegno sociale.

Proprio in merito all'assegno sociale, ma con riferimento alla possibilità da parte di un cittadino straniero non comunitario di effettuare l'**autocertificazione** mediante la dichiarazione sostitutiva unica della propria condizione reddituale e patrimoniale anche con riferimento a redditi e patrimoni esteri, lo stesso **Tribunale di Brescia** (Sezione lavoro), in adesione con quanto previsto dall'art.11 della Direttiva 2003/109/CE (recepita dall'Italia con D.lgs 3/2007), con ordinanza del **4 febbraio 2016** ha accolto il ricorso di una cittadina cinese titolare di un permesso di soggiorno CE di lungo periodo contro il diniego dell'INPS di riconoscerle l'assegno sociale a causa della mancata presentazione di una dichiarazione reddituale rilasciata dalle autorità del Paese di origine. D'altra parte, la posizione dell'INPS appare piuttosto paradossale, dato che una simile autocertificazione è invece già prevista per la determinazione dell'ISEE³⁶

³⁶Cfr “Regolamento concernente la revisione della modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), adottato con DPCM 159/2013.

L'aggravante prevista dalle Legge 122/1993 (cd. "Legge Mancino")

Due recenti sentenze della Cassazione hanno chiarito quando è possibile applicare l'aggravante di cui all'art.3 della Legge 122/1993.

Con sentenza n.2576 del **18 giugno 2015**, la Cassazione (Sezione Quinta penale) ha ribadito che l'aggravante è integrata quando – anche in base alla Convenzione di New York del 7 marzo 1966, resa esecutiva in Italia con la legge 654/1975 (cd "Legge Reale") - l'azione si manifesti come consapevole esteriorizzazione immediatamente percepibile, nel contesto in cui è maturata, di un sentimento di avversione o di discriminazione fondato sulla razza l'origine etnica o il colore della pelle. Non è quindi necessario che la condotta incriminata sia destinata o, quanto meno, potenzialmente idonea a rendere percepibile all'esterno – e quindi a suscitare – il riprovevole sentimento o, comunque, il pericolo di comportamenti discriminatori o di atti emulativi, anche perché ciò comporterebbe l'irragionevole conseguenza di escludere l'aggravante in questione in tutti i casi in cui l'azione lesiva si svolgesse in assenza di terza persone.

Invece con sentenza n.43488 del **28 novembre 2015**, sempre la Cassazione (Sezione Quinta penale) ha chiarito che l'aggravante di cui all'art.3 della Legge 122/1993 è configurabile anche quando risulti che il reato sia stato oggettivamente strumentalizzato all'odio o alla discriminazione razziale, etnica o nazionale a "*prescindere dal movente che ha innescato la condotta*". Pertanto, l'utilizzo di espressioni come "marocchino di m...", o "immigrati di m..." è di per sé sufficiente a determinare l'applicazione delle predetta aggravante, senza che sia necessario compiere ulteriori indagini sul movente.

Ci sono però alcune considerazioni da fare proprio su questo tema. L'Italia continua a non avere dati ufficiali su quanti casi l'aggravante è stata riconosciuta (fatta eccezione, forse, nei casi di DASPO), rendendo così difficile avere un quadro anche sulla gravità o meno della situazione in Italia. Peraltro, sarebbe opportuno avere dati dettagliati,

dato che l'aggravante è spesso invocata anche in fenomeni specifici, non riferibili esclusivamente al fenomeno dell'immigrazione, quale quella del terrorismo a matrice islamica. Inoltre, il dibattito europeo sembra sempre più orientato ad analizzare il tema *dell'hate crime*, che riguarda un fenomeno ben più ampio del razzismo a matrice etnica, razziale, nazionale e religiosa.

Un altro tema da tener conto, che dovrebbe favorire un dibattito ben più ampio, è che spesso la discriminazione in generale riguarda anche gli italiani d'origine straniera, come sembrano dimostrare due dati: il primo è che circa il 25% delle persone che denunciano all'UNAR di essere state vittime di una discriminazione a matrice etnica e razziale, sono cittadini italiani; il secondo è che tra i 100mila cittadini italiani che hanno lasciato l'Italia nel 2015, ben 25mila erano nati all'estero. Stando ad alcune ricerche, a spingere molti di loro all'emigrazione era stata proprio una situazione di persistente discriminazione per motivi etnici e razziali. Tale fenomeno era stato ben colto dal **Piano d'azione nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza**, approvato il 7 agosto 2015 con un D.M. del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, che tuttavia, ad oggi, nonostante sia spesso citato in importanti documenti europei (tra tutti l'ultimo Rapporto ECRI prima ricordato) come una buona prassi, di fatto non risulta né finanziato né formalmente applicato.

Fuggiaschi profughi e richiedenti Asilo

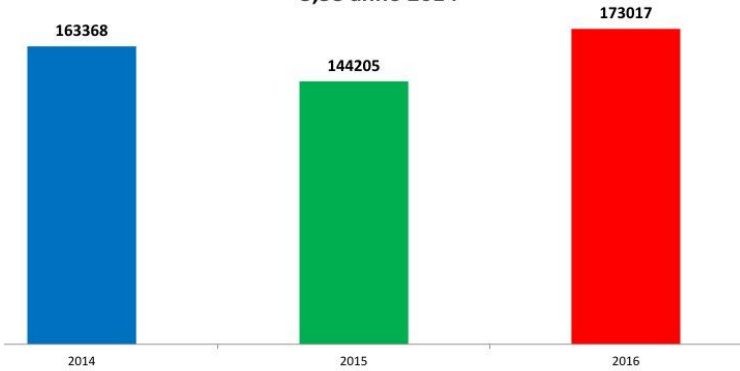
Di Valentina Brinis

Il punto della situazione

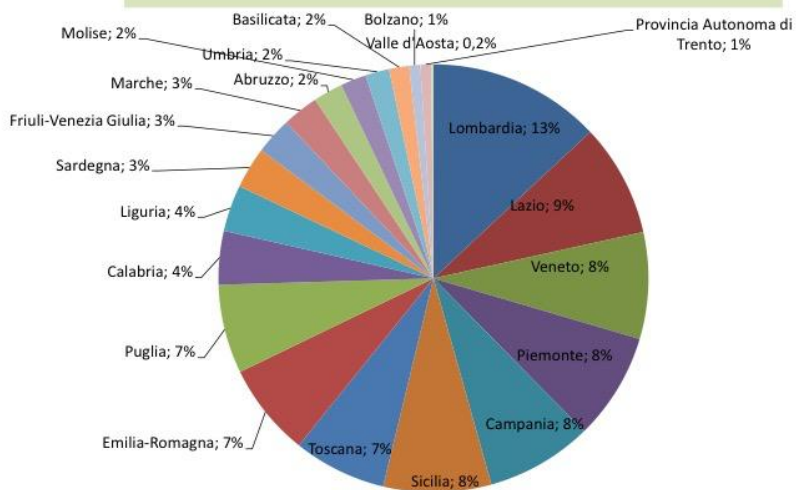
Il grafico illustra la situazione relativa al numero dei migranti sbarcati a decorrere dal 1 Gennaio 2016 fino al 30 Novembre 2016 comparati con i dati riferiti allo stesso periodo degli anni 2014 - 2015

+19,98 anno 2015

+5,58 anno 2014



**DISTRIBUZIONE PERCENTUALE MIGRANTI DIVISA PER REGIONE
PRESENZE TOTALI 176.671 (30/11/2016)**



	A		B	C	D	
					A+B+C	
Territorio	immigrati presenti nelle strutture temporanee	immigrati presenti negli hot spot	immigrati presenti nei centri di prima accoglienza	Posti SPRAR occupati (al 18 novembre 2016)	totale immigrati presenti sul territorio Regione	percentuale di distribuzione dei migranti presenti per Regione
Lombardia	21461			1518	22.979	13%
Lazio	9917		921	4202	15.040	9%
Veneto	10627		3075	519	14.221	8%
Piemonte	13040			1237	14.277	8%
Campania	12834			1311	14.145	8%
Sicilia	4977	835	4257	4259	14.328	8%
Toscana	11512			857	12.369	7%
Emilia-Romagna	10754		488	1187	12.429	7%
Puglia	6009	260		3377	11.869	7%
Calabria	3607		1189	2365	7.161	4%
Liguria	5733			478	6.211	4%
Sardegna	5345			193	5.538	3%
Friuli-Venezia Giulia	3354		1183	355	4.892	3%
Marche	4121			711	4.832	3%
Abruzzo	3662			257	3.919	2%
Molise	2921			498	3.419	2%
Umbria	2779			400	3.179	2%
Basilicata	2213			439	2.652	2%
Provincia Autonoma di Bolzano	1494			0	1.494	1%
Provincia Autonoma di Trento	1284			149	1.433	1%
Valle d'Aosta	284			0	284	0,2%
TOTALI	137.928	1.095	14.490	23.158	176.671	100%

(aggiornamento 30/11/2016)

Il sistema di asilo europeo

Nel mese di settembre 2015 è entrata in vigore l'Agenda europea in materia di immigrazione presentata il 13 maggio dello stesso anno dalla Commissione³⁷.

I punti cardine del piano sono quattro: il salvataggio in mare, la lotta ai trafficanti, la relocation e il resettlement.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, saranno aumentati i fondi per le missioni Poseidone e Tritone e verrà ampliato il raggio di azione di Frontex. Per contrastare il fenomeno del traffico dei migranti nel documento viene prevista un'operazione di *Common Security and Defence Policy (CSDP)* per identificare, catturare e distruggere le imbarcazioni utilizzate dai trafficanti. Nell'ottica di una politica di asilo europea, la Commissione ha proposto un piano di distribuzione di persone che necessitano di protezione internazionale, anche detto **relocation**, attuando "il sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)"³⁸.

In seguito al considerevole flusso di migranti giunti in Italia e in Grecia per richiedere asilo, il Consiglio europeo si è impegnato a organizzare una ricollocazione di emergenza tra tutti gli Stati membri, su base volontaria. La proposta consiste nel trasferimento dall'Italia e dalla Grecia, negli altri Stati membri, di 24 000 e 16 000 richiedenti asilo. Questa ripartizione tra l'Italia e la Grecia coincide con la " percentuale

³⁷http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migrants_en.pdf

³⁸<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-286-IT-F1-1.PDF>

rispettiva del totale delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale che hanno attraversato irregolarmente le frontiere dei due paesi e tiene conto del forte aumento del numero di attraversamenti irregolari delle frontiere greche nel periodo gennaio-aprile 2015 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente"³⁹. Da questi due Stati, dunque, dovrebbero essere trasferiti in tutto 40 000 richiedenti, corrispondente al 40% del totale di richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale entrati irregolarmente nei due paesi nel 2014. Solo alcune nazionalità sono contemplate per la procedura di relocation. Esse variano a seconda della percentuale delle domande accolte nei paesi europei per ognuna di quelle provenienze. Ultimamente sono ammessi i cittadini dello Yemen, dell'Eritrea, della Siria, del Bahrain, del Burundi, del Bhutan, del Mozambico e del Qatar.

Per stabilire le quote tra ogni paese la Commissione su alcuni criteri, quali: il numero della popolazione, del PIL, del tasso di disoccupazione, del numero di richiedenti asilo e di quello di rifugiati reinsediati negli ultimi anni.

³⁹<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-286-IT-F1-1.PDF>

Monitoraggio al 09/09/2016 ore 15.00- RICHIESTE AL 31/12/2015 : 424				362	21	383				
	Totali (C3/TC)	MS	ADULTI/pratiche	BAMBINI	tot adulti	tot bambini	tot persone			
PARTITI	1000	FINLANDIA	172	8	1000	63	1063			
		SVEZIA	33	6						
		FRANCIA	221	10						
		GERMANIA	17	3						
		SPAGNA	50							
		BELGIO	29							
		PORTOGALLO	157	14						
		MALTA	25	1						
		OLANDA	168	10						
		LATVIA	8							
		SVIZZERA	66	5						
		CYPRO	9	1						
		SLOVENIA	14							
		LUSSEMBURGO	15	5						
CROAZIA	4									
ROMANIA	12									
RICHIESTE INVIAE (non ancora approvate)	564									
		SI	1		564	85	649			
		HR	0	0						
		PT	178	0						
		LT	9	0						
		NL	88	14						
		RO	74	7						
		CH	105	19						
		LU	34	7						
		NO	16	4						
		FR	25	26						
		FI	34	8						
RICHIESTE GIA'APPROVATE	214	FI	142	13				214	19	233
		SI	1	0						
		LT	2	0						
		HR	6	0						
		PT	10	2						
		MT	6	0						
		CH	47	4						
RIGETTATE	6	3FI/ 1NL/ 2PT	6		6		6			
FRONTE NON INVIAE	964	da definire	964		24	964				
						24	988			
ABSCONDED	109	19PT/2CH/3CY/8FI/13FR/2HR/1LU/6LV/5NL/2RO/34ND/3BE/10DE/1ES	109		109	0	109			
RINUNCIATARI/comp ita	66		66		66	0	66			
IN LAVORAZIONE	1721	doc checked e vuote	1721	12	1721	12	1733			
Potenziali dublino	38		38		38		38			
TOTALI	4682		4682	203	4682	203	4847			

Fonte: ministero dell'Interno, Unità Dublino 2016.

Procedura

I migranti delle nazionalità prima indicate, possono accedere alla relocation rivolgendosi direttamente alla Questura. Qui saranno invitati a compilare il modello chiamato C3 in cui, oltre alle informazioni di carattere anagrafico, vengono inserite le informazioni relative al paese di provenienza, lo stato psico fisico attuale e la presenza di familiari che

vivono in Europa. Se gli ufficiali di collegamento – ovvero i membri di ogni Stato incaricati di mantenere i rapporti con gli altri paesi che aderiscono al programma di relocation, oltre che con l'Easo (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo)– valutano che sussistano le condizioni di vulnerabilità, allora la persona avrà la precedenza rispetto alle altre. Rientrano nella categoria di “vulnerabili”, i minori, gli anziani e le persone vittime di violenza. E sono ancora gli ufficiali di collegamento a stabilire il possibile paese di destinazione, tenendo conto degli elementi culturali, linguistici e familiari, che potrebbero favorire un percorso di integrazione. È infatti nel paese di destinazione che la persona richiederà asilo e compirà l'intero iter.

Per ogni migrante accolto, lo stato membro riceve 6000 euro, mentre l'Italia e la Grecia, ovvero i paesi di partenza, vengono rimborsate dei costi sostenuti per il viaggio.

I tempi previsti per l'intera procedura sono di due mesi da quando lo Stato di destinazione ha dato la disponibilità ad accogliere.

Criticità

Non si può fare a meno di notare, dopo quasi un anno dall'avvio della procedura di relocation, la disparità tra il numero di ricollocamenti previsti e quelli effettuati. Ciò fa emergere una criticità a cui l'Unione europea dovrà porre rimedio: si tratta delle quote concesse dai paesi membri, evidentemente insufficienti a coprire il numero delle domande presentate in Italia e in Grecia. La conseguenza principale viene subito dai migranti che attendono per mesi e mesi una risposta, in una condizione di totale inattività dal momento che si trovano in una fase transitoria. Nei centri in cui sono temporaneamente accolti viene loro garantita la fornitura di servizi quali il vitto e l'alloggio. Dal momento che i tempi si rivelano lunghi e l'attesa estenuante, per occupare le

giornate, sarebbe opportuno provvedere all'insegnamento di una lingua straniera, per esempio l'inglese, e la divulgazione di nozioni sull'Europa. Chi è in lista per la partenza ha infatti ricevuto solo l'informativa di carattere legale e giuridico sul funzionamento di quella precisa procedura. Ma in molti casi i migranti non sono a conoscenza di quali siano le condizioni politiche, sociali ed economiche dei paesi europei in cui potrebbero essere trasferiti.

Il 6 aprile 2016 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione che ha avviato il processo di riforma del sistema europeo comune di asilo, come annunciato dal Presidente Juncker nei suoi orientamenti politici e come indicato nell'agenda europea sulla migrazione.

In seguito, la Commissione ha presentato un primo pacchetto di riforme **il 4 maggio 2016, che comprendeva proposte relative all'istituzione di un sistema Dublino sostenibile ed equo, al potenziamento del sistema Eurodac e all'istituzione di un'agenzia europea per l'asilo.**

La comunicazione del 6 aprile ha fissato inoltre l'obiettivo di ridurre i flussi migratori irregolari, anche istituendo canali sicuri e legali per raggiungere l'UE per chi ha bisogno di protezione. A tal fine, oggi la Commissione presenta anche una proposta relativa a un quadro dell'UE in materia di reinsediamento.

L'approccio hotspot

L'Agenda europea approvata a maggio del 2015 prevedeva tra gli interventi il controllo dei Flussi migratori in ingresso. Uno dei metodi adottati è quello dell'approccio Hotspot che viene descritto nella Roadmap del ministero dell'Interno, il documento dell'attivazione dell'Agenda. La procedura prevista consiste nell'indirizzare le navi sulle quali viaggiano i migranti salvati in mare, in alcuni porti, in cui verranno effettuate le procedure previste come lo screening sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il foto-segnalamento e i rilievi dattiloscopici. A Catania, invece, si trova l'ufficio Task Force Regionale (EURTF) dell'UE, da cui le Agenzie Europee supportano le operazioni eseguite nelle aree hotspot.

Da subito sono stati individuati quattro porti in cui far partire la procedura “hotspots”: Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e Lampedusa. In questi luoghi sono presenti delle strutture di accoglienza che rientrano nella categoria dei Cpsa, centri di primo soccorso e accoglienza, in cui possono essere ospitate fino a 1.500 persone che dovranno essere sottoposte alle attività di preidentificazione, registrazione, foto-segnalamento e rilievi dattiloscopici.

Nei mesi successivi sono state inaugurate le strutture di Taranto e di Augusta aree hotspots chiuse, atte a ricevere i cittadini di Paesi terzi, saranno pronte nei portici di Augusta e Taranto entro la fine del 2015, aumentando la capacità delle aree hotspot fino a oltre 2500 posti.

Di seguito una scheda sull'approccio hotspot tratta dalla *Roadmap 2015*.

Nelle strutture individuate come “hotspot” verranno attuate le seguenti procedure:

a) Tutte le persone sbarcate saranno sottoposte a screening medico al

fine di accertare immediatamente eventuali problemi sanitari di ogni singolo individuo.

b) Successivamente saranno intervistate da funzionari degli uffici immigrazione, i quali compileranno il cd. foglio-notizie contenente le generalità, la foto e le informazioni di base della persona, nonché l'indicazione circa la sua volontà o meno di richiedere la protezione internazionale. Le persone suscettibili di aderire alla cd. procedura di ricollocazione (relocation) verranno informate circa le modalità e gli effetti della procedura. In questa fase è previsto il supporto dei funzionari dell'EASO (la preposta Agenzia Europea per il Supporto all'Asilo). Pertanto, avrà luogo una prima differenziazione tra le persone richiedenti asilo/potenziati ricollocabili e quelle in posizione irregolare.

c) Sulla base degli esiti delle menzionate attività/interviste di pre-identificazione le persone potrebbero essere ulteriormente intervistate da funzionari di polizia investigativa con il supporto di funzionari Frontex ed Europol al fine di acquisire informazioni utili per scopi investigativi e/o di intelligence. L'individuazione delle persone da sottoporre ad interviste di approfondimento in quanto suscettibili di fornire preziose informazioni può aver luogo anche prima del loro arrivo nelle aree hotspots (ad es. quando si trovano ancora sui mezzi di salvataggio oppure non appena arrivano nel porto di sbarco). Questo schema operativo viene praticato da diverso tempo ed è basato su una stretta collaborazione tra i funzionari di Frontex preposti all'individuazione dei soggetti e ai relativi interrogatori e le autorità italiane. Questo approccio è stato ulteriormente consolidato avvalendosi del supporto di Europol. A tale riguardo, il "nuovo" EURTF (Ufficio Task Force Regionale) dell'UE a Catania riveste in questa fase un importante ruolo di coordinamento.

d) Subito dopo la procedura di pre-identificazione, tutte le persone saranno fotosegnalate come CAT 2 (ingresso irregolare) e registrate in conformità con la legislazione nazionale ed europea (ad eccezione di quelle ricollocabili che saranno registrate come CAT 1). Saranno fotosegnalati come CAT 1 (richiedenti asilo) anche coloro che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale e pertanto, successivamente, formalizzeranno la propria intenzione compilando il modello “C3” nelle strutture per richiedenti asilo (cioè i cd. regional hubs presenti sul territorio nazionale) dove verranno trasferiti dopo la conclusione delle menzionate attività di registrazione.

Le persone richiedenti asilo e suscettibili di rientrare nella procedura di ricollocazione formalizzeranno la propria domanda di protezione internazionale compilando uno specifico modello “C3” in lingua inglese con il supporto di esperti degli Stati membri selezionati dall’EASO. Per le persone richiedenti asilo ma non rientranti nella procedura di ricollocazione, l’attività di foto-segnalamento come CAT 1 e la compilazione del modello “C3” sarà effettuata soltanto da funzionari della polizia scientifica e personale degli uffici immigrazione dell’Italia. Questi ultimi e gli esperti dell’EASO saranno supportati da 15/20 mediatori culturali da ingaggiare con utilizzo dei fondi dell’Unione europea.

E’ in corso di valutazione tecnico-giuridica da parte dei funzionari italiani di polizia scientifica la possibilità di trasformare tecnicamente il cartellino dattiloscopico CAT 2 in cartellino CAT 1 (opzione che non riguarderà le persone suscettibili di essere ricollocate), evitando quindi la duplicazione dell’operazione con risparmio di tempo e risorse umane.

e) Successivamente all’espletamento delle attività di screening sanitario, preidentificazione, di quelle investigative/intelligence, e sulla base dei relativi esiti, le persone che richiedono la protezione

internazionale saranno trasferite nei vari regional hubs presenti sul territorio nazionale; le persone che rientrano nella procedura di ricollocazione saranno trasferite nei regional hubs dedicati; le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione (C.I.E.). Tali trasferimenti interni saranno effettuati tramite autobus o aeroplani con l'ausilio delle scorte di polizia. Si possono effettuare anche trasferimenti via mare (nel caso di persone che debbano essere trasferite dall'isola di Lampedusa). I costi inerenti tali trasferimenti dovrebbero essere co-finanziati dall'Unione europea. A tale riguardo si potrebbe valutare la possibilità di avvalersi anche dei Fondi europei della DG Echo. Nello specifico al fine di garantire la velocità dei trasferimenti soprattutto da Lampedusa, l'Italia sta prendendo in considerazione il potenziamento dei voli charter. Ciò richiederà un nuovo accordo quadro con l'indizione di una gara ad evidenza pubblica. Al fine di assicurare la capacità logistica nei prossimi mesi, l'Italia sta valutando la richiesta di attivare il meccanismo di protezione civile europeo concernente i voli charter.

f) Il personale richiesto per espletare le summenzionate attività in ciascuna area “hotspot” è il seguente:

- 6 operatori dell'ufficio immigrazione (Italia);
- 2 addetti di polizia investigativa (Italia);
- 2 addetti della polizia scientifica preposti alle fotografie degli stranieri per il foglio notizie (Italia);
- un team di 3 rappresentanti Frontex addetti agli interrogatori;
- 6 mediatori culturali;

- 4 esperti EASO;
- 10 addetti della polizia scientifica (Italia) preposti al foto-segnalamento e rilevamento impronte;
- 10 esperti degli Stati membri scelti da Frontex o EASO per supportare il personale italiano nelle attività di foto-segnalamento e rilevamento impronte;
- in ciascuna area “hotspot” sono richieste anche 5 unità mobili per le attività di foto-segnalamento e rilevamento impronte.

Conseguenze dell’approccio hotspot.

L’approccio hotspot ha inciso in maniera rilevante sul sistema di accoglienza italiano e, in generale, sulla gestione dei flussi migratori in arrivo in Europa. L’identificazione alla frontiera realizzata nella quasi totalità dei casi (99%) impedisce ai migranti di varcare regolarmente la frontiera italiana per andare in altri paesi europei. A causa del Regolamento di Dublino, infatti, le persone dovranno accedere alla procedura di asilo o a quella di relocation dall’Italia, essendo questo il paese europeo di primo ingresso. In caso contrario, se il migrante tentasse di allontanarsi dall’Italia, è qui che verrebbe rimandato una volta intercettato. Questa è la ragione per cui attualmente non si può parlare di migranti in transito essendo in atto la procedura hotspot. L’Italia ha ampliato la propria rete di accoglienza che attualmente prevede ..posti e ha incrementato la capienza dei centri di identificazione e di espulsione. Essendo il primo paese di arrivo in Europa, insieme alla Grecia, si è dovuta attrezzare per rispondere alle esigenze imposte dall’Agenda europea: identificazione, rimpatri e avvio della procedura di relocation. Di conseguenza i Cie che fino a ottobre

del 2015 erano cinque (Torino, Roma, Bari, Caltanissetta e Trapani), sono diventati sette con l'apertura di Brindisi Restinco e Crotone Sant'Anna, e poi sei, con la conversione del centro di Trapani in una struttura in cui attuare l'approccio hotspot. Si tratta di un 'azione che contrasta con la tendenza fino a quel momento registrata, più tesa all'inutilizzo dei Cie che al loro ampliamento. Tornando alla procedura hotspot, ancor prima dell'identificazione ai migranti appena approdati viene fatto compilare un modulo detto "foglio notizie" in cui oltre ai dati anagrafici deve essere inserito il motivo dell'arrivo in Europa. È a questo punto che le strade si dividono: chi ha contrassegnato la casella della richiesta di protezione verrà avviato a quella procedura, mentre chi ha contrassegnato la casella "povertà", lasciando così intravedere una ragione di carattere economico a sostegno del viaggio, fino a qualche mese fa era destinatario di un provvedimento di respingimento differito. Ciò significa che doveva essere rimpatriato attraverso i centri di identificazione e di espulsione. Nella Roadmap italiana del 2015 viene fatto esplicito riferimento al sistema di accoglienza, alla sua articolazione e alla sua capienza, oltre che alla sua funzione dopo l'entrata in vigore della procedura. Ma nonostante non si siano verificate criticità legate alla capienza, i migranti accolti nei centri non vogliono rimanere all'interno di quelle strutture per il timore di non accedere alla procedura di relocation e, dunque, di rimanere in Italia. È così che da gennaio 2016 ha avuto avvio un processo di allontanamento dai centri e di avvicinamento in maniera autonoma e autogestita alle frontiere con la Francia e con la Svizzera. A Ventimiglia, ad esempio, dall'inizio dell'estate 2016 – come era già accaduto nello stesso periodo dell'anno precedente – migliaia di migranti hanno sostato per un lungo periodo in attesa di riuscire a superare il confine con la Francia e da lì raggiungere poi l'Inghilterra. Un progetto quasi impossibile da realizzare se si tiene presente che quel confine risulta chiuso in seguito ad attentati terroristici avvenuti nei mesi precedenti. Il permanere delle

persone in quell'area ha portato all'apertura di una struttura provvisoria gestita dalla Croce Rossa e alla pubblicazione di un provvedimento da parte del Capo della Polizia, prefetto Franco Gabrielli, di "alleggerimento delle frontiere", trasferendo i migranti in un'altra zona del paese. Il 4 agosto 2016 inoltre era stato firmato un "memorandum of understanding" con il Sudan, tra il capo della Polizia, Franco Gabrielli, e il suo omologo sudanese, generale Hashim Osman Al Hussein, alla presenza di funzionari del Ministero dell'Interno e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Le due linee di azione appena citate sono all'origine di alcuni trasferimenti e rimpatri avvenuti secondo modalità del tutto insolite. Il 24 agosto 2016, ad esempio, quaranta migranti sudanesi sono stati fermati a Ventimiglia il 19 agosto, identificati e fotosegnalati per poi essere trasferiti, il giorno seguente o il 21 agosto, con dei pullman presso l'hotspot di Taranto; "qui, il 22 agosto, è stato loro notificato un decreto di espulsione adottato dal prefetto di Taranto, con accompagnamento alla frontiera convalidato dal giudice di pace della stessa città. Tutti i cittadini sudanesi risultano essere stati trasferiti, sempre a bordo di pullman, a Torino il 24 agosto, ma di questi 48 risultano essere stati rimpatriati mentre 7 sono stati trattenuti presso il centro di identificazione ed espulsione di corso Brunelleschi; il 26 agosto alle persone trattenute è stato convalidato il trattenimento al centro di identificazione ed espulsione di Torino"⁴⁰. E tutto ciò avviene in una situazione, quella del Sudan, caratterizzata da una forte instabilità politica e da una fragilità dell'intero sistema di tutela dei diritti umani.

Questa vicenda pone alcuni interrogativi. Il primo riguarda l'informativa al momento dell'arrivo al porto, in cui dovevano essere fornite

⁴⁰Legislatura 17 Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-06333.

indicazioni su come accedere alla domanda di asilo in Italia e in Europa da parte degli enti preposti, come previsto sia nella Roadmap 2015 che nelle Procedure Operative Standard 2016.

Il secondo quesito riguarda il centro Cpsa di Taranto come luogo di trattenimento. Come è possibile infatti che venga utilizzato anche in una fase successiva a quella dell'identificazione? Se l'intento del viaggio era quello dell'allontanamento dalla frontiera, non è chiaro il motivo per cui i rimpatri siano stati fatti dall'aeroporto di Torino, distante più di mille chilometri.

L'allontanamento dai centri di accoglienza, per quanto volontario, si ripercuote dunque su alcuni circuiti locali, come per esempio quello di Ventimiglia o di Roma. Qui nel corso dell'ultimo anno si sono riversate migliaia di persone che si autodefinivano "in transito" e che vivevano la città come luogo di passaggio in cui reperire informazioni utili a proseguire il viaggio. In seguito alla chiusura delle frontiere alcuni degli insediamenti informali in cui sostavano i migranti è diventato un vero e proprio luogo di accoglienza a lungo termine dove sono state ospitate anche persone che avevano inutilmente provato più volte ad attraversare il confine, e decidendo di procedere con la domanda di asilo in Italia. A questo punto, però, come previsto dal decreto 142/2015, non è per loro possibile presentare una nuova domanda per un centro di accoglienza se si sono allontanati senza avvisare e senza un giustificato motivo. Comincia dunque una fase di stallo da cui è molto difficile uscire poiché riscontrano numerose difficoltà ad avere accesso alla procedura in una Questura diversa da quella che inizialmente li aveva presi in carico. Ciò si sta verificando in alcune città, come ad esempio Roma, dove è davvero complicato presentare la domanda di asilo o quella di relocation se non si proviene da un centro di accoglienza. Gli Uffici idonei non accettano più di un preciso numero di domande ogni giorno e così fino a che la procedura non è avviata non è

possibile essere inseriti in un centro di accoglienza. La soluzione più adeguata per ovviare all'assenza di un posto in accoglienza e per dare avvio a un percorso di inserimento e integrazione, è quella di tornare verso le città italiane da cui si sono allontanati. Una procedura, questa, disposta anche dall'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma attraverso provvedimenti notificati ad hoc.

4. Il Decreto 142/2015

Con il decreto legislativo del 18 agosto 2015, n. 142 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15.9.2015) l'Italia ha attuato la direttiva 2013/33/UE, sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, completando così il recepimento delle principali norme di revisione del Sistema europeo comune di asilo.

Il decreto legislativo n. 142/2015 contiene al Capo I (artt. 1-24) le nuove norme in materia di accoglienza, mentre nel Capo II (artt. 25 e 26) sono contenute le disposizioni di attuazione della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

Le più importanti novità introdotte dal decreto riguardano il sistema di accoglienza e il trattenimento dei richiedenti asilo. Il primo, è stato articolato in due fasi e prevedono complessivamente quattro tipi di centri: “fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture di cui agli articoli 9 e 11 e una fase di seconda accoglienza disposta nelle strutture di cui all'articolo 14”.

I centri che afferiscono alla fase emergenziale sono i cpsa (centri di primo soccorso e accoglienza), gli hub regionali e i Cas. Rientra nella seconda il sistema Sprar, ovvero sistema protezione richiedenti asilo e rifugiati. La così detta filiera dell'accoglienza prevede dunque delle strutture in cui l'ospitalità è da intendersi come finalizzata all'espletamento delle procedure iniziali. Nei cpsa, ad esempio, si svolgono le prassi inerenti all'approccio hotspot e cioè l'identificazione e gli accertamenti sanitari. Da qui avviene il trasferimento verso gli hub regionali da dove si avvia la procedura della richiesta di asilo e si attende lo spostamento verso i centri di accoglienza presenti sul territorio. Per via della funzione che svolgono, gli hub possono raggiungere una capienza molto ampia. E proprio per questo hanno attirato da subito molte critiche. La loro introduzione in una regione avviene di pari passo all'eliminazione dei Cara (centri di accoglienza richiedenti asilo) che avevano un ruolo simile, ovvero di avviamento della procedura di asilo. Ma l'iter non si concludeva – e si conclude – mai nel corso della permanenza lì dentro e dunque la durata complessiva è stata anche di due anni.

I Cas – Centri di accoglienza straordinaria.

L'apertura di questi centri deriva da accordi presi nel Tavolo Stato-Regioni del 10 luglio 2014 Per far fronte all'alto numero di persone in arrivo sulle coste italiane. Il sistema delineato prevede che le Prefetture, in assenza di posti disponibili nelle strutture di accoglienza già esistenti,

provvedano a reperirne altri attraverso la pubblicazione di bandi ad hoc. Il decreto 142 ha regolarizzato questo meccanismo negli articoli 9 e 11, in questo modo: “Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all’interno delle strutture di cui agli articoli 9 e 14, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l’accoglienza può essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno, in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza....Le strutture soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza e sono individuate dalle prefetture-uffici territoriali del Governo, sentito l’ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici”. È inoltre consentito il ricorso alle procedure di affidamento diretto ai sensi del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, ovvero secondo la così detta “Legge Puglia”.

Lo Sprar

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Le caratteristiche principali del Sistema di protezione sono:

- * *il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di governance multilivello;*
- * *la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza;*
- * *il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata";*
- * *le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi;*
- * *la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale.*

I progetti territoriali dello SPRAR sono caratterizzati da un protagonismo attivo, condiviso da grandi città e da piccoli centri, da aree metropolitane e da cittadine di provincia. A differenza del panorama europeo, in Italia la realizzazione di progetti SPRAR di dimensioni medio-piccole - ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio - contribuisce a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorisce la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Le caratteristiche principali del Sistema di protezione sono:

- * *il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di governance multilivello;*
- * *la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza;*
- * *il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata";*

** le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi;*

** la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale.*

I progetti territoriali dello SPRAR sono caratterizzati da un protagonismo attivo, condiviso da grandi città e da piccoli centri, da aree metropolitane e da cittadine di provincia. A differenza del panorama europeo, in Italia la realizzazione di progetti SPRAR di dimensioni medio-piccole - ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio - contribuisce a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorisce la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari.

Il 10 agosto 2016 è stato approvato da parte del ministero dell'Interno, il nuovo decreto sullo Sprar. Si tratta di un provvedimento che, a differenza di quelli precedenti, offre la possibilità all'ente locale e all'ente gestore, di partecipare al bando in qualsiasi momento dell'anno e non solo in seguito alla pubblicazione del decreto. In questo modo si punta a incentivare la partecipazione che, ad oggi, rimane volontaria e non obbligatoria, come invece avviene per i centri della Prefettura. Proprio per questo, nel nuovo bando, è previsto che gli enti locali aderenti al sistema Sprar non saranno più tra quelli disponibili all'apertura dei Cas. Nel piano nazionale accoglienza, inoltre, è stata immaginata la possibilità da parte dei comuni di ricevere un contributo economico di 500 euro per ogni persona accolta tramite lo Sprar.

La grande criticità del nuovo sistema riguarda la sproporzione del numero di posti disponibili nelle due fasi immaginate. Attualmente, infatti, nella prima sono accolte 137 mila persone, mentre nella seconda

poco meno di venticinque mila. Nonostante ci siano stato un notevole aumento nel corso degli ultimi tre anni.

L'altro aspetto critico del decreto 142/2015 è poi quello dell'articolo 6 che disciplina il trattenimento dei richiedenti asilo. Nonostante venga chiarito fin da subito che il trattenimento non deve essere finalizzato esclusivamente all'esamina della domanda, si specifica che esso deve avere luogo in "appositi spazi" e "sulla base di una valutazione caso per caso" e fino a un massimo di dodici mesi. La reclusione verrà convalidata se sussisteranno due requisiti: il pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica e il rischio di fuga del richiedente. Il primo si verifica quando ci sono condanne precedenti alla richiesta di asilo "per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite". Il secondo, invece, sussiste quando il richiedente "ha in precedenza fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione".

Si tratta di un articolo molto contestato, già prima della pubblicazione. Quest'ultima ha coinciso con l'introduzione dell'Agenda Europea e della Roadmap italiana in cui era previsto un aumento dei posti disponibili nei centri di identificazione e di espulsione proprio per far fronte al trattenimento di chi non vuole formalizzare la domanda di asilo al momento dello sbarco. E dunque era alta la probabilità che quel tipo di centri sarebbe stato sempre più utilizzato sia per i rimpatri che per la valutazione delle domande. I dati più recenti sulla situazione di quel tipo di centri delineano una realtà diversa da quella immaginata. L'aumento della capienza non ha coinciso con l'aumento dei trattenuti che sono sempre rimasti un numero inferiore a 500.

Nuove disposizioni in materia di protezione internazionale

L'8 agosto 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato un provvedimento contenente nuove disposizioni in materia di protezione internazionale. Tra queste vi è l'aumento del numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale – organi competenti ad esaminare le richieste d'asilo – dalle dieci attuali fino a venti. Qui di seguito alcuni passaggi del decreto del ministero dell'Interno.

“Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono istituite, presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, le seguenti Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, di seguito Commissioni territoriali, ciascuna delle quali ha competenza a conoscere delle domande presentate nei territori rispettivamente indicati:

- Ancona, Regioni Marche, Abruzzo;
- Bari, province di Bari, Matera;
- Bologna, Regione Emilia-Romagna;
- Brescia, province di Brescia, Cremona, Mantova, Bergamo;
- Cagliari, Regione Sardegna;
- Caserta, province di Caserta, Benevento, Avellino;

- Catania, province di Catania, Enna;
- Crotone, Regione Calabria;
- Firenze, Regioni Toscana, Umbria;
- Foggia, province di Foggia, Barletta-Andria-Trani;
- Gorizia, Regione Friuli-Venezia Giulia;
- Lecce, province di Lecce, Brindisi, Taranto;
- Milano, province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi, Monza-Brianza;
- Palermo, province di Palermo, Messina;
- Roma, Regione Lazio;
- Salerno, Regione Molise, province di Salerno, Napoli, Potenza;
- Siracusa, province di Siracusa, Caltanissetta, Ragusa;
- Siracusa, province di Siracusa, Caltanissetta, Ragusa;
- Torino, Regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria;
- Trapani, province di Trapani, Agrigento;
- Verona, Regioni Veneto, Trentino-Alto Adige.

L'articolo 2, inoltre, prevede l'istituzione di alcune sezioni delle Commissioni territoriali.

- commissione territoriale di Bari, sezione di Bari, con competenza nelle province di Bari e Matera;

- commissione territoriale di Bologna, sezione di Forlì, con competenza prioritaria nelle province di Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini;
- commissione territoriale di Catania, sezione di Catania con competenza nella provincia di Catania, e
- sezione di Enna con competenza prioritaria nella provincia di Enna;
- commissione territoriale di Crotone, sezione di Crotone con competenza prioritaria nelle province di Crotone, Catanzaro, e sezione di Reggio Calabria con competenza prioritaria nelle province di Reggio Calabria, Cosenza, Vibo-Valentia;
- commissione territoriale di Firenze, sezione di Perugia con competenza prioritaria nella Regione Umbria e nella provincia di Arezzo;
- commissione territoriale di Milano, sezione di Milano con competenza nelle province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi, Monza-Brianza;
- commissione territoriale di Roma, sezione di Roma I, sezione di Roma II, sezione di Roma III, con competenza nella Regione Lazio, e con competenza prioritaria nelle province di Roma, Viterbo, Rieti, e sezione di Frosinone con competenza prioritaria nelle province di Frosinone, Latina;
- commissione territoriale di Salerno, sezione di Campobasso con competenza prioritaria nella Regione Molise;

- commissione territoriale di Siracusa, sezione di Caltanissetta con competenza prioritaria nella provincia di Caltanissetta, e sezione di Ragusa con competenza prioritaria nella provincia di Ragusa;
- commissione territoriale di Torino, sezione di Torino con competenza prioritaria nella nella Regione Valle d'Aosta e nelle province di Torino, Cuneo, Asti, Verbania, Biella, Vercelli, Novara, e sezione di Genova con competenza prioritaria nella Regione Liguria e nella provincia di Alessandria;
- commissione territoriale di Trapani, sezione di Trapani con competenza prioritaria nella provincia di Trapani, e sezione di Agrigento con competenza prioritaria nella provincia di Agrigento;
- commissione territoriale di Verona, sezione di Padova con competenza prioritaria nelle province di Padova, Venezia, Rovigo.

L'aumento del numero delle Commissioni ha indubbiamente prodotto una velocizzazione del lavoro e una riduzione dei tempi di attesa per l'ottenimento della risposta definitiva. Ma l'intera procedura di asilo continua ad essere molto lunga e a non rispettare i tempi previsti. La prima fase, quella della verbalizzazione negli Uffici della Questura, può durare anche due mesi e non è sempre di facile accesso. In alcune città italiane sono in vigore prassi che rendono complicato l'iter perché vengono richiesti documenti non previsti da alcun decreto. Il tutto ha delle conseguenze negative sul sistema di accoglienza non solo sulla durata ma anche sulle condizioni. Lo status di richiedente asilo è caratterizzato dal fatto di essere indeterminato, in attesa della risposta

da parte della Commissione Territoriale, e non prevede programmi e piani a lungo termine.

C'è un altro dato da citare quando si tratta questo argomento, e cioè l'incremento del numero dei dinieghi delle domande di asilo presentate. Nei primi mesi del 2016 (da gennaio a luglio) il tasso ha raggiunto il 65%. Nella quasi totalità dei casi è stato presentato il ricorso in via giudiziaria nella speranza di ottenere un parere positivo. Tale procedura si rivela lenta e ha ricadute significative sul sistema di accoglienza dal momento che essa deve essere garantita fino al termine del primo grado di giudizio. In questo modo, però, vengono occupati i posti che potrebbero essere disponibili per i migranti appena giunti. Il caso della Sardegna è emblematico per rendere l'idea di come sia complicato l'intero sistema: qui i tempi di attesa per la prima udienza superano addirittura i tre anni. Se al termine di quel periodo non verrà il risultato sarà negativo la persona sarà destinataria di un provvedimento di espulsione e, dunque, dovrà lasciare il Paese. Tempi più brevi di definizione della posizione giuridica, permetterebbero di avviare percorsi di integrazione certi e a lungo termine. Attualmente, invece, è molto frequente che i mesi trascorsi in attesa del colloquio con la Commissione Territoriale e, poi, della conclusione dell'iter giudiziario, sono contrassegnati da uno stato di incertezza tale per cui è difficile garantire la costanza e la perseveranza in qualunque attività svolta.

Habeas corpus e garanzie

Di Federica Resta

Il punto della situazione

Nel precedente Rapporto segnalavamo come, rispetto alla disciplina della limitazione della libertà, nelle sue varie forme, si stesse avviando nel nostro Paese una fase di riforme lenta e timida, ma pur sempre degna di nota. Su impulso della Corte europea dei diritti umani - che da ultimo nel 2013 ha condannato l'Italia per il sovraffollamento penitenziario - **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, di un'incisiva depenalizzazione e di 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 invece 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.

Si tratta di miglioramenti, pur lievi, conseguenti alle modifiche legislative degli anni 2013-2015, ma che necessitano di misure complementari e di un complessivo ripensamento non solo del sistema penitenziario ma anche, più in generale, di quello penale, come sottolineato anche nell'ambito degli Stati generali dell'esecuzione penale convocati dal Ministro della giustizia a fine 2015. Molte delle proposte discusse in quella sede sono all'esame del Parlamento, all'interno di un disegno di legge-delega per la riforma

dell'ordinamento penitenziario, tesa a 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. Il provvedimento delega anche il Governo alla riforma della 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.

Per quanto invece **riguarda la tutela della dignità nella privazione della libertà, rispetto alle più gravi forme di abusi e violenze quali, in particolare, la tortura, il nostro Paese resta inadempiente** agli obblighi assunti in sede internazionale e sanciti in Costituzione, ritardando ulteriormente l'approvazione del relativo disegno di legge, in un testo peraltro persino peggiorato rispetto a quello originario.

Quanto, infine, alle misure limitative della libertà per i soli stranieri, a fronte della denuncia, da parte della Commissione diritti umani del Senato, delle condizioni drammatiche che caratterizzano i centri per l'identificazione e l'espulsione e **della rinuncia del Governo a depenalizzare il reato di immigrazione irregolare**, la Corte di giustizia dichiara illegittima la detenzione di cittadini stranieri per il solo transito irregolare all'interno degli Stati membri.

Depenalizzazione, decarcerizzazione, deflazione penale

Tra il 2015 e la prima metà del 2016 sono state attuate molte delle riforme emanate a seguito della condanna della Cedu per le condizioni di violazione della dignità nelle quali si trovano i detenuti nelle nostre carceri. Alcuni risultati importanti si sono raggiunti proprio sotto questo profilo, con la riduzione del tasso di sovraffollamento penitenziario, negli ultimi due anni dal 131 al 105%. Si consideri in particolare che, se alla fine del 2010- l'anno in cui venivano notificati i ricorsi Torreggiani al Governo italiano- il numero dei soggetti in esecuzione penale esterna era di 21.494 ed erano 67.971 i ristretti in carcere, al 31 dicembre 2015 la popolazione carceraria è scesa a 52.164 detenuti, a fronte di 39.274 soggetti in regime di esecuzione penale esterna, dunque con una crescita di quasi 18.000 unità in termini assoluti. Meno rilevante il decremento della popolazione detenuta rispetto al 31.12.2014, quando il tasso di presenze registrato era di 53.623, a fronte di 31.962 soggetti in regime di misure alternative, pur con un crescendo costante rispetto agli anni precedenti se si considera il dato dei 29.747 beneficiari di misure alternative dell'anno precedente e dei 22.511 del dicembre 2012. Anche la qualità del percorso trattamentale sembra lievemente migliorare, come dimostra il fatto che le convenzioni stipulate nel corso del 2015 abbiano reso disponibili 12.687 posti di lavoro per lo svolgimento di attività di carattere riparativo. A fine del 2015 i detenuti ammessi al lavoro esterno erano 1.413 mentre la sanzione della messa alla prova era in corso in favore di 6.557 condannati in luogo dei 505 destinatari della misura al 1° gennaio dello stesso anno.

Alcuni importanti effetti deflattivi sull'area del carcere e sul sistema penale in generale derivano dall'attuazione delle deleghe contenute nella legge 67 del 2014. Sotto il profilo della riduzione dell'area del penalmente rilevante, va ricordato anzitutto il d.lgs. 6/2016 che ha provveduto a trasformare in illeciti amministrativi diversi reati puniti con la sola sanzione pecuniaria (c.d. depenalizzazione cieca) ovvero individuati ad hoc dalla legge delega (depenalizzazione nominativa. Il d.lgs. 7/2016 ha invece abrogato alcuni reati a tutela della fede pubblica, dell'onore e del patrimonio, contestualmente introducendo

illeciti corrispondenti puniti con sanzioni pecuniarie civili. Quest'ultimo decreto valorizza – sul modello dei *punitive damages* – la funzione compensativa assolta dagli istituti della responsabilità civile, rispetto a delitti a tutela di interessi privati e procedibili a querela, così ricollocandone il disvalore sul piano delle relazioni private.

Se questi decreti hanno un effettivo deflattivo più sul sistema penale in generale che sul carcere in senso stretto (trattandosi di reati puniti con pene generalmente diverse), un impatto sul sistema penitenziario deriva invece – oltre che dall'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato – anche in certa misura dall'istituto, previsto dal d.lgs. 28/2015, della non punibilità per particolare tenuità del fatto. Tale causa di non punibilità è dichiarabile d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento, rispetto ad alcuni reati puniti con sanzioni non superiori nel massimo a cinque anni di reclusione, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitudine del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno. Un importante effetto deflattivo sulle presenze in carcere deriverebbe dall'attuazione della delega, contenuta nella l. 67/2014 e tuttavia non ancora esercitata nonostante la scadenza del termine, per l'introduzione di pene detentive non carcerarie da eseguire presso il domicilio quali pene principali (che dunque irroggi lo stesso giudice di cognizione in sentenza e non il magistrato di sorveglianza).

Sta portando a una riduzione del tasso di detenuti in attesa di giudizio (8.523 al 31.12.15 contro gli 11.108 del 31.12.13) la l. 47/2015, che in particolare limita l'ambito della custodia cautelare "obbligatoria" secondo le indicazioni della Consulta; accentua la residualità del ricorso alla custodia cautelare, ammettendola solo ove le altre misure, pur cumulativamente applicate, non possano soddisfare le esigenze cautelari, prevedendo requisiti più stringenti per la valutazione (e la motivazione) delle esigenze cautelari; accentua, infine, il principio di gradualità delle misure, segnatamente consentendo al giudice, in caso di aggravamento delle esigenze cautelari, anche l'applicazione congiunta di altra misura coercitiva o interdittiva, così da minimizzare il ricorso al carcere.

Garanzie nella privazione della libertà e reinserimento sociale del condannato

In ordine alle garanzie da accordarsi nella privazione della libertà, deve anzitutto registrarsi con favore l'effettiva costituzione, dalla fine del 2015, del Garante per i diritti delle persone private della libertà personale; organo di assoluto rilievo al fine di assicurare l'effettività dei diritti di detenuti, internati e soggetti trattenuti nei c.i.e. , anche prevenendo possibili abusi.

Positiva sembra anche l'applicazione del modello detentivo della sorveglianza dinamica o custodia "aperta", fondato sulla permanenza all'esterno della cella per almeno otto ore al giorno dei detenuti in regime di media sicurezza e, in alcune realtà, anche di coloro che si trovano in regime di alta sicurezza. Quanto alla presenza in carcere di bambini al seguito della madre detenuta, benché nel corso del 2015 il relativo numero si sia ridotto significativamente (passando da 34 a 19) anche grazie all'istituzione di alcuni nuovi istituti a custodia attenuata (in particolare: quello di Torino), è auspicabile che almeno per le madri (o padri, in assenza dell'altro genitore) di bambini di età inferiore ai dieci anni la detenzione in carcere (a titolo di pena o di custodia cautelare) vada del tutto esclusa e sostituita con la detenzione domiciliare ovvero, in assenza di dimora o in presenza di esigenze di sicurezza particolari, con l'assegnazione a un icam o, preferibilmente, a una casa-famiglia protetta.

Alcune novità importanti in ordine alle garanzie nell'esecuzione della pena, volte a valorizzarne la componente rieducativa, sono previste dal disegno di legge sulla riforma del processo penale (AS 2067), attualmente in seconda lettura. Esso, in particolare, contiene una delega in materia penitenziaria, volta alla revisione della disciplina dell'accesso alle misure alternative, innalzando a 4 anni il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, rafforzando le garanzie del contraddittorio nel procedimento di sorveglianza (con la presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza); prevedendo come necessaria l'osservazione scientifica della personalità da condurre in libertà, stabilendone tempi, modalità e soggetti chiamati a intervenire; integrando le previsioni sugli interventi

degli uffici dell'esecuzione penale esterna; eliminando automatismi e preclusioni ostativi – sia per i recidivi che per gli autori di determinate categorie di reati- all'individualizzazione del trattamento rieducativo e alla differenziazione dei percorsi penitenziari in base alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato; rivedendo la disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati all'ergastolo, salvo per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati (tra i quali i delitti di mafia e terrorismo); configurando attività di giustizia riparativa quali momenti qualificanti del percorso rieducativo sia in carcere sia nell'esecuzione di misure alternative; ampliando le opportunità di lavoro retribuito, sia all'interno che all'esterno del carcere, nonché di attività di volontariato e reinserimento sociale dei condannati; riconoscendo, infine, il diritto all'affettività delle persone detenute e internate, disciplinandone le modalità di esercizio.

In ordine all'esecuzione della pena a carico di minorenni, la delega prevede: l'ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà; l'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individualizzazione del trattamento; la valorizzazione dell'istruzione e della formazione professionale quali elementi qualificanti del trattamento dei detenuti minorenni, nonché dei contatti con il mondo esterno quale criterio guida nell'attività trattamentale in funzione del reinserimento sociale.

Anche in questo caso la delega reca principi importanti, volti ad accentuare la funzione di reinserimento sociale della pena in particolare promuovendo misure, quali le alternative alla detenzione, che diversamente dal carcere favoriscono il graduale riavvicinamento del condannato alla società, rompendo quella separatezza che caratterizza invece la realtà inframuraria. Importante anche il potenziamento della risocializzazione attraverso il lavoro, il volontariato, l'istruzione, la formazione professionale, l'attività riparatoria, il diritto all'affettività in carcere, l'attenzione alle specifiche esigenze dei detenuti stranieri e minori di età.

Positiva è anche l'eliminazione di molte presunzioni di pericolosità tali da impedire o limitare l'accesso del condannato a misure alternative, incompatibili con il principio di individualizzazione del trattamento, funzionale alla finalità rieducativa e di reinserimento sociale della pena. Parimenti positiva è la valorizzazione dell'attività di giustizia riparativa quale componente qualificante del percorso rieducativo, in quanto idonea a favorire il superamento della frattura tra reo e vittima (o comunque tra reo e società, almeno per i c.d. reati "senza vittima") ingenerata dal reato e tale da promuovere, nel condannato, la riacquisizione di parametri di comportamento conformi all'ordinamento. Rispetto a questa delega non può però non rilevarsi l'eccessiva ampiezza dei criteri direttivi, suscettibile di legittimare anche un'attuazione della legge solo in parte innovativa. Va del resto segnalata la contraddittorietà interna allo stesso disegno di legge, che se da un lato, sotto il profilo penitenziario ed esecutivo rafforza il principio di minimizzazione del sacrificio della libertà, dall'altro, sotto il profilo del diritto penale sostanziale, amplia notevolmente i presupposti per la limitazione della libertà. Si prevedono infatti ulteriori inasprimenti di pena per delitti già caratterizzati da notevole rigore sul piano sanzionatorio (segnatamente reati contro la pubblica amministrazione) e una riforma della disciplina della prescrizione del reato che ne estende i termini in misura rilevantissima. Si tratta di una contraddizione propria della politica penale attuale nel suo complesso, dal momento che a fronte della presa di coscienza della necessità di un'ampia riforma in senso deflattivo non solo del sistema penitenziario ma anche, più in generale, del sistema penale, permane una tendenza all'uso strumentale del diritto penale, espressa dall'introduzione di ulteriori fattispecie incriminatrici o da inasprimenti sanzionatori, spesso sproporzionati rispetto alle reali esigenze di contrasto. Quest'incoerenza interna all'ordinamento, la coesistenza (spesso nell'ambito della stessa legge) di tendenze repressive e, al contrario, di modifiche ispirate al principio del favorlibertatis, ostacola inevitabilmente l'avvio di una riforma organica e complessiva dei sistemi penale e penitenziario tale da rendere la limitazione della libertà l'*extrema ratio* cui ricorrere in assenza di idonee alternative meno gravose.

Il divieto di tortura

Sotto un diverso profilo, già nel precedente Rapporto segnalavamo l'urgenza dell'introduzione nel nostro ordinamento del delitto di tortura, in adempimento non solo degli impegni assunti in sede internazionale ma anche dell'unico obbligo di tutela penale sancito in Costituzione, a tutela della dignità delle persone sottoposte a misure limitative della libertà. Oggi non si può che stigmatizzare lo stallo che caratterizza ancora l'esame del disegno di legge che introduce il reato di tortura, peraltro in un testo decisamente peggiore di quello originario.

E questo, nonostante il 23 febbraio 2016 la Corte Europea dei diritti umani abbia condannato l'Italia per violazione del divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, per aver consentito che durante il sequestro dell'ex imam di Milano Abu Omar egli venisse sottoposto a simili trattamenti e per non aver accertato le responsabilità per tali reati. L'accertamento giudiziale è stato infatti impedito dall'opposizione del segreto di Stato, nei relativi procedimenti penali, da parte dei vari Governi succedutisi, ostativo alla definitiva attribuzione di responsabilità per la rendition di Abu Omar.

A fronte di sentenze come queste (e già della precedente Cestaro, resa dalla stessa Cedu a proposito degli abusi subiti da alcuni manifestanti al G8 di Genova del 2001), che dimostrano come la tortura sia oggi, nel nostro Paese, tutt'altro che un ricordo, il Parlamento fatica ancora ad approvare una legge in materia. Al momento in cui scriviamo, l'Assemblea del Senato ha ancora in calendario l'esame, in terza lettura, del disegno di legge che introduce tale delitto, pur configurato, diversamente dalla maggior parte delle convenzioni internazionali, come reato comune (dunque realizzabile da chiunque e solo aggravato ove l'autore sia un soggetto pubblico). Rispetto al testo votato in prima lettura si registra un significativo peggioramento, dovuto alla

molteplicità dei requisiti richiesti per l'integrazione della fattispecie. Ad esempio a tal fine le violenze o minacce inferte devono essere, oltre che più di una e gravi, anche "reiterate". Oltre a rendere più difficile la prova del reato, ciò significa che la dignità può dirsi violata solo se lo sia ripetutamente. Oltre al trattamento inumano o degradante, si dovrà provare che l'autore abbia agito "con crudeltà", il che è alquanto complesso vista la difficoltà di dimostrazione del movente psicologico. Perché il reato sussista, esso dovrebbe produrre, se non "acute sofferenze fisiche" un "verificabile trauma psichico": anche in questo caso l'onerosità della prova rischia di vanificare l'applicazione della norma. Tra le possibili relazioni di soggezione che devono caratterizzare il rapporto tra vittima e autore scompare l'affidamento all'altrui "autorità", escludendosi così quelle situazioni (proprio le più problematiche) in cui la vittima non è stata ancora sottoposta a un provvedimento formale di custodia o, peggio, nei suoi confronti sia stato adottato un atto illecito. Si rischia così di privare di tutela proprio le vittime soggette a un potere tanto più pericoloso quanto più informale o addirittura abusivo.

Il disagio psichico, tra cura e difesa sociale

In ordine al rapporto tra devianza e disagio mentale, nel precedente Rapporto si evidenziava, tra l'altro, l'esigenza di accelerare l'effettiva sostituzione degli ospedali psichiatrici giudiziari con strutture a carattere essenzialmente terapeutico destinate ad accogliere gli autori di reato affetti da disagio psichico (c.d. rems), nonché di una complessiva rivisitazione della disciplina delle misure di sicurezza personali, che andrebbero concepite come misure terapeutiche e di miglioramento (sul modello tedesco e spagnolo). Sotto il primo profilo, nonostante la flessione, in prossimità dello scadere del termine per la chiusura degli opg, delle presenze degli internati (689 il 31.3.15 a fronte degli 88 del 31.1.14), a causa della mancata attivazione delle rems da parte di alcune Regioni o alla ridotta capienza di altre, non è stato possibile trasferire tutti gli internati, 194 dei quali risultavano ancora ristretti negli opg alla data dell'8.11.15. La mancanza di posti disponibili ostacola peraltro l'esecuzione di provvedimenti applicativi di misure di sicurezza detentive nei confronti di soggetti provenienti dalla libertà o da altri luoghi di detenzione, affetti da incapacità totale o parziale. Per tentare di superare questi ostacoli è stato disposto il commissariamento delle regioni inadempienti, sebbene ovviamente al di là della creazione di ulteriori posti disponibili per l'applicazione di misure di sicurezza detentive sia necessario ripensarne struttura e funzioni.

In tal senso si muove il già citato disegno di legge per la riforma del processo penale (AS 2067) che reca, in particolare, una delega per la rivisitazione - nella prospettiva del minor sacrificio possibile della libertà perso-nale- del regime del «doppio binario» (ovvero dell'applicazione congiunta di pena e misure di sicurezza personali ai soggetti imputabili), limitandolo ai soli delitti di criminalità organizzata, disciplinando comunque la durata massima delle misure di sicurezza

personali, l'accertamento periodico della persistenza della pericolosità sociale, la cui sopravvenuta carenza determini la revoca delle misure stesse. La delega dispone anche la revisione del modello definitivo dell'infermità, attraverso clausole idonee a valorizzare l'incidenza dei disturbi della personalità.

Con riguardo ai soggetti non imputabili al momento del fatto, la delega prevede – sul modello tedesco e spagnolo - l'applicazione di misure terapeutiche e di controllo, determinate nel massimo e da applicare tenendo conto della necessità della cura, in base a un accertamento periodico della persistenza della pericolosità sociale e della necessità della cura, il venir meno delle quali determina la revoca delle misure. Relativamente ai soggetti che abbiano capacità di intendere e volere diminuita, si prevede l'abolizione del doppio binario e l'introduzione di un sistema sanzionatorio finalizzato al superamento delle condizioni che hanno determinato la diminuzione di capacità, anche con il ricorso a trattamenti terapeutici o riabilitativi e l'accesso a misure alternative, pur salvaguardando le esigenze di prevenzione. Si dispone anche la limitazione della sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato ai soli casi di incapacità reversibile, prevedendo, nei casi di incapacità irreversibile, l'adozione una pronuncia di non doversi procedere, per evitare sospensioni sine die e il fenomeno dei c.d. "eterni giudicabili".

Infine si dispone di destinare alle rems prioritariamente i soggetti per i quali sia stato accertato in via definitiva lo stato di infermità al momento della commissione del fatto, nonché i soggetti per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, gli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisorie e tutti coloro dei quali vadano accertate le condizioni psichiche, qualora gli istituti penitenziari alle quali siano destinati non siano idonei a garantire i trattamenti terapeutico-riabilitativi conformemente alle specifiche esigenze di trattamento individuali e di tutela del diritto alla salute.

Si tratta, nel complesso, di principi importanti, in quanto volti a valorizzare, nelle misure di sicurezza, la componente di cura che dovrebbe essere prevalente rispetto a quella socialdifensiva, nei confronti di soggetti affetti da disagio psichico benché autori di reati. La delega è tuttavia connotata da una certa vaghezza, con criteri direttivi eccessivamente ampi e dunque tali da conferire una notevole discrezionalità al Governo, nell'esercizio del potere legislativo delegatogli, con il rischio di determinare, in fase attuativa, un depotenziamento della spinta innovativa di questa riforma.

La libertà dei migranti

Un'importante innovazione in ordine alle condizioni di libertà dei migranti nel nostro Paese sarebbe potuta derivare dalla depenalizzazione del reato di immigrazione irregolare, prevista dalla l. 67/2014, ma non attuata dal Governo con il d.lgs. 6/2015. Tale scelta – contrastata dalle Camere in sede di parere sullo schema di decreto – è stata rivendicata dal Governo con l'esigenza di “preparare l'opinione pubblica” (!), nonostante persino il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo si sia espresso in favore della depenalizzazione di un reato che oltre che inutile appare anche, addirittura, dannoso alle indagini sul traffico di esseri umani. Si ritiene infatti, in primo luogo, che questo reato sia caratterizzato da una notevole ineffettività: data l'incapienza dei condannati, infatti, la sanzione pecuniaria prevista è esclusivamente simbolica e l'unica minimamente applicata (pur con tutte le difficoltà, anche qui) resta la misura amministrativa dell'espulsione. Inoltre, come sottolinea il Procuratore, il reato appare addirittura disfunzionale rispetto alle indagini, in quanto la qualità di indagato del soggetto ne ostacola la collaborazione con l'autorità giudiziaria (spesso per timore di ritorsioni), in quanto proprio in ragione di tale status è sottratto all'obbligo (altrimenti gravante sul testimone) di dire la verità, in omaggio al principio *nemotenetur se detegere*. Come sottolineava il parere delle Commissioni, infatti, “la trasformazione del reato in illecito amministrativo non inciderebbe sulla funzione preventiva di deterrente della sanzione, ma avrebbe il pregio di consentire alla magistratura di interrogare i soggetti entrati in Italia clandestinamente senza considerarli indagati, ma come vittime del reato di traffico di esseri umani”. Sembra dunque che, finché le scelte legislative saranno fondate non su dati di realtà ma sulla loro percezione, non ci libereremo mai dell'uso simbolico del reato e della pena e, soprattutto, del diritto penale del nemico.

In favore dell'applicazione della sola misura dell'allontanamento in caso di mero ingresso irregolare nel territorio nazionale si è, del resto, espressa la Corte di giustizia Ue con sentenza del 7.6.2016, ribadendo che il trattenimento del migrante, anche fino al termine massimo

previsto dalla direttiva rimpatri (18 mesi), è ammesso solo in caso di inottemperanza al (o rischio di violazione del) provvedimento espulsivo, dovendo negli altri casi procedersi al rimpatrio.

Ha invece legittimato un'ulteriore ipotesi di trattenimento il d.lgs. 142/2015, di attuazione della direttiva 2013/33/UE in materia di procedure per il riconoscimento dello status di protezione internazionale, secondo cui- durante il periodo in cui il richiedente è autorizzato a restare sul territorio nazionale per la decisione del ricorso avverso il diniego dello status di protezione - il trattenimento può essere prorogato, anche fino a dodici mesi complessivamente. Sul punto, la sentenza Arslan della Corte di giustizia, del 3 maggio 2013, ha precisato che il trattenimento per i richiedenti protezione è ammissibile purché non automatico ma disposto in base a una verifica caso per caso.

Prigionieri

Di Valentina Calderone

Il Punto della situazione

Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali

Articolo 3. Divieto di tortura

“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti”.

Nel corso del primo semestre del 2016, molti sono stati gli avvenimenti di interesse per l'argomento di questo capitolo. Dopo aver superato la “prova” della **sentenza Torreggiani**, con la Corte Europea dei diritti dell'uomo (CtEDU) che si è dichiarata soddisfatta dei progressi fatti dal nostro paese, il numero dei detenuti nelle nostre carceri è diminuito, sono stati introdotti alcuni importanti cambiamenti normativi ed è stato finalmente nominato il Garante nazionale delle persone private della libertà personale. Decisamente negative sono invece le notizie che, su un altro fronte, provengono sempre dalla Corte di Strasburgo. L'Italia è stata condannata per i cosiddetti fatti di Asti e per quanto accaduto durante il G8 di Genova all'interno della scuola Diaz e della caserma di Bolzaneto. In tutti e tre quei contesti, alcuni uomini appartenenti alle forze di polizia hanno torturato persone sottoposte alla loro custodia ma, nonostante il pesante richiamo della CtEDU, e nonostante da tre anni sia in discussione in Parlamento un disegno di legge per introdurre il reato di tortura nel nostro ordinamento, dopo numerosi rinvii la proposta di legge giace al Senato, e la sua approvazione è rimandata a data da destinarsi. Inoltre, nel corso degli ultimi mesi sono state emesse alcune **sentenze relative a vicende di persone decedute a seguito di fermi di polizia**: Giuseppe Uva, Michele Ferrulli, Stefano Cucchi, Davide Bifulco e Riccardo Magherini. In ultimo, verrà dato conto dello

stato d'attuazione della legge che prevede la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari e dell'avvio della campagna nazionale per l'abolizione della contenzione meccanica in psichiatria.

La sentenza Torreggiani. Come è andata a finire

L'8 gennaio del 2013 viene pronunciata la ormai nota sentenza Torreggiani, con cui la CtEDU condanna il nostro paese per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), a seguito del ricorso del signor Torreggiani e di altri 7 detenuti, i quali lamentavano, tra le altre cose, uno spazio vitale all'interno delle loro celle troppo esiguo. La Corte condanna quindi l'Italia, non solo per il caso in questione ma attraverso una “sentenza pilota”, prevista dall'articolo 46 della Convenzione stessa, con la quale riconosce il carattere strutturale del sovraffollamento nei nostri penitenziari e intima all'Italia di adottare provvedimenti utili a risolvere il problema. Il nostro paese ha avuto un anno di tempo, prorogato di un altro anno in virtù dei progressi compiuti, e nel marzo 2016 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha chiuso definitivamente il capitolo della sentenza Torreggiani, dichiarandosi soddisfatto del percorso di riforme attuato. Vediamo, allora, quali sono i provvedimenti assunti dal nostro Governo nel corso degli ultimi tre anni sul tema delle carceri e dei diritti dei detenuti.

Il 23 dicembre 2013 viene approvato il decreto legge 146 “recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”, convertito poi nella [legge 10 del 2014](#). Questo decreto ha previsto misure dirette a contrastare il sovraffollamento carcerario e interventi in materia di tutela dei diritti dei detenuti⁴¹. La [legge 94 del 2013](#) è intervenuta su diversi fronti: con modifiche del codice di procedura penale per quanto riguarda la custodia cautelare in carcere, le tempistiche per poter richiedere le misure alternative e la detenzione domiciliare, con cambiamenti nella lista dei reati ostativi e della sospensione dell'ordine

41 Per un maggior dettaglio, si rimanda all'edizione 2014 del presente rapporto

di esecuzione, viene inoltre abolita la preclusione per i recidivi; un secondo fronte riguarda modifiche dell'ordinamento penitenziario, attraverso delle norme di incentivo al lavoro all'esterno, prevedendo anche la possibilità di lavoro a titolo volontario e gratuito, sulla detenzione domiciliare e la semilibertà, incidendo soprattutto sulla questione della recidiva e ampliando le possibilità di fruizione dei permessi premio; con modifiche al testo unico stupefacenti, rispetto alla possibilità di accedere al lavoro di pubblica utilità per il reo tossicodipendente; si sono introdotte, infine, disposizioni più favorevoli alle imprese che decidono di assumere detenuti, attraverso maggiori sgravi contributivi e crediti d'imposta. La legge [117 del 2014](#) ha introdotto una ipotesi di risarcimento, nel caso in cui un detenuto abbia subito un danno derivante da condizioni detentive inumane e degradanti, e può essere corrisposto in forma monetaria o attraverso uno sconto di pena. Con la [legge 67 del 2014](#) viene introdotto, come già succede per la giustizia minorile, l'istituto della messa alla prova dell'imputato e viene esercitata la delega governativa per la non punibilità per tenuità del fatto. Il governo ha purtroppo mancato l'occasione di esercitare la delega sulle pene detentive non carcerarie.

Un ulteriore aiuto alla deflazione della popolazione detenuta è arrivato dalla Corte Costituzionale, attraverso la [sentenza 32 del 2014](#) con la quale è stata dichiarata l'illegittimità di una parte della cosiddetta “Fini-Giovanardi” sulle sostanze stupefacenti, una delle leggi che secondo molti aveva provocato un così massiccio aumento dei detenuti nei nostri penitenziari. Infine, dopo che il decreto 146 del 2013 aveva istituito la figura del Garante nazionale dei detenuti, con compiti di tutela delle persone private della libertà e di monitoraggio indipendente, e in ottemperanza alla ratifica del Protocollo Opzionale alla convenzione contro la tortura, il 1 febbraio e il 3 marzo 2016 sono stati emanati i decreti del Presidente della Repubblica di nomina del Professor Mauro Palma a Presidente dell'organismo del Garante e dell'avvocato Emilia Rossi e della dottoressa Daniela De Robert come componenti. Infine,

nel corso del 2015, si sono tenuti gli “[Stati generali dell’esecuzione penale](#)”, organizzati in 18 tavoli tematici, e la prima fase di lavoro si è conclusa con un convegno nel carcere romani di Rebibbia, il 18 e il 19 aprile 2016. Come ha affermato il ministro della Giustizia Andrea Orlando, l’obiettivo cui guardare è ”una redistribuzione dei pesi tra carcere ed esecuzione penale esterna” per raggiungere il risultato di una maggiore convenienza “in termini di costi e recidiva, dando alla pena un carattere restitutivo che finora non ha mai avuto”⁴². Secondo i dati forniti dall’amministrazione penitenziaria, si è passati da una presenza di 66.028 detenuti registrata il 30 giugno 2013, a una presenza di 54.072 nel 30 giugno 2016. Siamo ancora oltre il numero previsto rispetto alla capienza regolamentare dichiarata dal ministero della Giustizia, 49.701 persone, ma dalla data della sentenza Torreggiani qualcosa ha iniziato a muoversi nella giusta direzione.

42 Il discorso integrale del ministro della Giustizia è disponibile a questo link <http://www.radioradicale.it/scheda/472504/stati-generalii-dellesecuzione-penale>

La corte Europea per i diritti dell'uomo e le condanne per i fatti di Asti e del G8 di Genova

L'Italia non è sanzionata unicamente per il trattamento riservato ai detenuti nei suoi penitenziari, ma anche per alcuni fatti che hanno riguardato l'utilizzo della tortura contro cittadini variamente sottoposti all'autorità delle forze di polizia. Si tratta, nello specifico, dei cosiddetti "fatti di Asti" e di quanto accaduto nella scuola Diaz e nella caserma di Bolzaneto durante il G8 di Genova del 2001. Le vicende del carcere piemontese hanno coinvolto, tra il 2004 e il 2005, due detenuti e alcuni agenti di polizia penitenziaria. Questi ultimi, con il coinvolgimento di alcuni colleghi, hanno tenuto per lungo tempo in isolamento i due uomini e li hanno sottoposti a ogni tipo di violenza e privazione. Nonostante dal dibattito i fatti e le responsabilità siano stati provati al di là di ogni ragionevole dubbio, il giudice non ha potuto emettere alcuna condanna in quanto, pur se i comportamenti degli agenti potevano essere qualificati come tortura, la mancanza nel nostro ordinamento del reato conseguente e quindi la prescrizione dei reati qualificati come più lievi, hanno impedito la condanna dei responsabili. La CtEDU, a seguito del ricorso da parte dei due detenuti promosso dall'associazione Antigone, nel novembre 2015 ha dichiarato ammissibile il ricorso e il governo italiano ha proposto una composizione amichevole offrendo 45mila euro di risarcimento a ogni ricorrente. Nel marzo 2016, però, la Corte ha rifiutato la proposta, decidendo di portare a giudizio il nostro governo e valutare nel merito la vicenda. Stesso esito ha avuto il ricorso per i fatti accaduti all'interno della Caserma di Bolzaneto, dove alcune persone arrestate nel corso delle manifestazioni durante il G8 di Genova del 2001 furono sottoposte a torture e trattamenti inumani e degradanti, per ore o addirittura per giorni. A seguito dell'ammissibilità del ricorso, il Governo italiano ha proposta la stessa cifra offerta ai due detenuti del carcere di Asti ma, ugualmente, la Corte ha rifiutato decidendo di portare avanti il procedimento e valutare nel merito la questione. Queste due decisioni, al momento in cui scriviamo, non sono state ancora pubblicate dalla Corte di Strasburgo, e sono attese per i prossimi mesi. Si è conclusa invece, nell'aprile 2015, la vicenda relativa ai fatti

accaduti alla scuola Diaz, quando alcuni manifestanti che lì dormivano durante il G8 di Genova, vennero sorpresi nel sonno e brutalmente picchiati. Uno di questi, Arnaldo Cestaro, ha presentato ricorso alla CtEDU e la Corte gli ha dato ragione, utilizzando un'ampia motivazione: il trattamento subito da Cestaro è da considerarsi tortura ma, ed è forse la parte più importante della sentenza, l'Italia è da sanzionare anche per non essere riuscita a punire i colpevoli, a causa della mancanza di un reato confacente nel nostro ordinamento e dalla mancata cooperazione della polizia nell'identificazione di quei poliziotti che sono rimasti, per questo, impuniti.

Il disegno di legge per l'introduzione del reato di tortura

Come ricordato dalle sentenze della CtEDU richiamate nel paragrafo precedente, l'Italia è ancora colpevole per non aver ottemperato agli obblighi derivanti dall'adesione alla [Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e i trattamenti e le pene crudeli, inumani o degradanti](#), entrata in vigore il 26 giugno del 1987 e, nel nostro paese, ratificata nel 1989. Tra gli obblighi imposti dalla Convenzione c'è quello di dotarsi di una legge interna che preveda e sanzioni qualsiasi atto di tortura. Il nostro paese, dopo quasi trent'anni, non è stato ancora in grado di approvare quella legge. Come ricordato nella precedente edizione del Rapporto, nel corso degli anni sono stati numerosi i tentativi di introdurre questa fattispecie di reato ma il dibattito parlamentare non si è mai concluso e, purtroppo, dopo ben tre anni e mezzo, neanche i parlamentari della XVII legislatura sono riusciti a portare a termine questo così fondamentale compito. Il [disegno di legge](#) per l'introduzione di questo reato attualmente giace al Senato della Repubblica, dove è stato approvato in prima lettura il 5 marzo 2014. Già allora, numerose sono state le critiche per un testo non aderente alla chiara definizione di tortura inserita nel primo articolo della Convenzione delle Nazioni Unite⁴³ e il decennale dibattito intorno alla qualificazione della tortura

43 L'articolo 1 comma 1 della Convenzione Onu recita: “Ai fini della presente Convenzione, il termine «tortura» designa qualsiasi atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla od esercitare pressioni su di lei o di intimidire od esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali

come un reato proprio, attribuibile cioè solo a chi può legittimamente utilizzare la forza e svolge compiti di custodia nei confronti di altre persone, o come un reato comune, imputabile a chiunque, si è risolto nella scelta del secondo, non soddisfacendo le molte associazioni di tutela dei diritti umani che hanno condotto su questo tema numerose campagne. Un anno dopo, nell'aprile 2015, il testo viene approvato con modifiche alla Camera dei Deputati e fa il suo ritorno alla commissione Giustizia del Senato, che lo licenzia con alcune modifiche per la discussione in aula. Le variazioni apportate dalla commissione Giustizia durante l'ultimo passaggio, quelle che qui più ci interessano, riguardano l'articolo 1, che viene così modificato rispetto al testo approvato dalla Camera dei Deputati: “Chiunque con reiterate violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da tre a dieci anni”. Le principali modifiche proposte da associazioni come Amnesty International Italia e Antigone, e sostenute da alcuni senatori, riguardano la soppressione degli aggettivi “reiterate” e “verificabile”. Il rischio, paventato tra gli altri dalle organizzazioni attive per la tutela delle persone private della libertà, è che un articolo così formulato sarebbe di difficile applicazione, rendendo oltremodo oneroso arrivare a un pieno raggiungimento della prova in sede processuale. Il 14 luglio viene approvato in aula l'emendamento di soppressione del termine “reiterate” presentato da Sinistra Italiana, ma questa modifica non viene accolta favorevolmente da una parte della maggioranza. Le polemiche dei

sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze derivanti unicamente da sanzioni legittime, ad esse inerenti o da esse provocate”.

giorni successivi, cui partecipa criticando il nuovo testo anche il ministro degli Interni Angelino Alfano⁴⁴, hanno come risultato una interruzione della discussione in aula e un rinvio, a data da definirsi, per l'approvazione del disegno di legge. Slitta quindi, ancora una volta, l'introduzione del reato di tortura nel nostro ordinamento.

44 http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2016/07/18/c.destra-reato-tortura-indebolisce-p.s._d1056208-8444-4134-9f98-781d09afbb31.html

“Morti di Stato”, alcune sentenze

Già nella scorsa edizione del rapporto avevamo trattato il delicato tema dei “morti di Stato”, persone, cioè, che sono state uccise o hanno perso la vita a seguito di incontri con forze di polizia. Negli ultimi anni si è discusso molto di queste vicende, e l'attenzione pubblica intorno a questo fenomeno è decisamente aumentata, grazie anche ad alcune storie che sono riuscite, mediaticamente, a venir conosciute a livello nazionale. In questa sezione faremo il punto su alcune sentenze pronunciate nel corso degli ultimi mesi, rimandando al sito di [A Buon Diritto](#) per una trattazione più esaustiva dei singoli casi. [Dino Budroni](#) viene ucciso il 30 luglio 2011 da un colpo di pistola sparato da un poliziotto al termine di un inseguimento sul grande raccordo anulare di Roma. Il processo di primo grado nei confronti dell'agente, accusato di omicidio colposo, si conclude con un'assoluzione perché “il fatto non costituisce reato” e a seguito dell'appello presentato dai familiari, il 4 aprile 2016 la I Corte d'Appello di Roma ha rinviato il processo al 14 novembre, per decidere sul cambio di imputazione – da omicidio colposo a omicidio volontario – richiesto dalle parti civili. Se il motivo d'appello venisse accolto, gli atti verrebbero restituiti alla Corte d'Assise e l'assoluzione del poliziotto annullata.

[Davide Bifulco](#) viene ucciso a sedici anni il 5 settembre 2014, con un colpo di pistola sparato da un carabiniere che stava effettuando un inseguimento. Il processo di primo grado si è concluso il 21 aprile ed è stata emessa una sentenza che ha ritenuto colpevole il militare per omicidio colposo, condannandolo a quattro anni e quattro mesi di reclusione e all'interdizione dai pubblici uffici per 5 anni.

Il 15 aprile 2016, dopo svariati processi e molti anni, è stata pronunciata sentenza del processo per la morte di [Giuseppe Uva](#), deceduto nel

giugno 2008 nel reparto psichiatrico dell'ospedale di Varese dopo essere stato trattenuto alcune ore in una caserma dei carabinieri. I due carabinieri e i sei poliziotti imputati di omicidio preterintenzionale e di sequestro di persona, vengono assolti in primo grado anche se lascia perplessa la motivazione di questa assoluzione: il giudice estensore, infatti, scrive che i carabinieri non avevano alcun titolo per trattenere Giuseppe Uva – lo hanno, quindi, sequestrato – ma sono incappati in un “errore scusabile” perché non sapevano di stare commettendo un illecito.

Il processo d'appello per la morte di [Michele Ferrulli](#), l'uomo deceduto a seguito di un fermo di polizia il 30 luglio 2011, si è svolto nei primi mesi del 2016 e, il 23 maggio, i giudici hanno deciso di confermare l'assoluzione di primo grado dei quattro poliziotti imputati. Il loro comportamento è stato ritenuto legittimo e l'arresto cardiaco di Ferrulli una disgrazia accaduta per motivi indipendenti alle modalità di trattenimento operate dagli uomini in divisa. I familiari della vittima, prima tra tutti la figlia Domenica, dichiara che anche il secondo grado del processo non ha spiegato alcuni dei numerosi dubbi sulla vicenda. Di segno opposto invece la decisione dei giudici di Firenze, che il 13 luglio hanno condannato tre carabinieri per la morte di [Riccardo Magherini](#), il quarantenne fermato la notte del 3 marzo 2014 in Borgo San Frediano e deceduto dopo un ammanettamento prolungato a terra in posizione prona. La condanna di primo grado a 8 e 9 mesi per omicidio colposo sancisce la responsabilità dei tre carabinieri per aver concorso alla morte di Magherini, provocando una diminuzione della “dinamica respiratoria” a seguito della posizione cui lo hanno costretto per diversi minuti.

Anche per quanto riguarda la morte di [Stefano Cucchi](#), il trentunenne romano morto il 22 ottobre 2009 nel reparto carcerario dell'ospedale Sandro Pertini, a una settimana dal suo arresto, si devono registrare alcuni fatti rilevanti accaduti nell'ultimo anno. Il primo è che, tra il

settembre e l'ottobre 2015, importanti progressi nelle indagini portano a indagare tre carabinieri, sospettati di aver usato violenza contro Cucchi durante il periodo di permanenza in caserma a seguito del suo arresto, mentre il maresciallo responsabile quella notte, è indagato insieme a un altro carabiniere per falsa testimonianza, perché avrebbero mentito nel corso del processo di primo grado in cui erano imputati alcuni medici e infermieri del Pertini e tre agenti di polizia penitenziaria. La vicenda giudiziaria relativa alla morte di Stefano Cucchi ha conosciuto numerosi passaggi, e qui vale la pena ripercorrerli brevemente, prima di arrivare al momento attuale. Il processo di primo grado, cui accennavamo prima, si conclude nel giugno 2013 con l'assoluzione di infermieri e agenti di polizia penitenziaria e la condanna di cinque medici per omicidio colposo, mentre la Corte d'Appello di Roma, nell'ottobre 2014, assolve tutti gli imputati, affermando nelle motivazioni che Stefano Cucchi è stato picchiato al di fuori di ogni dubbio, e che si dovrebbero effettuare nuove indagini per accertare eventuali responsabilità di persone diverse. Ed è, appunto, nel settembre del 2015 che l'inchiesta bis prende per la prima volta in considerazione la posizione dei carabinieri, sentiti solo come testimoni nel corso del primo processo, indagati per lesioni aggravate e falsa testimonianza. La corte di Cassazione, nel corso del terzo grado del filone principale, decide per l'annullamento parziale della sentenza di appello e dispone un nuovo processo per cinque dei sei medici assolti. La terza Corte d'assise d'appello, il 18 luglio 2016, assolve nuovamente gli imputati perché il fatto non sussiste. In questo momento si attende di sapere se e quando inizierà il processo relativo all'inchiesta bis, che vede coinvolti i carabinieri che arrestarono Stefano Cucchi.

La chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari e ...E tu slegalo subito, la campagna nazionale per l'abolizione della contenzione in psichiatria

Gli ospedali psichiatrici giudiziari (Opg), pensati per accogliere persone con disagio mentale autori di reato, nascono nel 1978 con la legge 180 di riforma della psichiatria che prende il nome di Franco Basaglia, la quale ha abolito i cosiddetti manicomi civili. Nel corso degli ultimi anni si è avvertita sempre più forte l'esigenza di superare gli Opg dotandosi di luoghi diversi per la cura e la custodia di autori di reato con infermità mentale, e la Commissione d'inchiesta sul sistema sanitario nazionale presieduta dal Senatore Ignazio Marino nella XVI legislatura ha fornito dati utili per procedere in questo senso. La [“Relazione sulle condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari”](#) ha documentato, grazie anche alle numerose visite ispettive effettuate, “gravi e inaccettabili carenze strutturali e igienico sanitarie” oltre all'utilizzo di pratiche, come la contenzione meccanica e farmacologica, “lesive della dignità umana”. Nel 2012, con la [legge 17](#) del 9 febbraio, vengono date disposizioni per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari – facendo seguito a quanto già previsto dal DPCM del 1° aprile 2008 – e viene fissato il termine del 31 marzo 2013 per la creazione delle nuove strutture e il definitivo trasferimento di quanti devono scontare una misura di sicurezza. Leggi successive rinviavano la chiusura definitiva degli Opg al 31 marzo 2015, data entro la quale le Regioni devono essersi dotate delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza sanitaria (Rems), sostitutive delle vecchie strutture. Al luglio 2016, la situazione è la seguente: sono stati chiusi gli Opg di Napoli Secondigliano, Reggio Emilia e Aversa, mentre sono ancora in funzione quelli di Barcellona Pozzo di Gotto e Montelupo Fiorentino. Il sesto Opg, quello di Castiglione delle Stiviere, ha semplicemente cambiato nome trasformandosi in Rems ma, con i suoi 200 internati, pare essere in netto contrasto con lo spirito della legge di riforma e con la previsione di un numero molto contenuto di persone ospitate all'interno di ogni Residenza. Un'altra importante novità è rappresentata da una modifica introdotta nella [legge 81 del 2014](#), la

quale stabilisce una durata massima per le misure di sicurezza – prima prorogabili perpetuamente – che non possono superare la condanna massima comminabile agli imputabili. Desta invece molta preoccupazione l’approvazione di un emendamento al disegno di legge 2067, approvato al Senato, che secondo il gruppo di associazioni componenti la sigla StopOpg [“rischia di riaprire la stagione degli Ospedali psichiatrici giudiziari”](#), in quanto ripristina la vecchia normativa e dispone il ricovero in Rems “esattamente come se fossero i vecchi Opg”. Sarebbe, quindi, a rischio la residualità dei ricoveri nelle Rems, progettate esclusivamente per quelle persone che non possano in alcun modo accedere a misure di sicurezza alternative alla detenzione. Con questo emendamento, secondo i componenti di StopOpg, potrebbero essere inviati nelle Residenze sia quei detenuti il cui disagio mentale è insorto durante il periodo di carcerazione, sia coloro i quali si trovino nei reparti carcerari di osservazione psichiatrica. Sempre sui temi che riguardano la psichiatria, si segnala la nascita della campagna [“...E tu slegalo subito”](#), per l’abolizione della contenzione meccanica – la pratica di legare il paziente polsi e caviglie al proprio letto -, fenomeno scarsamente conosciuto ma assai frequente in molte strutture sanitarie. Questo delicatissimo tema è parzialmente uscito dal cono d’ombra in cui si trovava a causa di un evento tragico, la morte di [Francesco Mastrogiovanni](#) nell’agosto del 2009, dopo quattro giorni di contenzione ininterrotta nel reparto psichiatrico dell’ospedale San Luca di Vallo della Lucania⁴⁵. Per la morte di Mastrogiovanni, sono stati condannati in primo grado sei medici per sequestro di persona e morte come conseguenza di altro delitto, mentre sono stati assolti gli infermieri imputati. Per ottobre 2016 è prevista la sentenza del processo d’appello. Gli obiettivi della campagna sono creare consapevolezza nella cittadinanza e un dibattito informato intorno a questo tema, supportare pazienti e operatori che vogliano sporgere denunce su pratiche di contenzione inutili e dannose, avviare un monitoraggio a livello nazionale, a opera del ministero della Salute, sull'utilizzo della

45 La vicenda è raccontata anche nella precedente edizione del Rapporto

contenzione meccanica negli Spdc, fino ad arrivare a un completo superamento di questa pratica.

Libertà di espressione e di informazione

Di Giovanna Pistorio

Il punto della situazione

Molteplici ed interessanti i fatti, gli avvenimenti, i casi giurisprudenziali, gli interventi legislativi nazionali e sovranazionali che, tra la fine del 2015 e i primi mesi dell'anno in corso, hanno mantenuto sempre vivace e stimolante il dibattito sulla libertà di espressione e di informazione.

Due gli aspetti di particolare interesse, a livello normativo e giurisprudenziale: uno relativo all'*esercizio* della libertà in esame, l'altro relativo al *seguito* derivante da siffatto esercizio.

Per quel che riguarda l'esercizio, si registra a fronte di un incremento della libertà di espressione - anche se più formale che reale - un indiscutibile ed allarmante deterioramento della libertà di informazione.

Quanto alla prima, si fa riferimento **all'abrogazione dell'art. 594 del codice penale ad opera dell'art. 1 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, per effetto della quale l'ingiuria da illecito penale diventa illecito civile.**

Quanto al secondo, si segnala il crollo, **nella classifica stilata da *Reporter senza frontiere*, relativa all'anno 2015, dell'Italia al settantasettesimo posto**, venendo preceduta paradossalmente da Paesi, come Tonga e Burkina Faso che, senza alcun dubbio, non detengono lo scettro del primato in termini di garanzie di democraticità.

Per quel che riguarda invece il seguito, vale a dire gli effetti derivanti dall'esercizio della libertà di espressione ed informazione, interessanti le **novità normative e giurisprudenziali volte al raggiungimento di quel difficile e delicato equilibrio tra diritto di cronaca, interesse pubblico alla conoscenza di informazioni in rete da un lato e tutela**

della reputazione, riservatezza, identità digitale, diritto all'oblio dall'altro.

L'abrogazione del reato di ingiuria

Il 6 febbraio 2016 è entrato in vigore il Decreto legislativo n. 7 del 2016, recante Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili a norma dell'art. 2, comma 3, della Legge 28 aprile 2014, n. 67

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/1/22/16G00010/sg>. L'art. 1 di siffatto Decreto prevede, tra le altre disposizioni, l'abrogazione dell'art. 594 del codice penale, nella parte in cui disciplina il reato di ingiuria. Esce dunque dalla scena penalistica «chiunque offende l'onore o il decoro di una persona presente» o «commette il fatto mediante comunicazione telegrafica o telefonica, o con scritti o disegni diretti alla persona offesa». L'ingiuria, dunque, non più prevista come reato, diventa un mero illecito civile. Fino all'entrata in vigore della novella legislativa, almeno sulla carta, detta fattispecie era punita con la reclusione fino a sei mesi o la multa fino a 516 euro. In tribunale, però, raramente si arrivava all'applicazione della sanzione, vuoi per intervenuta prescrizione, vuoi per automatica archiviazione del procedimento, nei casi di minore entità. Di fatto, quindi, la norma penale aveva già perso la propria efficacia deterrente e alla persona offesa non rimaneva altro che percorrere la via civile del risarcimento del danno, una volta ottenuto il giudicato penale. L'abrogazione dell'art. 594 del codice penale implica l'applicazione immediata di una sanzione civile da 100 euro a 8 mila euro, fino ad un massimo di 12 mila euro se «l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato» o se viene «commessa in presenza di più persone».

L'aumento, in termini pecuniari, della sanzione e la maggiore celerità del procedimento dovrebbero, dunque, incrementare l'efficacia deterrente della norma.

Dubbi e perplessità sono sorti però sull'operatività della novella legislativa ai procedimenti definiti con sentenze non ancora passate in giudicato.

In mancanza di una norma transitoria *ad hoc*, si segnalano due e diametralmente opposti orientamenti giurisprudenziali.

In base al primo, l'abrogazione dell'art. 594 del codice penale non implica la caducazione delle statuizioni civili pronunciate nel giudizio di merito, tenuto conto di almeno tre elementi⁴⁶:

L'assenza di una norma espressa che imponga al giudice di pronunciarsi sulle statuizioni civili non comporta necessariamente ed automaticamente che dette statuizioni debbano essere revocate.

La configurazione dell'ingiuria come illecito civile implica comunque il pagamento di una sanzione pecuniaria.

L'art. 2, comma 2, del codice penale, nella parte in cui prevede che «nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato; e, se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali», implica, *a contrariis*, che le obbligazioni civili derivanti dal reato abrogato non vengono meno e consentono al giudice di pronunciarsi su di esse, in forza di una sorta di "indifferenza" dei capi civili rispetto alla *regiudicanda* penale.

Sul versante diametralmente opposto, si ritiene invece impossibile la sopravvivenza delle statuizioni civili sulla base di almeno tre argomentazioni⁴⁷:

⁴⁶ Corte di cassazione, sentt. nn. 21721/2016; 24036/2016.

L'assenza di una norma espressa, interpretata in forza del canone *ubilexvoluit dixit, ubinoluittacuit*, implica la revoca delle statuizioni civili.

Il carattere accessorio e subordinato dell'azione civile rispetto a quella penale - come precisato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 353 del 1994 - comporta che la prima «è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura del processo penale, cioè dalle esigenze, di interesse pubblico connesso all'accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi»

<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

Il soggetto danneggiato da un reato che intenda far valere in sede penale la propria pretesa risarcitoria deve tener conto dell'impossibilità - come ribadito nella recente decisione della Corte costituzionale n. 12 del 2016 - «di ottenere una decisione sulla domanda risarcitoria laddove il processo si concluda con una sentenza di proscioglimento per qualsiasi causa»

<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

Auspicabile, dunque, un celere e chiarificatore intervento delle Sezioni Unite che possa mettere fine alla problematica *querelle* interpretativa.

⁴⁷ Corte di cassazione, sentt. nn. 24029/2016; 25062/2016.

La posizione dell'Italia nella “classifica” mondiale stilata in termini di libertà di informazione.

Destano perplessità i dati registrati da *Reporter senza Frontiere*, relativi all'anno 2015.

Si tratta di una classifica stilata tenuto conto di criteri qualitativi e criteri quantitativi. Fra i primi, si prende in considerazione la tutela che ciascuno Stato garantisce al pluralismo dell'informazione, all'indipendenza dei mass media, alla trasparenza, al rispetto per la sicurezza e alla libertà dei giornalisti, al contesto legislativo, istituzionale ed infrastrutturale ove operano i mezzi di comunicazione. A livello quantitativo, si tiene conto invece dei casi di diffamazione, violenze verbali e minacce nonché dei casi di aggressione fisica, del numero dei giornalisti uccisi, arrestati, minacciati, licenziati nel Paese di riferimento.

Fig. 1 Classifica mondiale sulla libertà d stampa



Fonte:rsf.org.

Vero è che, dal 2014, si riscontra un deterioramento *mondiale* della libertà di informazione, ma è altrettanto incontestabile che in Italia si assiste ad un continuo e preoccupante declino. Si passa dal 49° posto nel 2013, al 73° nel 2014, al 77° nel 2015. Considerato che nella classifica più si è vicino allo zero, maggiore è la libertà di informazione, più si è vicini al cento, meno si è “liberi”, il dato è inconfutabilmente allarmante. Non solo in assoluto, ma anche in relazione agli altri Paesi dell’Europa. La figura 1 “parla” da sé. Il colore bianco, che contraddistingue i Paesi “liberi” è presente in gran parte d’Europa: in Francia, in Gran Bretagna, in Irlanda, in Germania, nei Paesi scandinavi, in Austria, in Olanda, in Belgio, nel Lussemburgo. Il 66% dei Paesi europei garantisce in maniera effettiva la libertà di informazione e gran parte di essi guidano addirittura la classifica mondiale. L’Italia, accomunata ai Paesi dell’Est, da poco entrati a far parte dell’Unione europea, è addirittura preceduta da Tonga, Burkina Faso, Armenia e Lesotho.

Tab. 1 L’Italia al 77° posto tra Moldova e Benin

	Country	Abuse score	Underlying situation score	Global score	Diff. Score 2015	Diff. Position 2015
73	Lesotho	0	28,78	28,78	-0,42	4
74	Armenia	33,67	27,57	28,79	-0,36	4
75	Nicaragua	0	28,82	28,82	-0,88	-1
76	Moldova	6,93	28,83	28,83	-0,98	-4

77	Italy	38,29	26,59	28,93	-0,99	-4
78	Benin	0	28,97	28,97	0,27	6

Difficile riconoscere l'elevato tasso di democraticità, strenuamente difeso e vantato dall'Italia, in un contesto in cui la libertà di informazione, pietra angolare della democrazia, risulta così palesemente calpestata.

La tutela del diritto all'oblio

Ambito normativo europeo.

Il 25 maggio 2016 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati). Si tratta di un atto normativo particolarmente importante che, insieme alla Direttiva 2016/680, introduce il c.d. Pacchetto europeo sulla protezione dei dati.

Sebbene si tratti di un regolamento e dunque di un atto che, per definizione, è direttamente applicabile, esso comincerà ad esplicare i propri effetti soltanto a partire dal 25 maggio 2018, nell'attesa che gli Stati membri provvedano durante il biennio ad adattare la normativa nazionale alla nuova disciplina europea.

Il Preambolo del Regolamento disciplina il diritto all'oblio in tre considerando:

- Al n. 65 prevede che «Un interessato dovrebbe avere il diritto di ottenere la rettifica dei dati personali che la riguardano e il diritto all'oblio se la conservazione di tali dati viola il presente regolamento o il diritto dell'Unione o degli Stati membri cui è soggetto il titolare del trattamento (...)».
- Al n. 66 statuisce che «per rafforzare il diritto all'oblio nell'ambiente online, è opportuno che il diritto di cancellazione sia esteso in modo tale da obbligare il titolare del trattamento che ha pubblicato dati personali a informare

i titolari del trattamento che trattano tali dati personali di cancellare qualsiasi link verso tali dati personali o copia o riproduzione di detti dati personali».

- Al n. 156 si legge che «(...). Gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati a fornire, a specifiche condizioni e fatte salve adeguate garanzie per gli interessati, specifiche e deroghe relative ai requisiti in materia di informazione e ai diritti alla rettifica, alla cancellazione, all'oblio, alla limitazione del trattamento, alla portabilità dei dati personali, nonché al diritto di opporsi in caso di trattamento di dati personali per finalità di archiviazione nel pubblico interesse, finalità di ricerca scientifica o storica o per finalità statistiche».

L'art. 17 del Regolamento, rubricato come Diritto alla cancellazione («diritto all'oblio») prevede che:

«1. L'interessato ha il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali che lo riguardano senza ingiustificato ritardo e il titolare del trattamento ha l'obbligo di cancellare senza ingiustificato ritardo i dati personali, se sussiste uno dei seguenti motivi:

- a) i dati personali non sono più necessari rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati;
- b) l'interessato revoca il consenso su cui si basa il trattamento conformemente all'art. 6, paragrafo 1, lettera a), o all'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), e se non sussiste altro fondamento giuridico per il trattamento;

- c) l'interessato si oppone al trattamento ai sensi dell'art. 21, paragrafo 1, e non sussiste alcun motivo legittimo prevalente per procedere al trattamento, oppure si oppone al trattamento ai sensi dell'art. 21, paragrafo 2;
- d) i dati personali sono stati trattati illecitamente;
- e) i dati personali devono essere cancellati per adempiere un obbligo legale previsto dal diritto dell'Unione europea o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento;
- f) i dati personali sono stati raccolti relativamente all'offerta di servizi della società dell'informazione di cui all'art. 8, paragrafo 1.

2. Il titolare del trattamento, se ha reso pubblici dati personali, è obbligato, ai sensi del paragrafo 1, a cancellarli, tenendo conto della tecnologia disponibile e dei costi di attuazione adotta le misure ragionevoli, anche tecniche, per informare i titolari del trattamento che stanno trattando i dati personali della richiesta dell'interessato di cancellare qualsiasi link, copia o riproduzione dei suoi dati personali.

3. I paragrafi 1 e 2 non si applicano nella misura in cui il trattamento sia necessario:

- a) per l'esercizio del diritto alla libertà di espressione e di informazione;
- b) Per l'adempimento di un obbligo legale che richieda il trattamento previsto dal diritto dell'Unione o dallo Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento o per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse oppure nell'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento;

- c) Per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica in conformità all'art. 9, paragrafo 2, lettere h) e i). e dell'articolo 9, paragrafo 3;
- d) Ai fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici conformemente all'art. 89, al paragrafo 1, nella misura in cui il diritto di cui al paragrafo 1 rischi di rendere impossibile o di pregiudicare gravemente il conseguimento degli obiettivi di tale trattamento; o
- e) Per l'accertamento, l'esercizio o la difesa di un diritto in sede giudiziaria.

Ambito normativo nazionale.

Il 3 febbraio 2016 è entrato in vigore il Testo Unico dei Doveri del Giornalista, che all'art. 3, statuisce che il cronista è tenuto ad evitare «(...) di far riferimento a particolari relativi al passato, salvo quando essi risultino essenziali per la completezza dell'informazione».

Ambito giurisprudenziale.

Anche la giurisprudenza nazionale dell'ultimo anno ha contribuito a rendere più chiara e nitida la configurazione giuridica del diritto all'oblio. D'altra parte, come noto e come già evidenziato, è labile il confine tra diritto di cronaca, interesse pubblico alla conoscenza di informazioni in rete da un lato e tutela della reputazione, riservatezza, identità digitale, diritto all'oblio dall'altro. L'equilibrio tra diritti e interessi, oggetto del bilanciamento, non è sempre agevole da raggiungere. In linea con l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte

di giustizia⁴⁸ e con le decisioni del Garante Privacy⁴⁹, il diritto all'oblio, ricostruito come un'espressione del diritto alla riservatezza, sia pur connotato da autonome ed originali peculiarità, consente all'utente di chiedere al motore di ricerca web la rimozione o deindicizzazione di link, dati o notizie che ritiene lesivi della propria reputazione e riservatezza, in presenza di due condizioni:

1. la notizia non deve essere attuale: il trascorrere del tempo rappresenta un elemento costitutivo del diritto all'oblio, configurato come diritto «a che non vengano ulteriormente divulgate notizie che per il trascorrere del tempo risultino oramai dimenticate o ignote alla generalità dei consociati»⁵⁰;
2. la notizia non deve essere di interesse pubblico: la posizione che l'interessato alla deindicizzazione riveste nella vita pubblica gioca un ruolo chiave nel bilanciamento dei diritti e degli interessi in questione, considerata «la prevalenza dell'interesse della collettività ad accedere [alle notizie] rispetto al diritto dell'interessato alla protezione dei dati»⁵¹.

La mancanza di uno o di entrambi i requisiti esclude l'accoglimento della richiesta di deindicizzazione, come confermato dal Tribunale di Roma, nella sentenza 3 dicembre 2015, n. 23771, ove si legge che le notizie individuate tramite il motore di ricerca risultano «piuttosto recenti» e di indubbio interesse pubblico, sia perché riguardano un'importante indagine giudiziaria, che ha coinvolto numerose persone, sia perché il ricorrente, in quanto libero professionista esercita un “ruolo

⁴⁸ Cfr., *ex plurimis*, CGUE, 13 maggio 2014, C-131/12, *Costeja*.

⁴⁹ Cfr., *ex plurimis*, decc. nn. 618 del 18 dicembre 2014, e 153 del 12 marzo 2015.

⁵⁰ Corte di cassazione, sentenza 5 aprile 2012, n. 5525.

⁵¹ Cfr., *ex plurimis*, CGUE, 13 maggio 2014, C-131/12, *Costeja*.

pubblico” proprio per effetto della professione svolta e dell’albo professionale cui è iscritto, laddove tale ruolo pubblico non è attribuibile al solo politico (cfr. linee guida del 26.11 2014) ma anche agli alti funzionari pubblici ed agli uomini di affari (oltre che agli iscritti in albi professionali)».

La stretta connessione che intercorre tra decorso del tempo e interesse pubblico alla conoscenza dell’informazione emerge con chiarezza nella recente sentenza 24 giugno 2016 n. 13161, pronunciata dalla Corte di cassazione. Vero è che, a fronte di una notizia di pubblico interesse, è opportuno che la collettività sia informata in modo chiaro, tempestivo e completo. Tuttavia, è altrettanto indubbio che, acquisito il fatto tramite la diffusione della notizia, «il mantenimento del diretto ed agevole accesso a quel risalente servizio giornalistico», con il passare del tempo, potrebbe rivelarsi inutile e dannoso. Inutile, per la collettività che ha già fruito dell’informazione. Dannoso per i soggetti interessati e coinvolti nella vicenda. È quanto accaduto nel caso risolto dalla Cassazione che conferma *in toto* la decisione di condanna al risarcimento del danno, emessa dal Tribunale di Chieti, per violazione del diritto all’oblio. Sia il direttore che l’editore di una testata giornalistica vengono dunque condannati per aver consentito la permanenza a tempo indeterminato sul web di un articolo su una vicenda giudiziaria di natura penale, avvenuta molto tempo prima e non ancora conclusa.

Il diritto all’oblio prevale dunque sul diritto di cronaca giornalistica.

Non sempre però, una volta diffusa la notizia, con chiarezza ed esaustività, cessa l’interesse pubblico alla permanenza della stessa sul web.

Quando infatti un ex terrorista chiede la deindicizzazione di alcuni articoli, studi, atti relativi a crimini di particolare gravità nei quali questi

era coinvolto nei c.d. anni di piombo, il Garante Privacy dichiara infondata la richiesta di rimozione. Nonostante «il lungo lasso di tempo trascorso dagli eventi, l'attenzione del pubblico è tutt'ora molto alta su quel periodo e sui fatti avvenuti». Le informazioni pubblicate «hanno assunto una valenza storica», hanno segnato «la memoria collettiva» e, facendo luce su «una delle pagine più buie della storia italiana, della quale il ricorrente non è stato comprimario, ma un vero e proprio protagonista di spicco», non possono essere rimosse dal web⁵².

Quando non è possibile cancellare la “storia”, il diritto all'oblio soccombe.

Si è parlato (impropriamente) di diritto all'oblio anche, di recente, con riguardo alla vicenda di Tiziana Cantone, la donna 31enne suicidatasi a seguito della diffusione, senza il suo consenso, di suoi video hard pubblicati da un ex fidanzato. Immediatamente dopo la pubblicazione, in nome di un presunto diritto all'oblio, la donna intraprende la strada giuridica che avrebbe dovuto concludersi - come si auspicava - con l'istantanea rimozione dei video. Decorso infruttuosamente un anno, i video continuano ad “occupare” la rete, la ragazza si suicida.

Che la diffusione illegale di video hard abbia contribuito a configurare gli estremi di un'istigazione al suicidio, *nulla quaestio*. Sulla legittimità di invocare il diritto all'oblio, maggiori sono le perplessità. Se il diritto all'oblio consente la rimozione o la deindicizzazione di link, dati o notizie, pubblicate sul web, in nome di un lecito esercizio di cronaca giornalistica, una volta decorso un significativo lasso di tempo dalla immissione degli stessi nella rete e sempreché non si tratti di informazioni di pubblico interesse, esso non sussiste nel caso di specie.

⁵² Cfr. il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali, 31 marzo 2016, doc. web. n. 4988654.

Trattasi, invece, di uso illecito di dati personali. Non solo manca l'interesse pubblico alla diffusione della notizia, ma non vi è neppure esercizio del diritto di cronaca giornalistica. Forse, allora, più accreditata la qualificazione della fattispecie come forma di bullismo online, posto che il disegno di legge in discussione, da ormai più di due anni, sarà applicabile (se e nella misura in cui diverrà legge) anche a forme di violenza perpetrate da chi o nei confronti di chi non più giovanissimo.

Bullismo e cyberbullismo: il dibattito sul disegno di legge in discussione.

Dopo più di due anni di discussioni, pareri ed emendamenti, il 20 settembre 2016 la Camera dei Deputati, con 242 sì, 73 no e 43 astenuti, ha approvato la proposta di legge volta alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo. Il testo, con le modifiche apportate dalla Camera è ora in discussione al Senato, in seconda deliberazione.

Ratio sottesa al disegno di legge è la necessità di «prevenire e contrastare i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo in tutte le loro manifestazioni (...) privilegiando azioni di carattere formativo ed educativo rivolte anche ad infraventunenni» (art. 1).

Con il termine bullismo si intendono «l'aggressione o la molestia reiterate, da parte di una singola persona o di un gruppo di persone, a danno di una o più vittime, anche al fine di provocare in esse sentimenti di ansia, di timore, di isolamento o di emarginazione, attraverso atti o comportamenti vessatori, pressioni o violenze fisiche o psicologiche, istigazione al suicidio o all'autolesionismo, minacci o ricatti, furti o danneggiamenti, offese o derisioni, anche aventi per oggetto la razza, la lingua, la religione, l'orientamento sessuale, l'opinione politica, l'aspetto fisico o le condizioni personali e sociali della vittima» (art. 1, comma 2).

Con il termine cyberbullismo, si intende «qualunque comportamento o atto, anche non reiterato, rientrante fra quelli indicati al comma 2 e perpetrato attraverso l'utilizzo della rete telefonica, della rete internet, della messaggistica istantanea, di social network o altre piattaforme

telematiche. Per cyberbullismo si intendono, inoltre, la realizzazione, la pubblicazione e la diffusione on line attraverso la rete *internet, chat-room, blog o forum*, di immagini, registrazioni audio o video o altri contenuti multimediali, effettuate allo scopo di offendere l'onore, il decoro e la reputazione di una o più vittime, nonché il furto di identità e la sostituzione di persona operanti mediante mezzi informatici e la rete telematica al fine di acquisire e manipolare dati personali, ovvero di pubblicare informazioni lesive dell'onore, del decoro e della reputazione della vittima» (art. 1, comma 2-*bis*).

Il minore, vittima del sopruso, direttamente o tramite un proprio genitore, può rivolgersi al gestore del sito web, del social media, del servizio di messaggistica istantanea o di qualsiasi rete di comunicazione elettronica, chiedendo l'oscuramento, la rimozione o il blocco delle comunicazioni che lo riguardano (art. 2). Qualora il responsabile non provveda entro le ventiquattrore successive alla ricezione dell'istanza, il Garante per la protezione dei dati personali, debitamente informato dell'accaduto, può intervenire direttamente per soddisfare la richiesta della vittima (art. 2, comma 2).

Viene istituito un tavolo tecnico per predisporre un piano di azione integrato (art. 3) e invocato il supporto del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca per adottare linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo nelle scuole anche tramite la collaborazione della Polizia postale (art. 4). Qualora il fenomeno si consumi entro le mura scolastiche, il dirigente è tenuto ad informare le famiglie, convocare i minori, il referente scolastico, i rappresentanti di classe e adottare le misure necessarie (art. 4-*bis*). Viene poi stanziato un finanziamento di 220 mila euro annue per le iniziative di contrasto al cyberbullismo (art. 5). Quanto alle sanzioni, è previsto l'ammonimento del questore, per evitare il ricorso alla sanzione penale e allo stesso tempo rendere edotto il minore della

gravità e del disvalore della propria condotta, semprechè i fatti non integrino reati procedibili d'ufficio e non è stata proposta querela, né presentata denuncia (art. 6). Se il fatto è commesso mediante strumenti informatici o telematici la pena è la reclusione da uno a sei anni (art. 6-bis).

L'urgenza di un siffatto provvedimento diventa sempre più impellente. Il 50% di chi ammette di aver subito un atto di bullismo, confessa di aver pensato al suicidio; l'11% di averlo tentato; il 70 % cade in depressione. Il cyberbullismo coinvolge l'8% della popolazione scolastica.

Eppure i dubbi e le perplessità che il disegno di legge suscita sono ancora oggetto di un vivace dibattito. Non mancano pesanti critiche. Si ritiene che il progetto, così come strutturato, nella migliore delle ipotesi sarà comunque inutile. Aggiunge poco o nulla agli strumenti di difesa di cui le vittime, a fronte di tali fenomeni, già dispongono. Lo stanziamento previsto lascia attoniti: 220 mila euro per 41 mila scuole, vale a dire poco più di 5 euro a scuola: difficile negare che si tratti di «un'ipocrisia istituzionale». Occorrerebbe un finanziamento più significativo, ma soprattutto, oltre alle petizioni di principio e alle nobili intenzioni, sarebbe tanto necessario quanto però difficilmente realistico che gli stessi gestori delle grandi piattaforme elettroniche siano in grado di avvalersi di strumenti di segnalazione delle condotte illecite⁵³.

⁵³ In tal senso, cfr. G. SCORZA, *Il testo approvato martedì dalla Camera dei Deputati è inutile nel migliore dei casi, pernicioso nel peggiore*, in www.repubblica.it, 22/09/2016.

La legge 16 giugno 2016, n. 115: la rilevanza penale del negazionismo

Dopo anni di discussioni e vivaci dibattiti, in merito all'opportunità di qualificare il negazionismo come reato o riconoscere ad esso un qualche rilievo penale, nel marzo 2013 viene presentato al Senato un primo ed organico progetto di legge. Molte le tensioni in Parlamento, necessaria una doppia lettura del testo sia al Senato che alla Camera. Accesi i toni della discussione a fronte della difficoltà di raggiungere quel delicato punto di equilibrio tra libertà di manifestazione del pensiero e repressione del negazionismo. Il panorama europeo e le sentenze della Corte di Strasburgo, rese nel caso Perinçek (15 ottobre 2015) e nel caso M'Bala M'Bala (20 ottobre 2015), incrementano le discussioni e animano i dibattiti. Nel 2016, finalmente, si arriva all'accordo. Viene approvata la legge 16 giugno 2016, n. 115, che all'art. 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, aggiunge un comma 3-bis, ove si legge che «si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della Legge 12 luglio 1999, n. 232».

Il negazionismo diventa dunque un'aggravante rispetto ai reati di discriminazione razziale e di stampo xenofobo.

Gli aspri contrasti manifestati in sede di discussione si ripropongono a fronte della novella legislativa, considerata ora «un atto straordinario di impegno civico e culturale che ha visto protagoniste le massime

istituzioni del nostro paese»⁵⁴, ora «un cavallo di Troia che rischia di aprire la strada a orrori storico-legislativi ben peggiori». Non è nelle carceri, con la reclusione, che si combatte il negazionismo, ma a partire da un dialogo nelle scuole, con il confronto, con la dialettica, con «un uso pubblico della Storia», che consenta ai cittadini di riconoscere, là dove espressa e manifestata, «la falsità storica»⁵⁵.

⁵⁴ Così si è espresso il presidente dell'Unione delle Comunità ebraiche Italiane Renzo Gattegna.

⁵⁵ In tal senso, cfr. A. GIANNULI, *Sul reato di negazionismo. Storia e giurisprudenza alleate non sono*, in www.aldogiannuli.it.

Dati sensibili riservatezza e oblio

Di Federica Resta

Il punto della situazione

Tra il 2015 e il 2016 il diritto alla protezione dei dati personali, nelle sue varie espressioni (dalla riservatezza in senso stretto all'autodeterminazione informativa) ha assunto un rilievo determinante nel dibattito pubblico. In primo luogo **l'offensiva del terrorismo jihadista- espressa dalle stragi di Charlie Hebdo, del Bataclan, di Bruxelles, di Nizza e Monaco – ha favorito in molti Stati europei (e per certi versi nella stessa Ue) politiche securitarie**, inclini a sacrificare la privacy dei cittadini per rafforzare gli strumenti investigativi e coercitivi degli organi inquirenti. E tutto questo è avvenuto parallelamente al processo di riforma che, negli Usa, successivamente al Datagate, ha interessato la disciplina del rapporto tra privacy e intelligence e, più in generale, tra libertà e sicurezza. Alcune di queste riforme sono state anche indotte da pronunce della Corte di giustizia che, in particolare nel caso Schrems, ha dichiarato invalido l'accordo per il trasferimento di dati personali di cittadini europei negli Usa, proprio in ragione delle scarse garanzie accordate lì rispetto ai poteri di controllo degli organi inquirenti. **E si deve molto alla giurisprudenza interna e sovranazionale se le spinte più marcatamente illiberali sono state sinora, nella gran parte, contenute** e il diritto alla riservatezza gode ancora di importanti garanzie. Le pronunce sovranazionali (della Cedu in particolare) sono state determinanti anche in altri settori: si pensi a quello dei controlli datoriali sul lavoro, nel cui ambito la riservatezza è stata sancita da noi, in tutta la sua autonomia, già nel 1970. I principi affermati dalla Cedu rappresentano dei parametri importanti anche per riequilibrare il rapporto tra autodeterminazione del lavoratore ed esigenze datoriali, sensibilmente mutato in più Paesi da recenti riforme (da noi, si pensi al Jobs Act). **Tra il 2015 e il 2016 si è poi ulteriormente consolidata la prassi sul diritto all'oblio**, con pronunce che hanno fornito indicazioni importanti sul rapporto tra biografia individuale e storia collettiva. Ma il dato più rilevante attiene indubbiamente all'approvazione **del nuovo quadro giuridico europeo sulla protezione dati**, composto da un

regolamento e da una direttiva (relativa, quest'ultima, al settore penale e di prevenzione), che rappresenterà per i prossimi anni la cornice normativa di riferimento, in materia, per i Paesi della Ue e che rappresentano dei parametri importanti anche **per riequilibrare il rapporto tra autodeterminazione del lavoratore ed esigenze datoriali**, sensibilmente mutato in più Paesi da recenti riforme (da noi, si pensi al Jobs Act). Tra il 2015 e il 2016 si è poi ulteriormente consolidata la prassi sul diritto all'oblio, con pronunce che hanno fornito indicazioni importanti sul rapporto tra biografia individuale e storia collettiva. Ma il dato più rilevante attiene indubbiamente all'approvazione del nuovo quadro giuridico europeo sulla protezione dati, composto da un regolamento e da una direttiva (relativa, quest'ultima, al settore penale e di prevenzione), che rappresenterà per i prossimi anni la cornice normativa di riferimento, in materia, per i Paesi della Ue.

Terrorismo, privacy e prevenzione

Nel 2015- segnato al suo inizio e alla fine con l'attentato a Charlie Hebdo e con la strage del Bataclan- e nei primi mesi del 2016 – ove all'eccidio di Bruxelles sono seguiti gli attentati di Nizza e Monaco- l'emergenza del terrorismo ha costretto i Governi europei a ripensare il bilanciamento tra sicurezza e libertà su cui si basavano i rispettivi ordinamenti. Ciò è avvenuto proprio in una fase in cui – forse anche grazie alle rivelazioni di Snowden- la privacy iniziava ad essere percepita quale presidio ineliminabile di libertà, non sacrificabile oltre il suo nucleo essenziale neppure per esigenze di tutela di interessi collettivi. Hanno avuto modo di chiarirlo - soprattutto rispetto alle garanzie da accordare alle libertà individuali incise dall'attività di intelligence e prevenzione dei reati- le giurisdizioni interne e sovranazionali. In primo luogo la Cedu, che con le sentenze Zacharov c. Russia (dicembre 2015) e Zsabo e Vissy c. Ungheria del gennaio 2016, ha imposto all'attività di prevenzione il rispetto di alcune essenziali garanzie a tutela della privacy, per impedire che funzioni volte a garantire la democrazia la violino. Importante anche la sentenza del 29 agosto 2015 del Tribunale costituzionale portoghese, che ha dichiarato illegittima la disciplina delle intercettazioni preventive come riformata poco dopo l'attentato a Charlie Hebdo, per l'assenza di un vaglio giurisdizionale analogo a quello del procedimento penale, sull'ammissibilità delle captazioni. Su un nuovo aspetto delle intercettazioni si è pronunciata la nostra Cassazione, che dapprima a maggio 2015 (sent. 27100 della VI Sezione) ha dichiarato illegittime le intercettazioni ambientali realizzate mediante i trojan, in assenza delle limitazioni previste dal codice, a tutela di quella sfera ineliminabile di riservatezza che l'art. 15 Cost. accorda a chiunque, qualunque sia la sua posizione processuale. La particolare tecnica utilizzata renderebbe infatti ubiquitario un mezzo di ricerca della prova, quale appunto le intercettazioni, che per quanto invasivo è stato comunque concepito

come limitato a determinati luoghi, tempi e contesti. Molti dei software utilizzati per tali captazioni sarebbero poi in grado di occultare ogni traccia della loro attività, rendendo così pressoché impossibile il contraddittorio sulla prova e, soprattutto, l'eventuale contestazione da parte della difesa della legittimità delle acquisizioni effettuate.

Meno netta la pronuncia, sullo stesso tema, delle Sezioni Unite della stessa Cassazione del 28 aprile 2016, che dichiara ammissibili tali captazioni, purché nell'ambito di procedimenti per criminalità organizzata o terrorismo qualora esse avvengano nel domicilio dell'indagato. Il Senato – con il ddl AS 2067-A- sta ora tentando di definirne la disciplina, coniugando esigenze di accertamento dei reati con la garanzia dell'ineliminabile sfera di riservatezza da garantirsi anche agli imputati, di qualsiasi reato. In questo senso, il testo ammette l'uso di tali software al solo fine di realizzare intercettazioni ambientali altrimenti non eseguibili, per la sola fascia temporale in cui debba ragionevolmente suppersi si stia svolgendo l'attività illecita e sotto la stretta sorveglianza della polizia giudiziaria.

Libertà e sicurezza tra Vecchio e Nuovo Continente

La giurisprudenza europea ha contribuito a riequilibrare il bilanciamento tra libertà e sicurezza non solo nel contesto interno ma anche nell'ambito dei rapporti internazionali. Significativa, in tal senso, la sentenza Schrems della Corte di giustizia che, nell'ottobre 2015 ha dichiarato invalido l'accordo Europa-Usa (c.d. Safe Harbour) sul trasferimento dei dati personali oltreoceano, per la carenza di garanzie accordate ai cittadini europei, in particolare rispetto all'acquisizione di tali dati da parte degli organi inquirenti. Tale sentenza ha determinato infatti non soltanto la rinegoziazione dell'accordo tra Europa e Usa per il trasferimento dei dati personali, prevedendo significative garanzie per i cittadini europei (Privacy Shield, siglato a luglio 2016), ma ha anche promosso nello stesso ordinamento federale una serie di riforme importanti nel campo del rapporto tra intelligence e garanzie individuali. Particolarmente rilevante, in tal senso, il JudicialRedressAct

di febbraio 2016, che legittima i cittadini europei i cui dati siano stati acquisiti da agenzie federali ad ottenere tutela giurisdizionale rispetto a possibili violazioni, superando così almeno in parte quel double standard cittadini-e-non che caratterizza gran parte della disciplina americana di contrasto del terrorismo. Ed è significativo che tale doppio regime sia caduto proprio rispetto a un diritto, quale quello alla protezione dati, sancito in Europa quale fondamentale - e pertanto da riconoscere alla persona in quanto tale, a prescindere dalla cittadinanza- e attratto negli Usa in quel IV Emendamento nato per proteggere la libertà dei “nuovi cittadini” dalle ingerenze del Governo inglese.

Se non di vera e propria universalizzazione del diritto alla protezione dati, si tratta di una convergenza importante tra ordinamenti – quali quelli europeo e americano - così diversi tra loro e che proprio su questo terreno hanno inteso rivendicare la propria democraticità, come dimostra la posizione assunta dall’Europa rispetto alle rivelazioni di Snowden. E tuttavia, proprio nel momento in cui negli Usa si avvia un processo riformatore importante- teso a sancire garanzie effettive rispetto alle ingerenze governative nella privacy delle persone- l’Europa oggi vittima dell’offensiva terroristica rischia di rinnegare quei principi su cui ha sinora impostato il rapporto tra libertà e sicurezza e cui si sta ispirando l’ordinamento americano. Se questa tendenza è emersa rispetto a scelte di singoli Governi (si pensi, in Francia, alla costituzionalizzazione dell’emergenza quale presupposto per la deroga a libertà fondamentali o alla sospensione di alcune garanzie sancite dalla Cedu), le politiche adottate dall’Ue hanno invece nel complesso mostrato maggiore ragionevolezza. La stessa direttiva sul passengername record 2016/681, pur promuovendo uno strumento investigativo di dubbia utilità (codice di prenotazione dei voli aerei) attraverso una raccolta massiva di dati personali (criticata infatti dal Garante europeo per la protezione dei dati), non tocca certamente gli eccessi propri di altri ordinamenti. Le ulteriori misure previste dalla comunicazione della Commissione dell’aprile 2016 sull’attuazione dell’Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo, Com (2016) 230 sono per la maggior parte ragionevoli, in particolare sotto il profilo della protezione dati che, benché inevitabilmente compressa da

alcune misure investigative, è comunque assistita da sufficienti garanzie.

Ma soprattutto l'approvazione, ad aprile 2016, del nuovo quadro giuridico europeo in materia di privacy (un regolamento di valenza più generale, n. 2016/679 e una direttiva, n. 2016/680 sul trattamento dei dati in ambito giudiziario e di polizia), determinando un'ancor più netta omogeneizzazione dei livelli di tutela di tale diritto in ambito europeo, ne ha sancito la centralità rafforzandone le garanzie anche rispetto a politiche securitarie. In questo campo rileva soprattutto la direttiva, che impone agli Stati membri di assicurare – persino in un settore, quale quello penale, tradizionalmente riservato al monopolio statale – alcune garanzie essenziali e uniformi ai cittadini i cui dati siano trattati per fini di accertamento e prevenzione dei reati. Importante in tal senso, ad esempio, la differenziazione tra i dati “fondati su fatti” e quelli “fondati su valutazioni personali”, una tutela rafforzata a “particolari categorie di dati” (i tradizionali dati sensibili ma anche i dati genetici, biometrici e quelli relativi all'orientamento sessuale), nonché il divieto di profilazione suscettibile di determinare discriminazioni fondate su tali categorie di informazioni (si pensi al racialprofiling). Importante anche il “paniere” di diritti riconosciuti all'interessato nonché le garanzie rispetto al trasferimento di dati all'estero. L'aspetto di maggiore debolezza della direttiva consiste nell'esclusione, dal suo campo di applicazione, del settore della sicurezza nazionale (bisognoso più di ogni altro di garanzie a tutela della privacy dei cittadini). Se tale risultato deriva dall'assenza di competenze dell'Unione in questa materia, tuttavia esso indebolisce inevitabilmente l'efficacia e la valenza innovativa della direttiva, cui si sottrae il settore in cui è più probabile si verifichino abusi, proprio in ragione della prevalenza degli interessi generali su quelli individuali in conflitto e della tradizionale segretezza che circonda tali attività. Pur con tali limiti, la previsione – con il regolamento e, più specificamente, la direttiva – di alcuni parametri essenziali cui gli Stati europei debbano conformare la propria disciplina (anche in materia di sicurezza) ogniqualvolta incida sul diritto alla riservatezza dei cittadini, rappresenta una garanzia di assoluto rilievo rispetto agli eccessi delle politiche securitarie, a ogni forma di

sorveglianza di massa (già censurata dalla Corte di giustizia con la sentenza Digital Rights dell'8.4.2014) o ad ogni altra ingerenza sproporzionata nella sfera individuale.

Libertà nel lavoro e controlli datoriali

Quello del lavoro è il settore nel quale da noi, già negli anni '70, al diritto alla riservatezza è stato per la prima volta riconosciuto uno specifico statuto di garanzie in favore del lavoratore, in quanto parte debole del rapporto contrattuale e pertanto soggetta a un potere dispositivo, quale quello datoriale, a volte anche pervasivo. In questo stesso settore, l'equilibrio tra libertà del lavoratore e interessi datoriali sinora consolidato si sta progressivamente modificando, anche per effetto delle innovazioni apportate dalla tecnologia soprattutto nelle modalità di esecuzione dei controlli sul lavoro. Significativa in tal senso la riforma della disciplina dei controlli a distanza dei lavoratori approvata con il d. lgs. 151/15, attuativo del Jobs Act, che in particolare ha escluso la necessità della procedura concertativa o dell'autorizzazione ministeriale per i controlli funzionali alla verifica dell'orario di lavoro o comunque svolti su strumenti "di lavoro". La riforma ha inoltre espressamente consentito il trattamento dei dati così acquisiti "per ogni fine connesso al rapporto di lavoro", così ampliando notevolmente l'ambito di utilizzo di tali informazioni, con il rischio di legittimare anche possibili usi strumentali del controllo a distanza, devianone il fine da quello naturalmente sotteso a tali forme di monitoraggio. Tali rischi erano stati sottolineati dal Garante per la protezione dei dati personali, in sede di audizione sullo schema di decreto legislativo, dinanzi alle Commissioni lavoro di Camera e Senato nel luglio 2015, sebbene il Governo non abbia poi ritenuto di accogliere i suggerimenti del Garante modificando il testo come proposto. Un importante correttivo potrebbe tuttavia derivare da un'interpretazione adeguatrice del testo, che tenga conto anche dei principi sanciti in materia dal diritto dell'Unione europea e dalla Cedu, come applicata dalla Corte di Strasburgo. Particolarmente rilevanti in tal senso sono i principi affermati dai giudici di Strasburgo nella sentenza, dell'11 gennaio 2016 sul licenziamento di un ingegnere romeno per inadempimento contrattuale, provato anche dall'utilizzo per fini personali, in orario di lavoro, della mail aziendale. La Corte ha, nella fattispecie, ribadito che i controlli sui lavoratori sono legittimi solo se strettamente proporzionati al fine di verifica del corretto adempimento

contrattuale, limitati nel tempo e nell'ambito, previsti dalle regole aziendali, non generalizzati e giustificati da condizioni (quali ad esempio lo scarso rendimento) tali da renderne ragionevole l'esecuzione.

Un'interpretazione della nostra disciplina conforme a questi principi può dunque scongiurare il rischio di un'irragionevole ed eccessiva compressione del diritto all'autodeterminazione del lavoratore in nome delle ragioni d'impresa, ben oltre quel nucleo essenziale di ciascun diritto fondamentale, che secondo l'art. 52 della Carta di Nizza va sempre salvaguardato anche in sede di bilanciamento con altri diritti o libertà.

Riservatezza del lavoratore e soggetti vulnerabili

Più complesso si presenta il bilanciamento rispetto al tema- discusso più volte, soprattutto nel 2016, anche in Parlamento – delle videocamere negli asili, nei luoghi di cura o in contesti particolari, a tutela di soggetti incapaci o in condizioni di fragilità. Qui il tema della videosorveglianza non si esaurisce nel tradizionale conflitto tra mercato e diritti, esigenze datoriali e riservatezza del lavoratore, per iscriversi invece nel rapporto tra quest'ultima e la tutela dei soggetti incapaci ospitati nella struttura scolastica o di cura considerata. In questo caso l'esigenza di salvaguardia di soggetti, quali in particolare i minori, cui l'ordinamento assicura una tutela rafforzata in ragione della loro fragilità, legittima certamente una limitazione del diritto alla riservatezza del lavoratore maggiore rispetto a quanto sia consentito per la promozione degli interessi patrimoniali del datore di lavoro. E tuttavia neppure in tal caso – come ha affermato la Commissione europea nel 2009 - sarebbero legittimi controlli massivi, privi di alcuna selettività, capaci di fatto di privare i lavoratori tutti della legittima aspettativa di riservatezza che va invece loro garantita. Andrebbero dunque ipotizzate soluzioni tali da ridurre il più possibile l'incidenza del controllo sull'attività lavorativa, pur garantendo agli ospiti delle strutture considerate la necessaria tutela e favorendo (soprattutto nel caso degli asili) la ricostruzione probatoria

di eventuali illeciti ivi compiuti, altrimenti resa estremamente difficile dalla minore età delle persone offese e dunque dalla loro ridotta attendibilità in sede di testimonianza. Le proposte di legge presentate (soprattutto alla Camera, ove si è avviata un'indagine conoscitiva in materia) prevedono invece generalmente controlli massivi senza neppure particolari garanzie in sede di accesso alle immagini raccolte. Su questo punto invece si potrebbe tentare di tracciare un equo contemperamento tra riservatezza del lavoratore e tutela dei soggetti coinvolti, prevedendo ad esempio l'accesso alle immagini solo da parte del p.m. (o della p.g. a ciò delegata) nel caso di procedimento penale vertente sugli stessi fatti. In tal modo il carattere generalizzato del controllo (ineliminabile corrispettivo di una forma di azione preventiva, idonea a preconstituire eventuali elementi probatori utili a descrivere la dinamica dei fatti) è quantomeno bilanciato dai presupposti stringenti per l'accesso alle immagini raccolte, possibile soltanto agli organi inquirenti a procedimento penale iniziato. Tale soluzione consentirebbe anche di agevolare la ricostruzione dei fatti nella loro dinamica, fornendo gli elementi probatori utili all'accertamento delle relative responsabilità con certezza maggiore di quella assicurata, in particolare, dall'incidente probatorio su bambini in età prescolare, che costituisce uno dei mezzi di prova tipici in procedimenti per abusi su minori.

Informazione, libertà di espressione, dignità

Biografia individuale e memoria collettiva: il diritto all'oblio

Nell'arco di tempo considerato, importanti, numerose e non sempre uniformi sono state le decisioni - giurisdizionali e del Garante - in materia di diritto all'oblio, a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 13 maggio 2014 nel caso Costeja/Google Spain. Particolarmente rilevante risulta l'applicazione dei principi sanciti dalla Corte (e segnatamente del bilanciamento tra protezione dati e rilevanza pubblica della notizia; tra biografia individuale e memoria collettiva) in alcuni casi relativi alla deindicizzazione di articoli di cronaca giudiziaria.

In linea generale, le richieste deindicizzazione di articoli relativi a controversie giudiziarie non sono state accolte dal Garante quando inerenti procedimenti ancora in corso, vicende di rilevanza nazionale (provv.ti 8 gennaio 2015, n. 1, doc. web n. 3730791, 16 aprile 2015, n. 224, doc. web n. 4006473 e 4 giugno 2015, n. 335 doc. web n. 4172122), strettamente connesse all'attività professionale dei richiedenti (provv. 16 aprile 2015, n. 223, doc. web n. 4006413), delitti particolarmente efferati (provv. 16 aprile 2015, n. 225, doc. web n. 4006601), in ragione della persistenza dell'interesse generale all'agevole accessibilità mediante motore di ricerca. Significativa, in tal senso, una decisione del giugno 2016 (doc web 4988654), con cui il Garante ha respinto l'istanza di deindicizzazione relativa ad alcuni articoli, pur assai risalenti, inerenti il (peraltro noto) coinvolgimento del richiedente in fatti di cronaca e procedimenti penali per reati associativi di matrice terroristica. In questo caso infatti il Garante ha ritenuto che l'efferatezza dei delitti commessi, unitamente all'esigenza di ricostruzione storica del periodo in cui quelle organizzazioni eversive sono state attive (gli anni di piombo), non facciano venir meno l'attualità della notizia. Ciò, nonostante già dal 2009 il richiedente avesse terminato di scontare la pena inflittagli, prevalendo appunto le

esigenze di salvaguardia dell'interesse pubblico della notizia e dunque della sua agevole accessibilità (cfr., in senso analogo, i criteri adottati nelle linee guida del Gruppo Art 29: parere WP 26 novembre 2014, n. 225, doc. web n. 3876849).

Di contro, è stata prescritta a Google la rimozione di un articolo del 1999 inerente la visita effettuata dal richiedente, allora parlamentare, a un detenuto in regime di 41-bis o.p., cui sarebbe seguita un'indagine giudiziaria volta a verificare la correttezza del ricorso alla prerogativa parlamentare, legittimo per le sole visite in carcere volte ad accertare le "condizioni generali della detenzione". L'accoglimento della richiesta è stato motivato in ragione del rilevante lasso di tempo trascorso dalla vicenda e del mancato incardinamento di un procedimento penale nei confronti del richiedente (prov. 5 febbraio 2015, n. 64, doc. web n. 3793836).

Per quanto concerne, invece, le decisioni giurisdizionali, va ricordata in particolare la sentenza 13161/2016 del 30 giugno 2016, con cui la Cassazione ha ritenuto doverosa la deindicizzazione, a soli due anni e mezzo dalla pubblicazione fatti e nonostante la pendenza del relativo procedimento penale, di un articolo di stampa inerente un omicidio avvenuto nel locale appartenente al richiedente. Non del tutto in linea con la valutazione in concreto, richiesta dalla sentenza Costeja, la Cassazione ha definito in linea generale adeguato all'accoglimento delle istanze di deindicizzazione un tempo di due anni e mezzo dalla pubblicazione, ritenendo eccessivamente pregiudizievole per gli interessati l'indiscriminata accessibilità della notizia consentita dai motori di ricerca, oltre quel periodo.

La tutela della dignità tra social network e blog

Tra il 2015 e il 2016 ha assunto un'importanza centrale il tema del rapporto tra protezione dati e libertà di espressione, nelle sue reciproche implicazioni anche con il diritto di (e all')informazione.

Per quanto concerne la libertà di espressione in rete e in particolare sui social network, è in primo luogo importante l'accordo concluso il 31 maggio 2016 tra Commissione Ue e i gestori dei principali social network per il contrasto dell'hatespeech. Con la sigla del protocollo che contiene una sorta di codice di condotta, Twitter, Facebook, Microsoft e Youtube si sono impegnati ad ostacolare l'incitamento all'odio in rete rimuovendo o rendendo comunque inaccessibili i contenuti in questione entro 24 ore dalla notifica. Ai fini della definizione della categoria dell'hatespeech, l'accordo si rifà alla decisione quadro per il contrasto del razzismo e della xenofobia e in particolare alla condotta, lì descritta, di pubblico incitamento alla violenza o all'odio contro persone o gruppi in riferimento a razza, colore, religione, discendenza nazionale o etnica. Rilevando come i social media siano strumenti elettivi per la radicalizzazione e la discriminazione, le società e la Commissione si sono impegnate nel promuovere "contro-narrazioni indipendenti e nel supportare programmi educativi per incoraggiare il pensiero critico".

La rimozione dei contenuti illeciti (perché lesivi della dignità di un minore) è, sotto un diverso profilo, prevista quale tutela remediale in forma specifica dalla proposta di legge sul cyber bullismo (AC 3139), attualmente all'esame della Camera dei deputati in seconda lettura. In questo caso, come anche per l'hatespeech, la tutela della dignità si realizza proteggendo i dati personali della vittima e, soprattutto, rimuovendo dalla rete i dati falsi o comunque illecitamente trattati. Non a caso, la proposta di legge sul cyber bullismo attribuisce al Garante per la protezione dei dati personali il potere di disporre la rimozione dei contenuti illeciti, a prescindere dalla rilevanza penale della condotta.

Importante anche il provvedimento emesso l'11 febbraio 2016 nei confronti di Facebook (Doc web 4833448), con cui il Garante ha accordato a un utente di Facebook la tutela dei propri dati personali anche rispetto a un falso profilo creato da terzi utilizzando indebitamente informazioni dell'interessato. La pronuncia si contraddistingue anche per aver radicato la competenza del Garante italiano rispetto alla condotta di un soggetto, quale Facebook, la cui sede principale è all'estero, in base ai principi sanciti dalla Corte di

giustizia con la citata sentenza Costeja e con quella resa nel caso Weltimmo nel 2015.

Per quanto concerne il rapporto tra informazione e riservatezza, particolarmente rilevante è la decisione del 27 gennaio 2016 (doc web 4747581) con cui il Garante ha ritenuto applicabile ai blog d'informazione la disciplina speciale dettata per i giornalisti professionisti, escludendo l'illiceità della pubblicazione – benché in assenza del consenso dell'interessato- di notizie e commenti purché nel rispetto degli altrui diritti, libertà e dignità. Si è così espressamente estesa anche ai blog d'informazione il sotto-sistema speciale applicabile al giornalismo “tradizionale”, con le sue tutele rafforzate ma anche con i suoi oneri specifici. Tra questi un rilievo determinante ha l'obbligo di lealtà e correttezza che si articola, tra l'altro, nel divieto di ricorso ad artifici o raggiri, come già precisato nel provvedimento dell'11 settembre 2014 (doc web 3405138), relativo a una sostituzione di persona realizzata nel corso della trasmissione “La zanzara”, al fine di carpire all'interlocutore dichiarazioni confidenziali. Tale specifico metodo utilizzato dalla trasmissione in esame è stato oggetto di un ulteriore provvedimento del 2.12.15 (doc web 4634594), con cui ne è stata sancita l'illiceità per violazione, appunto, dell'obbligo di lealtà e correttezza cui il giornalista deve attenersi anche nella fase di acquisizione delle notizie.

Cronaca giudiziaria, giurisprudenza in rete e tutela delle parti processuali

Diversi sono stati, nel periodo considerato, i provvedimenti del Garante relativi ad articoli di cronaca giudiziaria (e non solo) caratterizzati da un eccesso di dettagli inerenti la vita sessuale o comunque privata di soggetti (spesso anche vittime) coinvolti a vario titolo in inchieste giudiziarie, in violazione del principio di essenzialità dell'informazione. In un caso, poi, si è addirittura violato il divieto (penalmente sanzionato) di pubblicazione dei dati identificativi delle vittime di reati contro la libertà sessuale, volto a evitare i danni ulteriori suscettibili di

derivare alla persona offesa dalla conoscenza, da parte di terzi, degli abusi subiti (doc web. 4172412 del 18 giugno 2015).

Mira poi a garantire una tutela rafforzata alle parti processuali la revisione del regime di pubblicità delle sentenze attualmente all'esame delle Camere (schema di decreto legislativo di riforma del codice dell'amministrazione digitale), che tenendo conto degli effetti, del tutto peculiare, della pubblicazione in rete, prevede – come aveva anche suggerito il Garante – l'oscuramento, al momento della pubblicazione, dei nomi presenti nelle pronunce giurisdizionali. Si tratta di un'innovazione del tutto condivisibile in quanto volta a coniugare, nel modo migliore, l'esigenza di massima conoscenza del patrimonio giuridico giurisprudenziale, trasparenza della giustizia e riservatezza di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nei processi.

Sul rapporto tra riservatezza dei soggetti coinvolti nei procedimenti giudiziari e diritto di informazione, importanti sono i principi affermati nelle direttive di talune Procure (Torino, Roma, Firenze) e in analoghe linee-guida del Csm del 29 luglio 2016, volte - nel rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa – ad evitare la trascrizione di conversazioni intercettate relative ad aspetti irrilevanti ai fini delle indagini o terzi estranei. Contenendo in tal modo l'introduzione, nel fascicolo giudiziario, di dati personali non strettamente funzionali in termini investigativi, si potrebbe quindi contribuire a ridurre sensibilmente il rischio di una loro indebita divulgazione sulla stampa..

La tutela dei minori

Di Angela Condello e Benedetta Rinaldi Ferri

Il punto della situazione

Il biennio 2015-2016 ha registrato importanti progressi in termini di tutela dei minori. Anzitutto in sede giurisprudenziale. Il principio di assoluta preminenza dell'interesse del minore infatti ha dato propulsione a innovazioni giuridiche particolarmente significative, si pensi alle possibilità di adozione da parte delle coppie omosessuali, promessa disattesa in Parlamento e mantenuta nelle Corti, soprattutto però ha informato di sé la giurisprudenza di famiglia sui più recenti interventi normativi, ridisegnando così gli spazi di tutela del minore nella crisi della famiglia. L'evoluzione di cui si dirà non incide solo sul piano del riconoscimento dei diritti del minore, diritto alle relazioni con l'altro genitore o con gli ascendenti, ma anche su quello degli strumenti tesi a garantirne il concreto e sereno sviluppo: valga come esempio la recentissima applicazione della coordinazione familiare nei Tribunali di Roma, Milano e Civitavecchia.

Sul più **complesso versante delle adozioni**, o del diritto alla famiglia, il legislatore pare aver assunto una rinnovata consapevolezza. Il 2015 è stato l'anno della legge sulla continuità affettiva, ma sono nel dibattito almeno due interventi di modifica alla legge 184 del 1983 sul diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini e sull'apertura delle adozioni alle persone non coniugate. Sono queste due modifiche che dovranno accompagnarsi a una completa riforma del sistema amministrativo che, come denunciato dalle organizzazioni impegnate nel settore, non è in grado di applicare correttamente la legge e **garantire tempi ragionevoli per le procedure di adozione.**

Sul piano della **cittadinanza sostanziale**, **il 2016 è stato l'anno delle presa in carico dei problemi della povertà educativa e del bullismo informatico**. In relazione alla prima, connessa ma non sempre, alla povertà minorile (ormai a livelli record), risale all'estate 2016 l'attivazione di un Fondo di intervento e un Comitato governativo per il contrasto al fenomeno. è invece distrettissima attualità, l'approvazione alla Camera del disegno di legge sul contrasto al cyberbullismo, una forma questa di violenza anonima e diffusa, giunta finalmente all'onore delle cronache e ora oggetto di una strategia di contrasto integrata e a carattere socio-formativo.

Genitori e figli: tra innovazioni legislative e giurisprudenziali

Il diritto alla bigenitorialità⁵⁶ nella crisi della famiglia.

La decade 2006-2016 ha conosciuto l'introduzione di importanti innovazioni in tema di diritto di famiglia e di diritto dei minori. Anzitutto con la riforma in materia di separazione e affidamento dei figli (legge n. 54 del 2006), quindi con la riforma della filiazione (d.lgs. 154/2013⁵⁷) che ha introdotto la regola dell'ascolto del minore per i provvedimenti che lo riguardano (art. 337 octies c.c.) e, per efficacia riflessa, con la legge n. 76 del 2016 in materia di unioni civili. I tre interventi legislativi sono ora alla prova dell'applicazione in sede giudiziaria. Di seguito segnaleremo alcuni indirizzi applicativi significativi per i diritti del minore con riferimento al biennio 2015-2016.

Affido e Maternal preference. Con la legge n. 54 del 2006 sono state apportate modifiche di rilievo al Codice Civile nella parte relativa ai diritti e doveri di genitori e figli in caso di crisi della famiglia. Innovazione di rilievo è stato il passaggio dalla regola dell'affido esclusivo a quella dell'affido condiviso come modalità ordinaria. La riforma ha preso piede immediatamente: secondo le rilevazioni ISTAT, nel 2007 le separazioni con figli in affido condiviso erano il 72,1 %

⁵⁶Ultimi dati statistici sono sul 2014.

⁵⁷A decorrere dal 7 Febbraio 2014.

contro il 25,6 % in affidamento esclusivo alla madre; nel 2014⁵⁸ la tendenza si è consolidata con l'89,4 % di affidamento condiviso e 8,0 % esclusivo. A ciò si aggiunge che il d.lgs. 154/2013 ha dato nuovo vigore al principio di bigenitorialità con l'introduzione dell'art. 337 ter nel Codice Civile. Nonostante queste modifiche, continua a far discutere il fronte del collocamento (prevalente) del minore⁵⁹, ovvero la definizione della sua residenza abituale in vista del suo superiore interesse morale e materiale. Non disponiamo di dati aggiornati, pare tuttavia stabile l'indirizzo giurisprudenziale volto a privilegiare (non senza ragioni) il collocamento prevalente presso la madre.

Con sentenza del 14 Settembre 2016 n. 18087/2016, la Corte di Cassazione ha stabilito che, in caso di trasferimento del coniuge separato, è legittimo - con riguardo all'affidamento e al collocamento dei figli - applicare il criterio presuntivo della *maternal preference*, che indica nella madre il genitore con il quale i figli devono convivere prevalentemente. Il caso di revisione del regime dell'affidamento era stato portato all'esame della Suprema Corte dal padre di due bambine, già collocatarie paritarie e in affidamento condiviso. La loro madre, vinto il concorso in magistratura, aveva chiesto la modifica delle condizioni omologate (affidamento condiviso e collocazione paritaria appunto) e, nelle more della causa, aveva accettato un trasferimento lavorativo in sede molto lontana dalla residenza paterna. Con il ricorso in Cassazione veniva lamentato dal padre che, con l'applicazione del criterio presuntivo della *maternal preference*, venisse calpestato l'interesse

⁵⁸Matrimoni, separazioni e divorzi – dati ISTAT pubblicati il 12 Novembre 2015 con riferimento all'anno 2014.

⁵⁹http://www.iodonna.it/attualita/vivere-meglio/2014/decreto-filiazione-legge-affido-congiunto-riforma-401893432679.shtml?refresh_ce-cp

morale e materiale dei figli, nonché violato l'art. 337 ter c.c.⁶⁰, che riconosce il **diritto alla bigenitorialità del minore**. Nel caso di specie (secondo la Corte) il giudice aveva correttamente verificato che l'applicazione del criterio di maternal preference risultava coerente con il preminente interesse delle figlie minori, pur incidendo negativamente sulla quotidianità dei rapporti con il genitore non collocatario.

Vale la pena ricordare che sul **punto la giurisprudenza non è univoca**. In particolare secondo il Tribunale di Torino (2014) - confermato da un indirizzo di legittimità - il diritto del genitore di spostare la propria residenza insieme al figlio deve essere bilanciato con il diritto del minore a uno sviluppo armonico della personalità, oltre che con il suo diritto a mantenere rapporti equilibrati con entrambi i genitori.

La PAS in giudizio, un indirizzo di legittimità ambiguo. Negli ultimi quindici anni ha fatto ingresso nelle aule giudiziarie la teoria della PAS, ovvero la sindrome da alienazione genitoriale (*Parental Alienation Syndrome*). La comunità scientifica non è per nulla unanime sulla sua definizione⁶¹ e anzi dubita della sua qualificazione patologica; secondo i sostenitori, si tratterebbe di un disturbo, una patologia psichiatrica, causata dalla manipolazione del figlio da parte di un genitore, cosiddetto *alienante*, contro l'altro genitore, separato o divorziato, cosiddetto *alienato*, destinatario del disprezzo e dell'astio del figlio "manipolato". Nel 2013, mentre la comunità scientifica

⁶⁰che al comma 1 recita: *“il figlio minore ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale”*.

⁶¹la PAS non è riconosciuta come disturbo psicopatologico dalla maggioranza della comunità scientifica.

italiana esprimeva posizioni in senso negativo, la Corte di Cassazione aveva proposto due indirizzi divergenti a distanza di pochi giorni: nel primo confermava l'affido esclusivo a una madre "alienata" dal padre, senza che nemmeno venissero auditi i bambini "contesi", nel secondo negava l'esistenza della PAS escludendo per i giudici di merito la possibilità di fondarvi le proprie decisioni. Quest'ultimo indirizzo ha trovato seguito nella giurisprudenza di merito, e fortunatamente: l'adesione a una simile teoria ha portato ad affidamenti e collocazioni contrari al volere del minore⁶², reintroducendo casi di forte *adultocentrismo*⁶³; inoltre ha ridotto gli spazi di autonomia del giudice, appiattito (per auto-rinuncia) su relazioni tecniche di dubbio valore scientifico.

Con sentenza dell'8 Aprile 2016 (Cass. civ. n. 6919/2016), la Suprema Corte è tornata a pronunciarsi sulla rilevanza giuridica della PAS, con

⁶² si ricordi il caso mediatico del *bambino di Cittadella*.

<http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/associata/2013/03/21/BIMBO-CONTESO-MADRE-TORNATO-CASA-ME-8436131.html>.

⁶³ Si legge condivisibilmente nel decreto del 13 Ottobre 2014, Tribunale di Milano: "la cosiddetta Sindrome di alienazione genitoriale (P.A.S.) è priva di fondamento sul piano scientifico (Cass. Civ., sez. I, sentenza 20 Marzo 2013 n. 7041) così come pure si appura dallo sfoglio della letteratura scientifica di settore (da ultimo v. DSM-V). Ne consegue che il comportamento del genitore che sia "alienante" può rilevare sotto altri e diversi profili ma non come *patologia* del minore (non comprendendosi peraltro, perché, se litigano i genitori, gli accertamenti diagnostici debbano essere condotti su chi il conflitto lo subisce e non su chi lo crea: v. Trib. Varese, 1 luglio 2010)".

qualche apertura indiretta, da leggere tra le righe. Nella specie, ha cassato la decisione di merito che, pur in regime di affidamento condiviso, aveva confermato il divieto di incontri del padre con la figlia minore stabilito prima dal Tribunale dei minorenni di Milano quindi dalla Corte d'Appello, in ragione del rifiuto da parte di quest'ultima. Ciò senza procedere agli accertamenti richiesti dal genitore, che lamentava l'insorgenza di una PAS.

Diversamente dalla netta esclusione di rilevanza espressa nel 2013, la Corte di Cassazione reinquadra la questione nei termini che seguono

“qualora il genitore non affidatario o collocatario, per conseguire la modifica delle modalità di affidamento del figlio minore, denunci l'allontanamento morale e materiale di quest'ultimo, attribuendolo a condotte dell'altro genitore a suo dire espressive di una PAS, il giudice di merito (prescindendo dalla validità o invalidità teorica di detta patologia) è tenuto ad accertare, in concreto, la sussistenza di tali condotte, alla stregua dei mezzi di prova propri della materia, quali l'ascolto del minore, nonché le presunzioni, ad esempio desumendo elementi dalla eventuale presenza di un legame simbiotico e patologico tra il figlio e il genitore collocatario, motivando quindi adeguatamente sulla richiesta di modifica, tenendo conto che, a tale fine, e a tutela del diritto del minore alla bigenitorialità e alla crescita equilibrata e serena, tra i requisiti di idoneità genitoriale rileva anche la capacità di preservare la continuità delle relazioni parentali del figlio con l'altro genitore, al di là dei egoistiche considerazioni di rivalsa su quest'ultimo”.

Una figura nuova: il coordinatore familiare. Con sentenza del 29 Gennaio 2013⁶⁴, l'Italia è stata condannata dalla Corte di Strasburgo per la violazione dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Causa della condanna: la mancanza nel sistema giudiziario di strumenti adeguati a favorire un percorso di recupero della relazione genitoriale lesa, talvolta annullata, dal conflitto. Ha specificato la Corte che, con tutti i limiti del caso, il compito dello Stato non è soltanto garantire il continuum del rapporto genitoriale, ma è di farsi carico di tutte le procedure propedeutiche che consentano il raggiungimento di tale fine. Di qui, e dalla raccomandazione di misure tempestive, lo spunto per introdurre una soluzione interessante adottata dal Tribunale di Civitavecchia nel 2015, in relazione a una situazione di alta conflittualità tra i genitori, con seri rischi per la figlia minore.

Con decreto del 20 Maggio 2015 il Tribunale di Civitavecchia davanti a genitori in fortissimo conflitto e non in grado di “gestire la situazione in modo autonomo”, introduce la figura del *coordinatore genitoriale* (nel caso di specie da individuarsi in un assistente sociale presso la Asl) al fine di aiutare gli stessi “a definire i confini necessari all’inclusione dei nuovi partner dei genitori nelle responsabilità genitoriali, anche fornendo informazioni e alimentando l’educazione dei genitori separati rispetto alla ricostituzione di una famiglia dopo la separazione”.

La figura del coordinatore genitoriale, si legge nel decreto, serve a guidare i genitori nell’attuazione del piano genitoriale dagli stessi elaborato⁶⁵, al fine di tutelare il superiore interesse del minore a uno sviluppo armonico e a una crescita sana

⁶⁴Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 29 gennaio 2013 - Ricorso n. 25704/11 - causa Lombardo c. Italia.

⁶⁵Il piano genitoriale non trova riscontro nel dato normativo, un facsimile è reperibile a

(...) rilevato infatti che la coordinazione genitoriale è uno strumento, già conosciuto in altri ordinamenti, volto a: facilitare la risoluzione delle dispute tra genitori altamente conflittuali e temporaneamente non trattabili tramite la mediazione familiare, ridurre l'eccessivo ricorso ad azioni giudiziarie e guidare le parti a negoziare ed accordarsi sul tempo da trascorrere e condividere con i figli, con conseguente riduzione degli effetti dannosi che il conflitto genitoriale provoca sul benessere psicofisico dei figli (...)

Si tratta in ultima analisi di una figura non conosciuta alle nostre leggi⁶⁶, introdotta dal giudice attraverso gli articoli 337 bis e ter. La si ritrova in un recente provvedimento del Tribunale di Milano⁶⁷ in cui, data la situazione di alta conflittualità dei genitori

(...) Proprio nella consapevolezza che le buone competenze genitoriali e la capacità di entrambi di comprendere il ruolo cruciale che una buona relazione tra i medesimi potrà ricoprire allo scopo di evitare in

<http://www.tribunaledicivitatevecchia.it/doc/famiglia/Piano%20Genitoriale%20Altamente%20Strutturato.pdf>.

⁶⁶Il termine ‘*coordinazione genitoriale*’ è mutuato dall’inglese *parentingcoordination*, un intervento di ADR (Alternative Dispute Resolution) ampiamente diffuso negli Stati Uniti, mirato a promuovere la condivisione della genitorialità nel miglior interesse del minore. Sul tema e sulle sue prospettive di sperimentazione in Italia C.PICCINELLI, S.MAZZONI, D.CARTER su *ilcaso.it* - <http://www.ilcaso.it/articoli/768.pdf>.

⁶⁷Tribunale Milano 07 luglio 2016 - - Pres., est. Laura Maria Cosmai - http://www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/fmi.php?id_cont=15709.php.

(nome figlia) il rischio evolutivo a cui potrebbe, in caso contrario, essere prognosticamente esposta, le parti, il CTU e i CPT sono stati invitati a verificare la possibilità di ricorrere alla figura del “Coordinatore Genitoriale” comprendendo la funzione e ritenendo che tale figura sia quella, nel caso di specie, maggiormente idonea ad aiutare i genitori nell’attuazione del progetto di genitorialità condivisa, a mantenere basso – se non a evitare – il livello del conflitto, a trovare con l’aiuto di un terzo soluzioni avute riguardo alle scelte fondamentali della vita di (nome figlia) (...)

Nel caso di specie, il Coordinatore Genitoriale viene individuato come soggetto qualificato, cui viene demandato il compito di prevenire il ricorso a provvedimenti giudiziali in punto di responsabilità genitoriale. Ha cioè un ruolo di facilitatore, senza per questo essere dotato di poteri processuali o sostitutivi di quelli del giudice.

Nonni e nipoti, la tutela delle relazioni significative.

Con la riforma della filiazione (d.lgs. 154/2013), il diritto del minore a mantenere rapporti significativi con gli ascendenti, già presente nel nostro ordinamento, è stato ridisegnato e ricollocato tramite l’introduzione dell’art. 315 bis c. 2 nel codice civile e con la modifica al 317 bis. Le due disposizioni sembrano configurare il diritto “a mantenere rapporti significativi” come reciproco, un diritto dunque riferibile non solo al minore ma anche dagli ascendenti; chiariscono inoltre che la regola ha natura generale, prescinde cioè dalle crisi del rapporto fra i genitori. Si spiega così la previsione di competenza del Tribunale per i Minorenni come sede processuale dedicata (art. 38 c. 1 disp. att. c.c.).

Sul diritto a mantenere rapporti significativi. Un chiarimento sulla natura del diritto: funzionale all’interesse del minore, non ai nonni. Il

2015 ha visto avvicinarsi a pochi giorni di distanza due sentenze in tema di diritto degli ascendenti a mantenere rapporti significativi con i nipoti. Vicine e discordanti, provengono una dalla Corte di Cassazione, l'altra dalla Corte di Strasburgo. Con la seconda⁶⁸, l'Italia è stata condannata per violazione dell'art. 8 CEDU, ovvero per il mancato rispetto del diritto alla vita privata e familiare di due cittadini piemontesi, nonni di una minore, privati del rapporto con la propria nipote a causa del sospetto di abuso sessuale del padre, loro figlio, nei confronti della bambina. Nel caso di specie, il tempo della vicenda processuale (12 anni), e le opposizioni dei servizi sociali (conseguenti al rifiuto della minore di incontrare i nonni), avevano finito col compromettere definitivamente i rapporti tra i nonni e la nipote, ormai diciassettenne alla data della condanna CEDU; la Corte di Strasburgo sembra dare preminenza, o quanto meno equivalenza, al diritto soggettivo dei nonni - senza fare riferimento all'interesse del minore, che pure aveva fondato le scelte dei servizi sociali e del Tribunale. Per certi versi è di avviso contrario la Cassazione.

Con sentenza del 19 Gennaio 2015⁶⁹, la Suprema Corte chiarisce infatti che il diritto dei minori di conservare rapporti significativi con gli ascendenti non attribuisce a questi ultimi un autonomo diritto di visita, ma introduce un ulteriore elemento di indagine e valutazione nella scelta e nell'articolazione dei provvedimenti da adottare nella prospettiva di una rafforzata tutela del diritto del minore a una crescita serena ed equilibrata. Il caso era stato portato all'attenzione del Supremo Collegio da una nonna privata dei rapporti con la nipote dal figlio (padre); la bambina, audita e infradodicesime, aveva detto di non

⁶⁸CEDU 20 gennaio 2015, Manuello e Nevi c. Italia

⁶⁹Corte di Cassazione, sez. I Civile, sentenza 752/15.

voler vedere la nonna in ragione di alcuni comportamenti da lei tenuti mentre la madre stava male (sarebbe morta poco dopo). La Corte di Appello, nel confermare la decisione del tribunale per i minorenni che aveva respinto la domanda di visita della nonna, afferma che il diritto di visita di cui in contesa è solo strumentale alla realizzazione del sereno sviluppo del minore, obbligando così il giudice ad effettuare di volta in volta ulteriori indagini e valutazioni in ordine alla ripartizione delle visite dei nonni ai minori.

Sulla tutela processuale dei diritti degli ascendenti nella crisi della famiglia. Con sentenza del 24 Settembre 2015⁷⁰, la Corte Costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità promossa dal Tribunale minorile di Bologna, relativa all'art. 38 disp. att. cc., laddove prevede che i procedimenti relativi ai diritti degli ascendenti siano di competenza del Tribunale per i minorenni anche in caso di pendenza di un giudizio di separazione o divorzio tra i genitori innanzi al tribunale ordinario.

Accanto al motivo dell'eccesso di delega, il giudice di Bologna segnalava il contrasto della disposizione censurata con gli articoli 3 e 111 Cost. "per una intrinseca irragionevolezza e una rottura del principio di concentrazione processuale, dove questo era all'evidenza da privilegiare". La Corte ha respinto la questione, sulla base della considerazione che, benché connessi, crisi familiare e diritto degli ascendenti coinvolgono soggetti diversi: il nonno non è nel conflitto pendente tra i genitori. Queste considerazioni non impediscono ovviamente di considerare legittimo un intervento volontario degli ascendenti nel processo già pendente dei genitori, senza dover così incardinare azione autonoma presso il Tribunale per i minorenni.

⁷⁰Corte Cost. sentenza 24 settembre 2015 n. 194.

Rimane però auspicabile un intervento del legislatore al fine di riordinare la situazione.

Genitori omosessuali, le lacuna consapevole del legislatore e l'intervento deigiudici.

Adozioni omogenitoriali, un indirizzo consolidato nel superiore interesse del minore. L'approvazione della legge n. 76 del 2016 (legge sulle unioni civili), ha fatto molto discutere per la mancata inclusione nel testo normativo della possibilità, per ciascuna parte dell'unione civile, di accedere all'adozione speciale di cui all'art. 44 della legge n. 184 del 1983 (legge sulle adozioni): la cosiddetta stepchildadoption, adozione del figlio del partner. Come evidenziato dalla dottrina, il legislatore pare aver delegato alla giurisprudenziale il compito di colmare la mancanza politica. Si è parlato addirittura di "scommessa"⁷¹ in vista della pronuncia di Cassazione, già annunciata al tempo dell'approvazione parlamentare e che riportiamo di seguito.

Con sentenza storica del 22 Giugno 2016⁷² la Corte di Cassazione si pronuncia sull'ipotesi di adozione del partner omosessuale. I giudici, nel confermare l'adozione di una coppia di donne omosessuali ammessa

⁷¹G.CASABURI in *L'adozione omogenitoriale e la Cassazione: il convitato di pietra*, commento a Cass. 12962/2016 su *Foro Italiano*.

⁷²<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-06-22/cassazione-si-stepchild-adoptiom-115001.shtml?uuid=AD2Hkxg>

prima dal Tribunale di Roma⁷³ quindi dalla stessa Corte d'Appello, chiariscono che:

a) *questa «non determina in astratto un conflitto di interessi tra il genitore biologico e il minore adottando, ma richiede che l'eventuale conflitto sia accertato in concreto dal giudice»;*

b) *l'adozione in questione (adozione in casi particolari) «prescinde da un preesistente stato di abbandono del minore e può essere ammessa sempre che - alla luce di una rigorosa indagine di fatto svolta dal giudice - realizzi effettivamente il preminente interesse del minore».*

Con un articolatissimo ragionamento, la Suprema Corte sfronda le resistenze verso le adozioni omogenitoriali e omosessuali e conferma così una prassi sempre più diffusa nelle corti italiane. Il caso nasce a Roma e prende risalto mediatico quando il Tribunale per i minorenni incardina l'adozione da parte di coppia di donne, sul fine imprescindibile di tutelare la personalità del minore e la prospettiva di un suo sereno sviluppo: «non può presumersi - si ripete - che il preminente interesse del minore non possa realizzarsi nell'ambito di un nucleo familiare costituito da una coppia del medesimo sesso», è anzi sull'interesse del minore che si basa l'idoneità dell'adozione.

“Assume rilievo determinante la circostanza che la famiglia esista non tanto sul piano del partner ma con riferimento alla posizione, allo status e alla tutela degli figlio. Nel valutare il best interest del minore non devono essere legati fra loro, il piano del legame fra genitori e quello fra genitori e figli: l'interesse del minore pone, in primis, un vincolo di disconoscimento di un rapporto di fatto nella specie

⁷³<http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/guidaAlDiritto/dirittoCivile/famiglia/2014-08-29/a-roma-prima-adozione-una-coppia-omosessuale-165433.php>

validamente costituito fra la co-madre e un figlio” (cfr Corte d'Appello di Torino, Sezione Famiglia 29 Ottobre 2014)

Si deve inoltre ricordare che la cosiddetta *stepchildadoption* da parte di coppie omosessuali non è risolutiva al fine di tirar fuori il minore dall'invisibilità giuridica. L'adozione in casi particolari infatti garantisce e sancisce un legame con il solo adottante, non anche con la sua famiglia. Di qui l'occasione per segnalare la pronuncia della Corte di Appello di Milano⁷⁴ con cui una **donna ottiene la trascrizione⁷⁵ dell'ordinanza di adozione piena (con effetti legittimanti quindi) della figlia minore**, avuta in Spagna con l'ex moglie a seguito di eterologa. Spiega la Corte di Appello che

non vi è alcuna ragione per ritenere in linea generale contrario all'ordine pubblico un provvedimento straniero di adozione piena tra una persona non coniugata e il figlio riconosciuto del partner, anche dello stesso sesso, una volta valutato in concreto che il riconoscimento dell'adozione, e quindi il riconoscimento di tutti i diritti e doveri scaturenti da tale rapporto, corrispondono all'interesse superiore del minore al mantenimento della vita familiare con ambedue le figure genitoriali (...); l'adozione piena da parte dell'ex moglie della madre biologica appare idonea ad attribuire alla minore un insieme di diritti molto più ampio e vantaggioso di quello garantito dall'adozione disciplinata dagli art. 44 e ss. della L. 184/1983, anche nei confronti

⁷⁴Corte d'Appello, Milano, sentenza 16/10/2015

⁷⁵per dovere di completezza, segnaliamo anche Corte d'appello di Torino; decreto 4 dicembre 2014: *va trascritto nei registri di stato civile, perché non contrario all'ordine pubblico, l'atto di nascita formato all'estero (nella specie, in Spagna) di un bambino che viene indicato come figlio di due donne (nella specie, una cittadina spagnola e l'altra italiana: il bambino era nato a mezzo di procreazione assistita eterologa, da una delle due, con gameti donati dall'altra).*

della famiglia d'origine dell'adottante, con la quale [la bambina] sembra aver sempre mantenuto rapporti affettivi e di vicinanza significativi.

Con ciò viene superata a piè pari la questione di legittimità sollevata il 10 Novembre 2014 dal Tribunale di Bologna in ordine alla costituzionalità degli artt. 35 e 36 della legge sulle adozioni nella parte in cui non consentono al giudice di valutare se risponda o no all'interesse del minore il riconoscimento in Italia della sentenza straniera che abbia pronunciato la sua adozione in favore del coniuge dello stesso sesso del genitore, indipendentemente dal rilievo che quel matrimonio, contratto all'estero, non abbia prodotto effetti nel nostro paese in riferimento agli art. 2, 3, 30 e 117 Cost.

L'adozione da parte di coppie maschili. Più problematico è il caso delle coppie maschili, considerata la sua correlazione al ricorso alla pratica di gestazione per altri. Nel Dicembre 2015 il Tribunale per i Minorenni di Roma⁷⁶ torna a fare giurisprudenza innovativa riconoscendo al marito del padre biologico l'adozione del figlio di questi. Si noti che la coppia aveva fatto ricorso a gestazione per altri in Canada, aveva garantito in seguito regolari rapporti tra il figlio e la madre surrogata, non aveva mai fatto mistero del progetto genitoriale di cui era frutto il bambino, spiegando a quest'ultimo la sua storia, e il ruolo tutto particolare, non genitoriale, che assumeva la donna che lo aveva partorito.

Diversi sono qui i profili di tutela del minore coinvolti, anzitutto **identità e origini** rispettate nel caso di specie. Rimane sullo sfondo la questione della rilevanza e della liceità della pratica di maternità

⁷⁶<http://www.altalex.com/~media/Altalex/allegati/2016/allegati%20fre/tribunale-minorenni-roma-23-dicembre-2015%20pdf.pdf>

surrogata con riferimento alla **trascrizione dell'atto di nascita**.

Peraltro secondo un recente indirizzo⁷⁷

non integra il reato di alterazione di stato la circostanza che all'estero (nella specie, in Ucraina) una coppia italiana abbia reso all'autorità consolare dichiarazione di nascita di un bambino ivi nato, e di cui risultano essere i genitori alla stregua dell'atto di nascita, redatto conformemente alla legge locale, e quindi trascritto in Italia, pur se solo l'uomo è il padre anche biologico, in quanto la nascita è avvenuta a mezzo di maternità surrogata, con l'utilizzo di gameti femminili estranei alla coppia (la corte ha anche escluso — pure confermando la sentenza di merito — il reato di cui all'art. 495 c.p., presupponente una falsa dichiarazione, nella specie non intervenuta).

⁷⁷Cass. sezione V penale; sentenza 10 marzo 2016 – 5 aprile 2016, n. 13525; <http://www.foroitaliano.it/cass-10-marzo-5-aprile-2016-n-13525-e-ii-286-in-tema-di-maternita-surrogata/>

Il diritto del minore a una famiglia.

Premessa statistica.

Adozioni nazionali. Per quanto attiene alle adozioni nazionali, con riferimento agli ultimi dati aggiornati al 2014 segnalati dall'ultimo rapporto del Gruppo CRC

“si rileva che le sentenze di adozione piena – ex adozione legittimante – nel 2014 sono state 1.072, in lieve aumento rispetto al 2013 (in cui erano 1.013) [...] Continua invece a diminuire il numero delle coppie che presentano domanda di adozione nazionale, che però rimane sempre molto elevato rispetto al numero dei minorenni dichiarati adottabili in Italia, con un rapporto di circa 7 coppie per ogni bambino adottabile. Nel 2014, sono state infatti 9.657 le domande di adozione nazionale e 1.397 i minorenni dichiarati adottabili, di cui 278 non riconosciuti alla nascita, con un aumento delle adottabilità rispetto agli anni precedenti e un calo sostanziale del numero di neonati non riconosciuti alla nascita. Come già segnalato nei Rapporti precedenti, anche nel 2014 si rileva un numero inferiore di adozioni rispetto al numero dei bambini dichiarati adottabili”.

La mancanza da 15 anni di una Banca Dati nazionale dei minori adottabili e delle coppie disponibili ad adottare, prevista per legge, non rende monitorabile la situazione dei minorenni adottabili ma che non vengono adottati, sia per comprenderne le situazioni, sia per valutarne l'entità: anche il solo dato è infatti incerto. Si è passati dalla stima di 1.900 minorenni adottabili, accolti in affidò e in comunità perché non adottati da oltre due anni, al dato di 300 minorenni riportato dal Dipartimento di Giustizia Minorile, [...]”

Adozioni internazionali. Con una nota di anticipazione del 16 Maggio 2015, la Commissione Adozioni Internazionali rende noti i dati statistici relativi al biennio 2014-2015: sono stati 2211 i bambini adottati dalle coppie italiane nel corso del 2015, 2206 nel 2014, 2825 nel 2013.

L'Italia - si legge - si conferma come primo paese di accoglienza in Europa per numero di minori adottati, e secondo paese al mondo dopo gli Stati Uniti.

Con riferimento agli ultimi dati aggiornati al 2014, e come segnalato dall'ultimo rapporto del Gruppo CRC, in Italia il numero delle adozioni internazionali è calato di oltre il 40% negli ultimi 5 anni. Negli ultimi dieci, si è inoltre dimezzato il numero delle coppie italiane disponibili all'adozione internazionale. Complici di questa tendenza, i tempi lunghi e incerti, gli alti costi della procedura, la possibilità di ricorrere a tecniche di fecondazione assistita sempre più diffuse e avanzate, sostegni alle famiglie adottive in costante calo; sul piano più strettamente giuridico, vengono segnalate nel rapporto due difficoltà procedurali:

- a) il mancato rispetto dei tempi di legge, ovvero i 6 mesi entro cui emettere il decreto di idoneità
- b) la tempistica della trascrizione della sentenza straniera di adozione, che arriva talvolta a due anni.

Innovazioni legislative: il diritto alla continuità affettiva. Con sentenza del 17 aprile 2010⁷⁸, la Corte EDU condanna l'Italia per violazione dell'art. 8 CEDU su ricorso di due coniugi che, già affidatari

⁷⁸[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page;jsessionid=xUQ16JWBESej6KhnosHJqrOv?facetNode_1=1_2\(2010\)&facetNode_2=1_2\(201004\)&facetNode_3=0_8_1_4&contentId=SDU344902&previousPage=mg_1_20](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page;jsessionid=xUQ16JWBESej6KhnosHJqrOv?facetNode_1=1_2(2010)&facetNode_2=1_2(201004)&facetNode_3=0_8_1_4&contentId=SDU344902&previousPage=mg_1_20)

di una bambina per 19 mesi, si sono visti scavalcare da un'altra famiglia in sede di adozione: la bambina infatti era stata dichiarata adottabile prima che venisse esaminata la domanda di adozione dei due. La Corte ha sottolineato che i difetti nella **procedura di adozione** hanno portato al mancato rispetto del diritto dei genitori a creare una famiglia ex art. 8 CEDU.

Con la legge n. 173 del 2015 sulla c.d. continuità affettiva del minore vengono introdotte modifiche alla legge 184 del 1983 recante la disciplina delle adozioni. In particolare viene ridefinito il rapporto tra il procedimento adottivo e l'istituto dell'affidamento familiare. Secondo il nuovo art. 5 bis della legge 184/1983, qualora sia accertata l'impossibilità di recuperare il rapporto tra minore e famiglia di origine, e qualora sia dichiarata l'adattabilità, il tribunale dei minorenni, nel decidere della domanda di adozione presentata dalla famiglia affidataria, dovrà tenere conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria. Si tratta di una sorta di corsia preferenziale, **di raccordo tra l'affidamento (duraturo e consolidato) e l'adozione piena.**

Ulteriore modifica, rilevante ai fini della tutela del minore, attiene ai diritti e doveri dell'affidatario. L'art. 2 della legge sulla continuità affettiva prevede infatti che sia garantita alla famiglia affidataria **la legittimazione ad intervenire nei procedimenti che riguardano il minore:**

l'affidatario o l'eventuale famiglia collocataria devono essere convocati, a pena di nullità, nei procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato ed hanno facoltà di presentare memorie scritte nell'interesse del minore.

In cantiere: l'adozione del single. La normativa italiana prevede già le adozioni per i single (le cosiddette adozioni speciali), ma solo nei tre

casi tassativamente determinati dall'articolo 44 della legge n. 184 del 1983, ovvero: a) quando tra la persona non coniugata e il minore orfano di padre e di madre si è instaurato un rapporto stabile e duraturo, preesistente alla morte dei genitori; b) nel caso di adozione di un minore orfano di padre e di madre, in condizione di disabilità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104; c) nel caso di adozione di un minore per la cui particolare situazione sia stata constatata l'impossibilità di un affidamento preadottivo.

La proposta di legge AC 3832 presentata il 16 maggio 2016⁷⁹ mira all'equiparazione integrale e non discriminatoria delle persone singole rispetto alle coppie coniugate con riguardo alle possibili categorie di adottanti previste dalla legge 184. Obiettivo e ratio della proposta sono duplici: da una parte si intende ampliare la platea degli adottanti, dall'altra demandare ai tribunali la valutazione del miglior interesse del minore "senza pregiudiziali ideologiche".

La modifica proposta consiste nell'estendere "a persona singola non coniugata" la possibilità di adozione piena di cui all'art. 6 della legge 184.

Si ricorda che sul punto sono intervenute diverse e discrete esortazioni da parte del giudice di legittimità. Con sentenza n. 6078 del 18 marzo 2006 (e successiva Cass. 14 febbraio 2011 n. 3572), la Corte di Cassazione, rigettando una richiesta di adozione di madre single, ha segnalato che sulla base dell'articolo 6 della Convenzione di Strasburgo del 1967 il legislatore nazionale ben potrebbe provvedere – nel concorso di particolari circostanze, tipizzate dalla legge o rimesse di volta in volta al prudente apprezzamento del giudice – ad un **ampliamento dell'ambito di ammissibilità dell'adozione di minore**

⁷⁹<http://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=3832&sede=&tipo=>.

da parte di una singola persona, anche qualificandola con gli effetti dell'adozione legittimante, ove tale soluzione sia giudicata **più conveniente all'interesse del minore**.

Muove nella stessa direzione la proposta di legge AC 3833⁸⁰, che mira ad abolire il requisito di orfanità del minore con riferimento al caso di adozione speciale da parte del parente fino al sesto grado.

Le proposte qui richiamate ben potrebbero essere considerate in sede di riforma delle adozioni.

In cantiere: il diritto a conoscere le proprie origini. La normativa vigente in materia di accesso alle informazioni sulle proprie origini biologiche da parte dell'adottato trova spazio nell'art. 28 della legge 184. In particolare, si prevede che l'adottato possa accedere alle informazioni a partire dal compimento dei 25 anni di età (dei 18 in caso di gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica). Detta possibilità è preclusa qualora la madre biologica si sia avvalsa del cd. parto anonimo, né l'adottato possa verificare la permanenza della volontà materna di mantenere l'anonimato. Vale la pena ricordare che sul punto si è espressa **la Corte Costituzionale con sentenza del 12 ottobre 2005, n. 425**, ritenendo infondata la questione di legittimità nella parte in cui il comma 7 dell'art. 28 “esclude di autorizzare l'adottato all'accesso alle informazioni sulle origini senza avere previamente verificato la persistenza della volontà di non voler essere nominato (recte: nominata) da parte della madre biologica”; ha ritenuto infatti la Corte che la previsione in esame realizzasse una ragionevole valutazione comparativa dei diritti inviolabili dei soggetti della vicenda, non configurandosi così contrasto con l'art. 2 Cost.

⁸⁰http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0041660.pdf

La Corte è però tornata a pronunciarsi con sentenza del 22 novembre 2013, n. 278, dichiarando l'incostituzionalità parziale del comma 7 art. 28 per contrasto con gli articoli 2 e 3 Costituzione, nella parte in cui la disposizione non prevede la possibilità per il giudice di interpellare la madre ai fini di un'eventuale revoca dell'anonimato. Resta infine da ricordare la pronuncia della Corte EDU con la sentenza Godelli⁸¹, secondo cui *“la normativa italiana non tenta di mantenere alcun equilibrio tra i diritti e gli interessi concorrenti in causa. In assenza di meccanismi destinati a bilanciare il diritto della ricorrente a conoscere le proprie origini con i diritti e gli interessi della madre a mantenere l'anonimato, viene inevitabilmente data una preferenza incondizionata a questi ultimi”*.

Con la riformulazione del comma 7 art. 28 legge 184/83 di cui al disegno di legge A.S. 1978, viene disciplinata la possibilità di accesso alle proprie informazioni biologiche da parte del figlio adottato o non riconosciuto alla nascita nei confronti della madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata. L'accesso dovrebbe così essere consentito:

- nei confronti della madre che abbia successivamente revocato la volontà di anonimato⁸² ;
- nei confronti della madre deceduta.

⁸¹CEDU, 25 settembre 2012, ric. 33783/2009

⁸²la madre può quindi confermare o revocare la propria volontà, attraverso comunicazione al Tribunale per i minorenni del luogo di nascita del figlio, decorsi 18 anni dalla nascita. In caso di conferma, sarà possibile attivare il procedimento di interpello in relazione a profili di carattere sanitario (es. malattie ereditarie).

In mancanza di revoca dell'anonimato, potranno attivare procedimento di interpello i legittimati ad accedere alle informazioni: adottato maggiorenne, figlio non riconosciuto alla nascita, genitori adottivi (ma dietro gravi e comprovati motivi) e responsabili ospedalieri (in caso di grave pericolo per il minore).

Cittadinanza e eguaglianza: povertà minorile e povertà educativa.

Il 16 Luglio 2016 l'Istat rende noti dati sulla povertà in Italia⁸³. Si stima che nel 2015 le famiglie residenti in condizione **di povertà assoluta** siano pari a 1 milione e 582 mila e gli individui a 4 milioni e 598 mila (il numero più alto dal 2005 a oggi). Il dato, che pure rimane stabile, conferma la tendenza degli ultimi anni. L'aumento dell'incidenza, dal 5,7% del 2014 al 6,1% nel 2015, è dovuto principalmente all'aumento della condizione di povertà assoluta tra le famiglie con 4 componenti, in particolare tra le coppie con due figlie e le famiglie di soli stranieri. La povertà relativa risulta stabile nel 2015 tra le famiglie (2 milioni 678 mila) mentre aumenta in termini di persone (8 milioni 307 mila, pari al 13,7% delle persone residenti dal 12,9% del 2014).

⁸³<http://www.istat.it/it/archivio/189188>

Tab.1 Incidenza di povertà assoluta tra gli individui per classe di età.

	2014	2015
Fino a 17 anni	10,0	10,9
Tra 18 e 34 anni	8,1	9,9
Tra 35 e 64 anni	6,1	7,2
65 anni e più	4,5	4,1

(FONTE ISTAT, Anni 2014-2015, valori percentuali)

Gli ultimi dati ISTAT, se tradotti sul fronte dei minori, ci parlano di un nuovo record: circa 1 milione e 131 minori che vivono in povertà assoluta, e 2 milioni e 110 mila in povertà relativa. Come più volte sottolineato dalle organizzazioni del settore, esiste all'interno **del Piano Nazionale per l'Infanzia un piano di contrasto alla povertà minorile.**

Tab.2 Incidenza di povertà assoluta per ampiezza familiare

	2014	2015
1	4,9	5,2
2	4,3	3,8
3	5,6	5,3
4	6,7	9,5
5 o più	16,4	17,2

(FONTE ISTAT, Anni 2014-2015, valori percentuali)

Quello dell'aumento della povertà non è un fenomeno nuovo né specificamente italiano. Vale la pena ricordare però che nel nostro Paese esso si **caratterizza per la sua connotazione marcatamente familiare**⁸⁴ : sono povere le famiglie numerose, più che le persone. Da ciò **discende la particolare vulnerabilità dei minori intesi come gruppo sociale a rischio.**

⁸⁴http://www.fondazionegorrieri.it/images/pdf/LaPovertaMinorile_2mar2016.pdf.

Tab. 3 Famiglie con figli minori

	2014	2015
1 figlio minore	6,4	6,5
2 figli minori	9,0	11,2
3 o più figli minori	18,6	18,3
Almeno 1 figlio minore	8,4	9,3

(FONTE ISTAT, Anni 2014-2015, valori percentuali)

Tra tutte le forme di disuguaglianza, la povertà minorile è sicuramente la più iniqua perché produttiva di effetti sul lungo periodo, perlopiù irreversibili. Alla povertà economica si affianca il fenomeno della **povertà educativa** intesa come impossibilità per un bambino di avere a disposizione quanto necessario per apprendere, sperimentare, sviluppare liberamente capacità e aspirazioni.

Secondo il Rapporto di Save the Children *Illuminiamo il futuro 2030*⁸⁵, circa il 48,4% dei minori italiani tra 6 e 17 anni non ha letto neanche un libro nel 2014, il 69,4% non ha visitato un sito archeologico e il 55,2% un museo, il 45,5% non ha svolto alcuna attività sportiva. Quasi il 25% dei quindicenni è sotto la soglia minima di competenze in matematica e quasi 1 su 5 in lettura: di questi, rispettivamente il 36% e il 29%, vivono in famiglie con basso livello socio-economico e culturale.

⁸⁵<http://www.illuminiamoilfuturo.it/obiettivi2030/>.

Il 17 maggio 2016 è stato presentato a Roma il **Fondo per il contrasto alla povertà educativa**⁸⁶ previsto dalla Legge di Stabilità 2016 (art. 1, comma 393). Secondo quanto previsto, il fondo sarà sostenuto dalle fondazioni di origine bancaria (FOB) cui verrà riconosciuto un contributo, sotto forma di un credito di imposta, pari al 75% dei versamenti effettuati al fondo. Per parte statale, la Legge di Stabilità ha previsto uno stanziamento di 100 milioni per ogni anno di sperimentazione.

Lo stesso 17 Maggio il quotidiano Vita⁸⁷ ha riunito associazioni impegnate nel settore assieme al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Tommaso Nannicini. Riportiamo di seguito alcune raccomandazioni affidate al Comitato di indirizzo del fondo attivato il 30 Giugno 2016, utili a un'azione di contrasto integrata al tema della povertà tra i minori.

Gli otto punti di Vita.it

1. Bisogna anzitutto definire **cosa si intende con povertà educativa** e quali sono gli obiettivi delle azioni che si intende mettere in campo. Il concetto di povertà educativa infatti non si riduce all'insuccesso scolastico, si focalizza piuttosto sulle opportunità educative (mancate) che permettono ai ragazzi di sviluppare al meglio le proprie capacità.

2. È auspicabile che i bandi si rivolgano al terzo settore ma che prevedano anche il **coinvolgimento delle scuole**: *“in concreto auspichiamo che il bando non si rivolga alle scuole ma al terzo settore*

⁸⁶<http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/508230/Minori-arriva-il-fondo-contro-la-poverta-educativa-360-milioni-in-3-anni>.

⁸⁷<http://www.vita.it/it/article/2016/07/01/poverta-educativa-la-proposta-di-vita-in-otto-punti/139998/>

e tuttavia sia previsto il coinvolgimento di almeno una scuola. Il contrasto alla povertà educativa è fuori e dentro la scuola, bisogna fare un ponte di innovazione tra questi due mondi”.

3. Bisogna agire in **coordinamento con gli altri progetti e/o interventi** in corso che riguardano anche la povertà materiale, socio-economica. Ovvero:

- Sostegno all’inclusione attiva (SIA)
- Fondo di Aiuto Europeo agli Indigenti (FEAD)

4. Vanno individuati **gli outcome e gli obiettivi** che i progetti si propongono di raggiungere.

5. È necessario fare **valutazione di impatto**: *“non abbiamo bisogno di microinterventi ma di policy e l’unico modo per capire dove vale la pena spendere un euro in più è fare valutazione di impatto, per capire quali esperimenti funzionano e possano essere messi a sistema diventando politiche strutturali: è difficile ma non impossibile”.*

6. Sulla base delle esperienze già maturate, è auspicabile che i progetti si concentrino sulla **prevenzione** piuttosto che intervenire a posteriori. In particolare, si avanza l’idea di concentrare gli sforzi sulla fascia 7-10 anni prestando attenzione al passaggio dalla primaria alla secondaria di primo grado.

7. Strategico è **il lavoro con le famiglie e gli insegnanti**. Bisogna rafforzare le prime in termini di competenze e consapevolezza.

8. Fin da principio è necessario individuare delle modalità attraverso le quali le esperienze avviate possano sopravvivere al bando. Una possibile strada è quella di investire nella **costruzione di reti** in grado di dare continuità agli interventi.

Discriminazione e violenza: bullismo e cyberbullismo

Il termine *bullismo* è entrato per la prima volta nel lessico legislativo nel 2012. Non esiste ancora nel nostro ordinamento una definizione normativa; con bullismo si allude infatti a condotte già punite dal codice penale (minaccia, ingiuria, molestie, percosse etc). Quando gli atti di bullismo sono compiuti per mezzo informatico, si parla di cyberbullismo, fenomeno caratterizzato da alcune specificità: anonimato del bullo, difficile reperibilità, indebolimento dei freni etici, assenza di limiti spazio-temporali.

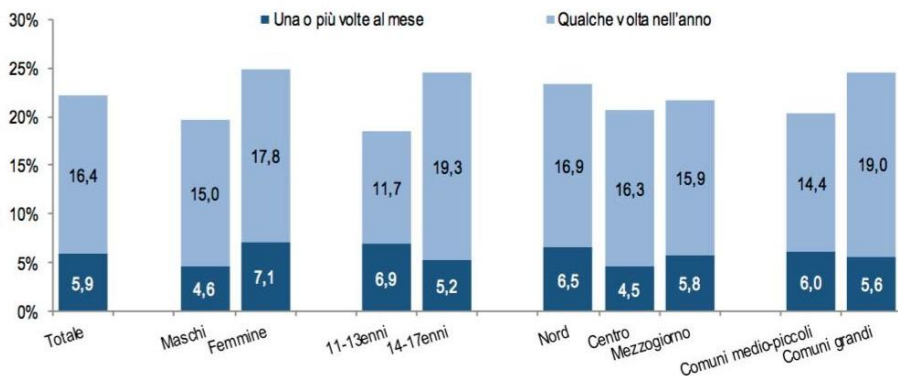
Secondo gli ultimi dati Istat⁸⁸ pubblicati il 15 dicembre 2015 e relativi all'anno 2014, circa il 50% degli 11-17enni ha subito qualche episodio offensivo, non rispettoso e/o violento da parte di altri ragazzi o ragazze. Di questi, il 19,8% è vittima assidua di azioni di bullismo, per il 9,1% gli atti di prepotenza si ripetono con frequenza settimanale. Guardando alle differenze di genere, **emerge che hanno subito comportamenti offensivi o non rispettosi o violenti più le femmine (20,9%)** che i maschi (18,8%). Tra gli istituti superiori, la maglia nera va ai licei.

Tra i ragazzi che vivono in zone non disagiate, sono nettamente di più coloro che non hanno subito atti prevaricatori da parte di coetanei (49,7% nei 12 mesi precedenti l'intervista); tra coloro che vivono in zone molto disagiate la quota scende al 44,6%.

⁸⁸<http://www.istat.it/it/files/2015/12/Bullismo.pdf?title=Bullismo++tra+i+giovanissimi++15%2Fdic%2F2015++Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf>.

Tra i ragazzi utilizzatori di smartphone o altri dispositivi di connessione, il 5,9% denuncia di avere subito ripetutamente azioni vessatorie tramite sms, e-mail, chat o sui social network. Le ragazze sono più spesso vittime di cyberbullismo (7,1% contro il 4,6% dei ragazzi).

Fig. 1 *Ragazzi e adolescenti di 11-17 anni per frequenza con cui hanno subito, tramite internet o telefono cellulare, comportamenti offensivi, non rispettosi e/o violenti, per sesso, classe di età, ripartizione territoriale e dimensione demografica del comune di residenza (ISTAT)*



Ulteriore differenza di genere: segnala Istat che il 16,9% degli 11-17enni è rimasto vittima di atti di **bullismo diretto** (relazione faccia a faccia tra vittima e bullo), il 10,8% di **azioni indirette** (senza contatti fisici). Tra le ragazze è minima la differenza tra prepotenze di tipo “diretto” e “indiretto” (rispettivamente 16,7% e 14%). Al contrario, tra i maschi le forme dirette (17%) sono più del doppio di quelle indirette (7,7%).

In cantiere: la proposta di legge sul cyberbullismo. Il 20 Settembre 2016 è stata approvata alla Camera dei Deputati⁸⁹ la proposta di legge contenente “disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo”. Il testo, che si compone di sei articoli, ruota attorno all’obiettivo di attivare una strategia integrata di contrasto, non operando nell’ambito della legge penale. Il progetto di legge è ora all’esame della Commissione del Senato.

Il cyberbullismo viene definito all’art. 1 come

qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d’identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti on line aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo.

La legge istituisce una procedura specifica dinanzi al Garante per la protezione dei dati personali tale per cui ciascun minore ultraquattordicenne o i genitori del minorenne possono ottenere tutela grazie all’oscuramento o alla rimozione dei dati diffusi illegittimamente online.

Si prevede inoltre l’istituzione di un tavolo per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero dell’Interno, dell’Istruzione, del Lavoro, dello Sviluppo Economico,

⁸⁹<http://www.camera.it/leg17/126?pd1=3139>

della Salute, del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e del Garante per la protezione dei dati personali. Ciò nell'ottica prima richiamata: realizzare una azione integrata a carattere formativo e preventivo.

Istruzione e mobilità sociale

Di Caterina Mazza

Il punto della situazione

La costante diminuzione della spesa pubblica per il sistema educativo nazionale, registrata nell'ultimo decennio, ha contribuito in modo rilevante ad aggravare le diverse problematiche che ormai da diversi anni caratterizzano la situazione italiana. In particolare nel corso del 2015-2016 si sono registrati bassi livelli medi di istruzione secondaria di II livello e di istruzione terziaria. Anche il tasso di abbandono scolastico rimane tra i più elevati d'Europa. Benché esso sia lievemente diminuito rispetto agli anni scorsi arrivando al 15%, sembra ancora difficile per l'Italia raggiungere l'obiettivo europeo del 10% di dispersione scolastica entro il 2020. Inoltre, a oggi rimangono particolarmente significative alcune questioni ormai croniche, quali le pessime condizioni dell'edilizia scolastica, ulteriormente aggravate dallo sciame sismico iniziato il 24 agosto scorso, e la situazione di precarietà del corpo docente. Sebbene esse siano state affrontate dal governo in carica con l'avvio di piani di finanziamento specifici, è ancora difficile poter vedere dei cambiamenti positivi e risolutivi. Inoltre, l'integrazione degli alunni disabili nelle scuole e le discriminazioni e atti di bullismo in base all'orientamento sessuale o all'identità rimangono problemi diffusi su tutto il territorio nazionale. Per quanto riguarda l'Università, l'avvio di nuove procedure per l'Abilitazione Scientifica Nazionale, quale titolo necessario per poter diventare docenti di I e II fascia, sembra un segnale di cambiamento positivo. Tuttavia, questo elemento di novità non necessariamente inciderà al fine di sbloccare il *turn over* e per l'assunzione di nuovi ricercatori. A questo si aggiunge il problema del numero chiuso di diversi corsi di laurea, in particolare di Medicina e Odontoiatria, che continuano a suscitare polemiche e proteste a livello nazionale.

I dati OCSE 2016

Il rapporto [Education at a Glance 2016](#) redatto dall'OCSE, in cui sono comparati i dati sui livelli di istruzione di più di 35 Paesi, evidenzia le profonde criticità che caratterizzano il sistema educativo e universitario italiano, confermando il *trend* negativo iniziato da quasi un decennio. In particolare il tasso di istruzione terziaria è quasi la metà della media OCSE, e l'ultima percentuale registrata relativa all'ingresso dei giovani nei corsi di laurea di primo livello è del 37%, un dato notevolmente inferiore rispetto agli altri Paesi OCSE. Inoltre, i giovani laureati non riescono a trovare facilmente un'occupazione. Sintomatico dello stato di criticità del sistema educativo italiano è anche il significativo aggravarsi del tasso dei cd. *NEET* (i giovani senza un'occupazione che, né studiano, né cercano un impiego) che nel corso degli ultimi due anni è passato dal 24,6% al 35%. Anche il livello di dispersione scolastica rimane tra i più elevati tra i Paesi membri europei.

Tab. 1 Dati contenuti nel Rapporto OCSE 2016

Indicatore	Italia	Media OCSE
Tasso di istruzione terziaria (25-34 anni):	24%	41%
Abbandono scolastico (18-24 anni)*	15%	12% (media UE)
Tasso di disoccupazione (25-34 anni)		
istruzione secondaria professionale	15%	9%
istruzione secondaria generale	18%	10%
istruzione terziaria	16%	7%
NEET (20-24 anni)	35%	16%
Spesa pubblica per l'istruzione (% del PIL)		
dall'istruzione primaria alla terziaria	4%	5,2%
per la sola istruzione terziaria	1%	1,6%

Fonte: *Education at a Glance, OECD, 2016*

(*) I dati relativi all'abbandono scolastico sono stati ricavati dall'analisi comparativa europea sul tema della dispersione scolastica svolta da Eurydice Italia: ["La lotta all'abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione in Europa"](#).

I dati appena mostrati riflettono la significativa riduzione della spesa pubblica per l'istruzione che si è registrata a partire dal 2008, anno dell'ultima riforma in materia con la [legge n. 133 del 6 agosto 2008](#), per cui la diminuzione dei costi dell'educazione è stata possibile grazie all'aumento del numero di studenti per insegnante. A oggi l'ammontare degli investimenti pubblici per l'intero sistema educativo e universitario si ferma al 4% del PIL (rispetto alla media OCSE del 5,2%). Gli investimenti dedicati esclusivamente all'Università sono particolarmente bassi e si fermano all'1% del PIL (comparato all'1,6% media OCSE). Alla progressiva diminuzione degli investimenti pubblici per l'istruzione negli ultimi otto anni, sono cresciute del 21% le spese private (rispetto alla media OCSE del 16%). Per quanto riguarda l'istruzione terziaria, la più rilevante forma di spese private consiste delle tasse universitarie che sono notevolmente aumentate.

Tale decremento dei fondi pubblici per il sistema educativo nazionale non è determinata da una diminuzione degli investimenti pubblici in generale, ma è dovuta dal fatto che il sistema dell'istruzione riceve una sempre minore porzione di *budget* pubblico.

Questo si ripercuote ovviamente sui livelli medi di istruzione: si pensi che il 30% degli uomini e il 23% delle donne tra i 25 e i 34 anni non ha un diploma di scuola superiore e che il 20% dei giovani ha bassi livelli di competenze alfabetiche e il 26% dei giovani ha bassi livelli di competenze numeriche.

I bassi investimenti, inoltre, incidono sulla condizione lavorativa del corpo docente e sui livelli salariali che sono diminuiti del 7% in termini reali sia per le scuole primarie che secondarie tra il 2010 e il 2014. A questo si aggiunge il fatto che l'età media del corpo docente è la più elevata tra i Paesi OCSE: gli insegnati con più di 50 anni sono il 58% nelle scuole primarie, il 59% nelle scuole secondarie di primo livello e il 69% delle secondarie di secondo livello. Anche la composizione di genere tra gli insegnati è sbilanciata: 8 su 10 sono donne per tutti i livelli di istruzione. Per affrontare tale questione la [legge n. 107 del 2015](#) (cd. riforma della "Buona scuola") ha avviato una serie di

iniziative volte a stabilizzare insegnanti di età più giovane. Tuttavia è ancora presto per vedere gli effetti di questi provvedimenti

In conclusione, come sottolinea il rapporto *Education at a Glance 2016*, vi sono tre principali questioni che a livello politico dovrebbero essere affrontate per portare a un miglioramento dell'intero sistema educativo italiano: investire il *trend* negativo dei finanziamenti all'istruzione che si è registrato negli ultimi anni; rinnovare il corpo docente, incentivando nuovi giovani insegnanti; incentivare le iscrizioni alle Università e creare programmi di ciclo breve a indirizzo professionalizzante atti a facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

Il nuovo piano di formazione degli insegnanti e il precariato del corpo docente

Alcune delle criticità del sistema scolastico italiano appena evidenziate sono in parte determinate dalla condizione lavorativa ormai strutturale di precarietà e incertezza del corpo docente che inevitabilmente non consente di dare continuità all'offerta formativa pianificata. Per affrontare tale questione, lo scorso anno, il governo Renzi ha presentato un piano (come parte del provvedimento definito "la buona scuola") di assunzioni straordinarie atto a stabilizzare 150 mila docenti e finalizzato a svuotare le GAE (Graduatorie ad Esaurimento) per settembre 2015. A questo, si aggiunge un piano di assunzione ordinario di circa 20.000 insegnanti fine di sostenere il *turn over*, quindi per sostituire i docenti che raggiungono l'età della pensione o che lasciano prematuramente il posto di lavoro. E' previsto che i due piani di assunzione avvengano per fasi e scaglioni differenti tra il 2015 e il 2016 - Per un maggiore approfondimento sul piano "la buona scuola", si veda il [Rapporto sullo stato dei diritti in Italia del 2015](#).

Nei fatti, i piani di assunzione dei docenti ha suscitato accese polemiche in quanto la loro attuazione si è basata sulla richiesta di mobilità degli insegnanti, per cui non tutti sarebbero assunti nella città o nella regione

di residenza. Questo ha suscitato proteste anche perché è previsto che un'eventuale rinuncia della cattedraproposta comporti l'esclusione dal piano di assunzione e la cancellazione da tutte le graduatorie in cui si è inseriti. L'unica eccezione è rappresentata dai docenti ai quali è stato concesso di firmare un contratto di supplenza annuale nel luogo di residenza. Questo ha permesso ad alcuni insegnanti di posticipare di un anno la decisione di accettare la cattedra.

Nonostante le proteste, le diverse fasi previste dai piani di assunzione si sono succedute.

A sostegno dei provvedimenti adottati, il MIUR il 31 luglio 2015 ha dato, inoltre, il via al [Riesame delle classi di concorso](#) per l'accesso alle scuole secondarie di I e II livello, quindi l'insieme di materie che possono essere insegnate da un singolo docente a seconda dei titoli posseduti. Con tale revisione vengono accorpate e semplificate le classi di concorso esistenti, passando da 168 a 114. A queste ne sono state aggiunte 11 relative a nuovi insegnamenti, come la Lingua Italiana per gli alunni di lingua straniera. Secondo il Ministro dell'Istruzione Stefania Giannini, tale riesame è funzionale a bandire regolarmente concorsi per i docenti delle scuole.

In merito alla stabilizzazione di insegnanti precari, occorre ricordare che l'ultimo concorso svoltosi ad aprile del 2016 ha visto la partecipazione di 71.448 candidati di cui solo il 44,8% è stato promosso. E' difficile capire se la ragione di questo esito poco confortante sia legata alla severità dei criteri di valutazione o al non adeguato livello di preparazione dei candidati. Tuttavia, ciò che qui è importante sottolineare è che se gli esiti dei futuri concorsi sarà così deludente, il numero dei posti vacanti continuerà a crescere, rendendo ancora più arduo sostenere un'adeguata offerta formativa.

Merita ora soffermare l'attenzione anche sulla formazione degli insegnanti. A tal proposito, il governo il 3 ottobre scorso ha presentato un nuovo [Piano per la formazione dei docenti 2016-2019](#) finalizzato a migliorare la qualità dell'intero sistema educativo italiano. Il piano, quindi, attraverso la promozione di percorsi formativi obbligatori,

permanenti e strutturali, mira non soltanto a sostenere la crescita professionale e personale dei singoli docenti, ma anche a migliorare le offerte formative delle scuole in modo che abbiano una ricaduta positiva e costruttiva per l'intero Paese. Per l'attuazione di tale piano, il MIUR metterà a disposizione uno spazio *online* in cui ogni docente dovrà documentare il proprio percorso formativo e professionale compilando un portfolio in cui dovranno essere inserite informazioni e documenti relativi al *curriculum*, all'attività didattica svolta e alle proposte di sviluppo professionale.

Il piano stabilisce varie attività formative che coinvolgono tutti i soggetti che lavorano in ambito scolastico, quindi non soltanto il personale docente, ma anche i formatori, i dirigenti scolastici e il personale ATA.

Tab. 2 Azioni formative previste dal Nuovo Piano

Target	Azioni formative	Soggetti da coinvolgere	Quando
Referenti di istituto, funzioni strumentali e figure di coordinamento	Progettazione nell'ambito dell'autonomia, flessibilità organizzativa, <i>leadership</i> educativa, <i>governance</i> territoriale e utilizzo e gestione delle risorse umane e strumentali	32.000	A partire dal 2017
Dirigenti scolastici e Direttori dei servizi generali e amministrativi	Progettazione nell'ambito dell'autonomia, flessibilità organizzativa, <i>leadership</i> educativa, <i>governance</i> territoriale e utilizzo e gestione delle risorse umane e strumentali	15.000	Anno scolastico 2016/2017
Formatori	Arricchimento, differenziazione e individualizzazione dei curricula e implementazione di modelli organizzativi per la gestione di spazi innovativi, risorse umane,	500	Anno scolastico 2016/2017

	didattiche, finanziarie		
Docenti di ogni ordine e grado di scuola	Arricchimento, differenziazione e individualizzazione dei curricoli, anche associato a processi di innovazione delle metodologie e delle didattiche.	32.000	A partire dal 2017

Fonte: Il Piano per la formazione dei docenti 2016-2019, p. 29

Per la valutazione della professionalità del corpo docente, il Piano indica come prioritarie le certificazioni linguistiche e informatiche. Proprio questi aspetti hanno suscitato immediate polemiche. Il programma ministeriale è stato considerato come un attacco alla libertà di insegnamento proprio perché pone maggiore importanza all'utilizzo delle mezzo informatico, piuttosto che ai contenuti disciplinari delle singole materie. Il documento non fa esplicito riferimento a contenuti disciplinari e all'intero bagaglio professionale degli insegnanti, ma indica come fondamentali per migliorare il sistema educativo italiano alcune e generiche aree di intervento, quali: la didattica delle competenze, le competenze digitali e linguistiche in vista dell'acquisizione della metodologia CLIL (*Content and Language Integrated Learning*), la didattica dell'inclusione, le attività organizzative, gli obiettivi relativi all'educazione della Cittadinanza, e in particolare la Cittadinanza globale, l'alternanza scuola-lavoro e la Valutazione relativa ai singoli aspetti appena indicati.

Le maggiori critiche sono state rivolte alla stessa centralità della didattica delle competenze considerata come inadeguata a costruire percorsi didattici coerenti.

Tuttavia è ancora presto per poter valutare effettivamente le implicazioni che tale piano avrà sulla qualità della didattica e del sistema nazionale dell'istruzione in generale

Edilizia scolastica e l'anagrafe online delle scuola

Lo scorso anno il governo Renzi ha avviato un nuovo piano per l'edilizia scolastica per intervenire sulle condizioni preoccupanti in cui versa una rilevante percentuale di istituti scolastici. Il piano, come evidenziato nel [Rapporto sullo stato dei diritti in Italia del 2015](#), prevede interventi di natura diversa finalizzati a mettere in sicurezza gli edifici, rimuovendo anche le barriere architettoniche e l'amianto, nonché a ripristinare il decoro delle scuole e a costruirne di nuove.

Le ristrutturazioni sono iniziate nelle varie regioni italiane. I dati relativi ai finanziamenti per ogni specifico intervento e alla tipologia della ristrutturazione, una sorta di anagrafe *online* delle strutture scolastiche, sono consultabili utilizzando una [nuova app](#) messa a disposizione dal MIUR. A questa app si aggiunge anche una [mappa dei cantieri](#) che permette di conoscere se e quali interventi sono effettuati nel proprio comune di appartenenza. Gli obblighi di monitoraggio delle ristrutturazioni e di aggiornamento dell'anagrafe sull'edilizia scolastica sono regolati dal [DPCM del 27 Aprile 2016](#).

Il piano sull'edilizia scolastica è meritevole, anche se è ancora troppo presto per vederne i risultati a livello nazionale. A oggi, infatti, le condizioni degli istituti scolastici sono ancora critiche, come evidenziato dai dati raccolti da Cittadinanzattiva e contenuti nel [XIII Rapporto sulla sicurezza, qualità, accessibilità a scuola](#). Il monitoraggio effettuato durante l'anno scolastico 2015-2016 su 101 scuole di 13 regioni italiane (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Veneto) mostra che il 39% degli edifici presi in considerazione è in condizioni di manutenzione mediocri o pessime e il 21% presenta lesioni strutturali (di cui il 41% relative alla facciata degli edifici, il 38% ai corridoi, il 27% alle palestre, 15% alle aule con distacchi di intonaco o segni di fessurazione). Inoltre, per quanto riguarda la questione dell'accessibilità per gli alunni disabili, il monitoraggio di Cittadinanzattiva mostra che il 73% degli edifici non ha tutte le aule utilizzabili da un disabile e nel 75% non sono installate attrezzature didattiche o tecnologie adeguate agli alunni disabili. Solo il 50% delle

scuole considerate su più piani possiede un ascensore (che nel 12% dei casi non funziona). Le barriere architettoniche sono presenti nel 18% dei casi negli ingressi e nei laboratori, nel 17% nelle aule, nel 13% nei bagni, il 12% nelle palestre e il 6% nelle mense. Infine, in riferimento al contesto ambientale, occorre ricordare che il 73% delle scuole monitorate è situato in una zona a rischio sismico e il 14% in una zona a rischio idrogeologico.

Il quadro, seppur parziale, che emerge dal Rapporto citato, in cui sono anche considerati i rischi legati alla sicurezza interna degli edifici, porta a ribadire la rilevanza e l'urgenza di proseguire in modo continuativo con il piano di ristrutturazione e, in alcuni casi di nuova costruzione, degli istituti scolastici. Occorre, inoltre, affermare che tale piano deve essere ripensato in conseguenza ai crolli degli edifici scolastici avvenuti in seguito al terremoto nel Centro Italia il cui sciame sismico è iniziato il 24 agosto scorso e per cui si verificano ancora alcune scosse di intensità rilevante. Lo stesso Presidente del Consiglio Renzi ha dichiarato in una [conferenza stampa](#) al termine del Consiglio dei Ministri del 31 ottobre 2016 che, considerando i danni alle scuole provocati dai tre sciami sismici verificatisi negli ultimi sette anni (2009 Abruzzo, 2012 Emilia Romagna e 2016 nel Centro Italia), i finanziamenti per l'edilizia scolastica devono essere tenuti al di fuori del patto di stabilità in quanto la sicurezza delle scuole è sicuramente più importante della stabilità finanziaria dell'Unione Europea. Pertanto il governo consente alle amministrazioni comunali di usare tutti i fondi del patto di stabilità per la ricostruzione e la messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Alunni disabili nelle scuole italiane

Secondo il [Focus pubblicato dal MIUR](#) sulla disabilità nel sistema scolastico nazionale, il numero delle presenze di alunni con disabilità nelle scuole è cresciuto del 39,9 % rispetto a dieci anni fa. Percentuale ancora più significativa se si pensa che il numero complessivo degli

alunni dell'intero sistema scolastico è diminuito del -0,4%. Il maggior numero di alunni disabili si concentra nelle scuole primarie e nelle secondarie di I grado (rispettivamente il 37% e il 28,5%). A fronte di questo notevole incremento, tuttavia, non corrisponde un altrettanto aumento del numero degli insegnanti di sostegno, cresciuti solo del 12% nell'ultimo decennio. Secondo l'Anief (Associazione Sindacale Professionale) il Ministero dovrebbe incrementare le assunzioni di docenti di sostegno che attualmente coprono in ruolo 96 mila posti, rispetto ai 130 mila necessari. Tale carenza di personale è dimostrata da alcuni casi in cui la stessa assegnazione di ore di sostegno si è rivelata inadeguata. Si pensi alla recente decisione del TAR di Caltanissetta di sanzionare il MIUR per 12 mila euro per non aver assegnato un monte ore adeguato alle esigenze di una bambina gravemente disabile.

Le problematiche relative alla quantità e qualità dei servizi di sostegno scolastico rimangono rilevanti, nonostante i 2 milioni di euro destinati dal MIUR per l'integrazione degli alunni disabili. Significative sono le preoccupazioni manifestate dall'Uici (Unione italiana ciechi e disabili) riguardo all'incertezza che minaccia i servizi di assistenza per l'autonomia e la comunicazione per gli alunni ciechi e ipovedenti, dopo lo smantellamento delle province. I vari servizi integrativi scolastici ed extrascolastici per gli alunni disabili visivi sono, di fatto, a rischio. Anche l'associazione Ledha lamenta la riduzione dei diversi servizi di assistenza per alunni disabili per il venir meno di fondi provinciali.

Ancora casi di omofobia e bullismo a scuola

Nel corso dell'anno scolastico 2015-2016 sono stati denunciati da insegnanti e alunni ancora diversi casi di omofobia e di bullismo a scuola in base all'orientamento sessuale o all'identità di genere. Le vittime delle discriminazioni registrate non sono solo studenti, ma anche alcuni insegnanti, come evidenzia il caso di una docente dell'Istituto paritario Sacro Cuore di Trento la quale non è stata riassunta, perdendo così anche il diritto di ottenere la conversione del proprio contratto in un rapporto a tempo indeterminato, a cause del

proprio orientamento sessuale. Il Tribunale di Rovereto ha condannato l'Istituto scolastico per il carattere discriminatorio delle dichiarazioni da esso rilasciate con le quali si "rivendicava il diritto di non assumere persone omosessuali, ritenute inidonee ad avere contatti con minori" ([Ansa, 2016](#)).

Oltre ai casi di omofobia, rilevanti sono anche i casi di bullismo nei confronti di alunni disabili o di studenti extracomunitari. Gli episodi, anche ripetuti, di aggressioni verbali e/o fisiche si sono verificate in istituti scolastici di tutto il territorio nazionale. Secondo il [Rapporto di Cittadinanzattiva](#), infatti, i casi di bullismo sono in aumento e, per l'anno scolastico 2015-2016, sono avvenuti nel 36% delle scuole monitorate (rispetto al 10% registrato nel 2014). A questi, si aggiunge il dato per cui una scuola su tre ha subito atti di vandalismo (14% all'interno dell'istituto, con danni alle strutture o furti, e il 9% nei pressi degli edifici).

Il problema fondamentale che non consente di affrontare in modo adeguato ed efficace la questione è che non esiste un quadro istituzionale definito che sostenga le vittime delle discriminazioni, nonché le scuole e i genitori degli alunni discriminati. Non vi sono programmi a livello nazionale che permettano di promuovere un cambiamento in senso risolutivo, nonostante alcuni tentativi isolati come il Protocollo d'Intesa siglato a Dicembre 2015 dal MIUR e l'Istituto di Ortofonia a promuovere "progetti in favore delle scuole di ogni ordine e grado del territorio nazionale, al fine di diffondere la cultura della legalità, del rispetto dell'altro e dell'integrazione sociale attraverso iniziative che accrescano, nei giovani, il rispetto per gli altri e per loro stessi". L'Istituto mette inoltre a disposizione un numero verde nazionale per la segnalazione di episodi di discriminazione e per sostenere le scuole a individuare possibili forme di intervento. Oggi è ancora presto per poter valutare la ricaduta a livello nazionale di tale iniziativa.

Un lieve aumento delle immatricolazioni universitarie in alcuni Atenei italiani

Nel corso dell'ultimo decennio si è registrato un progressivo e costante calo delle iscrizioni alle varie Università italiane dovute a diversi fattori, tra cui la crisi economica, l'aumento esponenziale delle tasse di iscrizione, l'idea che la laurea non incida positivamente sulle prospettive di lavoro (si veda, il [Rapporto sullo stato dei diritti in Italia 2015](#)). Tale *trend* negativo, che è arrivato a contare due studenti in meno ogni dieci, è ancora in corso. Tuttavia, secondo quanto registrato da [un'inchiesta condotta da Repubblica](#) relativa all'a.a. 2015-2016, pare che ci siano segnali di una lieve ripresa. L'indagine mostra che su cinquantotto Atenei italiani interpellati, trentotto abbiano registrato una crescita delle immatricolazioni. Il numero delle nuove matricole, anche se non permette di avere un quadro completo del totale degli iscritti, è comunque un dato significativo per comprendere lo stato del sistema universitario italiano, a maggior ragione se si pensa che i segnali di ripresa sono registrati nei più grandi Atenei, a partire, per citarne alcuni, da Roma, Milano, Napoli, Bologna, Genova. Occorre, però, sottolineare che il dato è parziale e non definitivo, per cui ogni interpretazione potrebbe essere avventata. Tuttavia, questa timida ripresa registrata potrebbe rappresentare l'inizio di un cambio di tendenza.

Il numero chiuso continua a suscitare proteste

Da oltre dieci anni ormai la questione del limitato accesso ai corsi di laurea relativi alle professioni sanitarie suscita proteste e tensioni da parte degli studenti. In particolare l'avvio dei test di ingresso per i corsi di Medicina e Odontoiatria, per cui il numero dei candidati supera le 60.000 unità per circa 10.000 posti disponibili (che quindi vedrà l'ammissione di una matricola ogni sei ragazzi), ha acceso nuovamente polemiche e portato gli studenti a organizzare *sit-in* e manifestazioni in

diverse città italiane, come Roma, Milano, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Palermo.

Gli studenti, organizzati in diverse associazioni come Udu e Link Coordinamento Universitario, lamentano il fatto che il numero chiuso comprime un diritto fondamentale, come il diritto allo studio, e che le modalità di svolgimento delle prove di selezione non permette di valutare l'effettiva preparazione degli studenti. Le ammissioni, secondo quanto sostenuto dai ragazzi, sarebbero quindi arbitrarie e casuali.

La risposta, che puntualmente arriva dai docenti interessati, è che il limitato accesso ai corsi è funzionale a mantenere elevata la qualità dell'insegnamento. Se il numero degli studenti fosse eccessivamente alto non sarebbe possibile organizzare corsi adeguati e in particolare svolgere in modo proficuo le attività di laboratorio. Inoltre, i docenti ricordano che occorre sempre stabilire il numero dei posti in relazione alle effettive prospettive lavorative: inutile sarebbe formare un numero di futuri medici superiore alle necessità del Paese. A riguardo risulta importante comprendere come vengono determinate e valutate le necessità del sistema sanitario nazionale, a fronte del fatto che il personale medico viene spesso razionalizzato più per scelte economiche che per i reali bisogni degli utenti. Emerge quindi con evidenza che la questione non è solo organizzativa e legata all'accesso al diritto allo studio, ma è anche politica e relativa alla determinazione dei finanziamenti per il sistema sanitario nel suo complesso.

Abilitazione Scientifica Nazionale: nuove regole

Le procedure per l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) quale titolo necessario per poter diventare docenti universitari di I e II fascia, introdotta dalla [Legge 240 del 2010](#) (cd. Riforma Gelmini), è stata rivista e semplificata dal MIUR. Già lo scorso anno, il Ministro dell'Istruzione S. Giannini aveva annunciato l'introduzione di due significative novità: la predisposizione di un sistema di *abilitazione a "sportello"* per cui vengono istituite delle commissioni permanenti atte ad accogliere e valutare le domande in qualsiasi momento dell'anno suddiviso in tre quadrimestri in cui poter inviare i moduli di richiesta; e la revisione delle *modalità di sorteggio* delle commissioni per promuovere una maggiore rappresentatività dei settori disciplinari (si veda, il [Rapporto sullo stato dei diritti in Italia 2015](#)).

Le nuove procedure sono disciplinate dal [DM del 29 luglio 2016](#) che ha dato avvio al primo quadrimestre per la presentazione delle domande. I criteri e i parametri di valutazione, oltre al superamento dei cd. "valori soglia" quali indicatori di impatto della pubblicazione scientifica, si riferiscono anche al possesso da due a undici titoli, a discrezione della commissione, tra un elenco di attività di ricerca, di didattica e comunicazione scientifica svolta: per esempio la partecipazione od organizzazione di convegni nazionali o internazionali, la partecipazioni a comitati editoriali, l'attribuzione formale di incarichi di insegnamento e la responsabilità scientifica per progetti di ricerca internazionali e nazionali. Riguardo ai parametri di valutazione delle pubblicazioni scientifiche, verranno considerati l'originalità, il rigore metodologico, il carattere innovativo nel panorama scientifico nazionale ed internazionale. Sono stati inoltre innalzati rispetto al passato i parametri di selezione per l'accertamento della qualità scientifica degli aspiranti commissari.

Per poter valutare le implicazioni pratiche e la funzionalità delle nuove procedure e dei criteri adottati occorre attendere il prossimo anno.

Libertá Femminile e Autodeterminazione

Di Valeria Casciello

Il punto della situazione

In tema di libertà ed autodeterminazione femminile svolgono, anche in questo ultimo anno, un ruolo centrale **le norme che disciplinano l'aborto e la procreazione medicalmente assistita**. Con riferimento al primo si osserva come il principio della procreazione cosciente e responsabile, affermato all'art. 1 della legge 194/1978, lungi dall'essere attuato, sia in misura sempre crescente ostacolato **dall'elevatissimo numero di personale sanitario (medici, ma non solo) obiettore di coscienza**. Il livello di insostenibilità di questa situazione è stato confermato anche da una recente pronuncia del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, un organismo del Consiglio d'Europa. Deve, poi, darsi atto di una recente novella legislativa, il d.lgs. 8/2016 che rischia di mettere fortemente in pericolo la salute delle donne. Il decreto, infatti, nel depenalizzare l'aborto clandestino ha portato a livelli altissimi la correlata sanzione amministrativa, con la molto probabile conseguenza che le donne che vi hanno fatto ricorso e che incontrano delle complicazioni post-intervento non si rivolgano agli ospedali pubblici per non auto- denunciarsi.

Con riferimento alla legge 40/2004, che **disciplina la procreazione mediata mente assistita**, si rileva che dopo l'abolizione del divieto di fecondazione eterologa per mano della Corte Costituzionale (sentenza 162/2014), il ricorso a tale tecnica è ancora esiguo a causa dei costi elevati che esso comporta. Inoltre, in questo ultimo anno, la Consulta è intervenuta più volte sulla legge citata. La Corte si è, infatti, occupata dell'accesso alla diagnosi genetica pre-impianto da parte delle coppie fertili affette da patologie geneticamente trasmissibili (sentenza 96/2015), del reato di selezione degli embrioni (sentenza 229/2015) e del divieto di ricerca scientifica sugli embrioni (sentenza 84/2016).

Resta inalterato il divieto di maternità surrogata, previsto nella stessa legge.

Completa il quadro della libertà ed autodeterminazione femminile in **tema di maternità la discussa campagna del Ministero della Salute per la promozione della fertilità**

Seppur lievemente in calo, resta terribilmente preoccupante il numero delle **donne che subiscono violenze** e sono uccise per mano degli uomini. Ad esse si aggiungono, poi, le vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale o per lavoro domestico, vittime spesso invisibili date difficoltà che incontrano nel denunciare i loro sfruttatori.

Aborto (IVG)

Il 2 novembre 2015 è stata trasmessa al Parlamento la Relazione del Ministero della Salute sull'attuazione della legge 194/1978 che, come è noto, disciplina l'interruzione volontaria di gravidanza (IVG), nella quale vengono presentati i dati definitivi relativi all'anno 2013 e quelli preliminari del 2014. Nella relazione si legge che per la prima volta il numero di IVG effettuate sul territorio nazionale è inferiore a 100.000, per l'esattezza sono stati notificati al Ministero dalle Regioni 95.535 interventi con un decremento del 5,1% rispetto al 2012 e di oltre il 50% rispetto al 1982, considerato dal Ministero l'*annushorribilis* delle IVG, posto che, a soli 4 anni dall'entrata in vigore della legge sull'aborto, si contavano 234.801 interventi di interruzione volontaria di gravidanza. Anche tra le minorenni il tasso di abortività risulta diminuito: si conta un tasso del 4,1 per 1000 (con livelli più elevati nell'Italia settentrionale e centrale) rispetto a quello del 4,4 registrato nel 2012.

Per ciò che attiene alla mobilità regionale nella Relazione si precisa che il 90,8% degli interventi di IVG sono stati effettuati nella regione di residenza della donna. Un dato questo, secondo il Ministero, da mettere in relazione ai dati provenienti dal “Tavolo di Lavoro per l'attuazione della legge 198/78” che, con riferimento all'offerta del servizio di IVG in relazione al numero assoluto di strutture disponibili sul territorio nazionale, indicano che delle 632 strutture dotate di un reparto di ostetricia ginecologia 379 effettuano l'IVG. Il Ministero ritiene tale dato «più che soddisfacente», in quanto «dai dati emerge che solo in due casi, relativamente a regioni molto piccole (P.A. Bolzano e Molise), abbiamo un numero di punti IVG inferiore al 30% delle strutture

censite⁹⁰». Si legge, inoltre, che sono in diminuzione i tempi di attesa tra il rilascio della certificazione e l'intervento dato che la percentuale di IVG effettuate entro 14 giorni dal rilascio del documento è aumentata; era il 61.5% nel 2012 ed il 59.6% nel 2011, mentre risulta essere il 62.3% nel 2013.

Riguardo all'obiezione di coscienza, che come è ormai noto rappresenta il vero punto critico dell'attuazione della legge 194/1978, i dati risultano ancora allarmanti. Con riferimento al 2013, infatti, si registra che in Italia sono obiettori di coscienza il 70% dei medici ginecologi, il 49,3% degli anestesisti e il 46,5% del personale non medico. Ma il dato ancor più preoccupante è che tali percentuali, seppur di poco, sono aumentate rispetto a quelle degli anni precedenti⁹¹. Se poi si leggono i dati relativi alle singole Regioni ci si rende conto, ancora una volta⁹², che in talune di esse è estremamente arduo, se non impossibile ricorrere alla IVG. I numeri parlano da soli e la Relazione del Ministero registra il 93.3% di ginecologi obiettori in Molise, il 92.9% nella PA di Bolzano, il 90.2% in Basilicata, l'87.6% in Sicilia, l'86.1% in Puglia, l'81.8% in Campania, l'80.7% nel Lazio e in Abruzzo. Alla luce di

90

MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978)- Dati preliminari del 2014 e dati definitivi del 2013*, cit., p.43

91 Nel 2012 erano obiettori di coscienza il 69,6% dei medici ginecologi e il 47,5% degli anestesisti. Si veda MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978)- Dati preliminari del 2014 e dati definitivi del 2013*, cit.,

92 Si vedano le precedenti edizioni del rapporto

questa situazione la Relazione del Ministero si sofferma ad analizzare il numero di ginecologi non obiettori e il loro carico di lavoro settimanale. Con riferimento al primo il Ministero ritiene che il numero di 1490 medici ginecologi non obiettori sul territorio nazionale sia «congruo al numero degli interventi di IVG complessivo⁹³». In relazione al carico di lavoro dei medici non obiettori si rileva come, considerando 44 settimane lavorative per ogni anno, la media nazionale di IVG per ogni ginecologo non obiettore è di 1.6 IVG a settimana. Per tanto, relativamente allo stato di attuazione della legge 194/1978, la nuova Relazione confermerebbe quanto già osservato in quelle precedenti, ossia che «il numero dei non obiettori a livello regionale sembra congruo rispetto al numero delle IVG effettuate, e il numero di obiettori di coscienza non dovrebbe impedire ai non obiettori di svolgere anche altre attività oltre le IVG. Quindi gli eventuali problemi nell'accesso al percorso IVG potrebbero essere riconducibili ad una inadeguata organizzazione territoriale⁹⁴». Affermazione, questa che sarebbe corroborata da un ulteriore dato in precedenza non valutato. Come, infatti stabilito nel “Tavolo di lavoro per la piena applicazione della L.194”, attivato presso il Ministero della Salute a cui partecipano i rappresentanti delle Regioni, nell'attuale Relazione il parametro dell'offerta del servizio di IVG in relazione al diritto di obiezione di

93 MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978)- Dati preliminari del 2014 e dati definitivi del 2013*, cit., p. 48

94 MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978)- Dati preliminari del 2014 e dati definitivi del 2013*, cit., p. 47

coscienza degli operatori è stato per la prima volta valutato a livello sub-regionale, cioè a livello di ASL/distretto. E per quanto riguarda il carico di lavoro settimanale di ogni ginecologo non obiettore la situazione «risulta nella grande maggioranza dei casi abbastanza omogenea all'interno del territorio regionale⁹⁵». Quindi, conclude il Ministero, «eventuali difficoltà nell'accesso ai servizi sono probabilmente da ricondursi a situazioni ancora più locali di quelle delle singole aziende sanitarie locali, rilevate nella presente relazione, e probabilmente andrebbero ricondotte alle singole strutture. [...]D'altra parte, ci sono evidenze che mostrano come non sia il numero di obiettori di per sé a determinare l'accesso all'IVG, ma il modo in cui le strutture sanitarie si organizzano nell'applicazione della legge 194/78.⁹⁶».

Proprio in relazione a tale ultimo aspetto evidenziato dalla Relazione giova rammentare il tanto discusso decreto emanato il 12 maggio 2014 dal Governatore della Regione Lazio Nicola Zingaretti sottoposto, al vaglio della giustizia amministrativa⁹⁷. Come si ricorderà il provvedimento in parola nel suo Allegato 1 si occupa di disciplinare le linee di indirizzo regionali per le attività dei Consultori Familiari, disponendo che i medici dei consultori che intervengono solo nella fase

95 MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978)- Dati preliminari del 2014 e dati definitivi del 2013*, cit., p. 49.

96 MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978)- Dati preliminari del 2014 e dati definitivi del 2013*, cit., p. 49-50.

97 Si veda la precedente edizione del presente Rapporto.

preliminare all'intervento di interruzione di gravidanza, quale è quella della certificazione dello stato di gravidanza, non potrebbero dichiararsi obiettori come invece è consentito a quei medici che materialmente eseguono l'intervento, né possono rifiutarsi di prescrivere contraccettivi ormonali invocando l'art. 9 della legge 194/1978. Avverso il decreto avevano proposto ricorso al Tar Lazio da numerose associazioni, di medici e non, pro-vita. Un ricorso che il Tribunale Amministrativo laziale ⁹⁸ ha ritenuto infondato nel merito. Nello specifico il Tribunale rileva come ai sensi dell'art. 9 della legge 194/78, che disciplina l'esercizio del diritto di obiezione di coscienza da parte degli operatori sanitari, il personale dei consultori se può esimersi dall'espletare le procedure e le attività dirette specificatamente e necessariamente a determinare l'interruzione di gravidanza, non può essere esonerato dall'attività antecedente e conseguente l'intervento, come è quella della certificazione dello stato di gravidanza che, anzi, si presenta come «adempimento ai doveri professionali implicando quella serie di conoscenze mediche specialistiche che caratterizzano più propriamente la professione medica e non appaiono determinare la compressione della libertà di coscienza, laddove non siano rivolte ad attuare “specificamente e necessariamente” l'interruzione di gravidanza⁹⁹». Il rifiuto di detta attività da parte del medico, ricordano i giudici, integra il reato di omissione o abuso di atti d'ufficio di cui all'art. 328 c.p.. Il Tar Lazio ritiene infondato il ricorso anche con riferimento alla prescrizione di contraccettivi ormonali sia routinaria che in fase post-coitale al quale, secondo le linee guida allegate al decreto della Regione Lazio, è tenuto il personale medico dei consultori. Nel giungere a tale decisione i giudici amministrativi richiamano la delibera con cui il 21 aprile 2015 l'AIFA ha modificato il regime di dispensazione, escludendo per

98 Tar Lazio, sezione terza *quater*, sentenza n. 8990 del 2 agosto 2016

99 Tar Lazio, sezione terza *quater*, sentenza n. 8990 del 2 agosto 2016

“pillola dei cinque giorni dopo” la necessità di prescrizione medica per le pazienti maggiorenni, mantenendo l’obbligo di prescrizione per le sole pazienti minorenni e tanto sulla base del provvedimento dell’Agenzia Europea dei Medicinali – Ema assunta a sua volta sulla base del parere del Comitato per i medicinali di uso umano (CHMP). A detta delibera ne è poi seguita un'altra nel marzo 2016 relativa ad un farmaco analogo,¹⁰⁰

Dunque, a seguito dei suddetti provvedimenti dell'AIFA, da salutare con favore, in Italia le donne maggiorenni che intendono ricorrere alla contraccezione di emergenza non hanno più bisogno di rivolgersi ad un medico per la relativa prescrizione.

Inevitabile la reazione dei farmacisti. Il 4 maggio 2016 i deputati Gigli e Sberna hanno presentato in Parlamento una proposta di legge concernente il diritto di obiezione di coscienza dei farmacisti. *L'incipit* della proposta richiama l'enciclica *Evangelium vitae* emanata da Papa Giovanni Paolo II in cui si afferma che «(...) l'aborto e l'eutanasia sono crimini che nessuna legge umana può pretendere di legittimare. Leggi di questo tipo non solo non creano nessun obbligo per la coscienza, ma sollevano piuttosto un grave e preciso obbligo di opporsi ad esse mediante obiezione di coscienza» e prosegue facendo riferimento alla risoluzione 1763 (2010) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa secondo cui: «Nessuna persona, struttura ospedaliera o altra istituzione può essere fatta oggetto di pressione, chiamata a rispondere o in alcun modo discriminata per il rifiuto di dare esecuzione, dare aiuto, dare assistenza o soggiacere a un aborto, a un aborto

100 Per l'esattezza con delibera del 21 aprile 2015 l'AIFA ha eliminato la necessità della ricetta medica per la pillola “EllaOne” e con successiva determinazione del 3 marzo 2016, anche quella della analoga pillola “Norlevo”

autoprocurato, a un'eutanasia o a qualsiasi atto che possa essere causa della morte di un feto o embrione umano, quali ne siano le ragioni». Per tanto la proposta di legge «in analogia con quanto avviene per altre figure professionali sanitarie nella normativa vigente sull'aborto (legge n. 194 del 1978) o in quella relativa alla procreazione medicalmente assistita (legge n. 40 del 2004), reca disposizioni per consentire a ogni farmacista titolare, direttore o collaboratore di farmacie, pubbliche o private, di rifiutarsi, invocando motivi di coscienza, di vendere dispositivi, medicinali o altre sostanze che egli giudichi atti a provocare l'aborto, ovvero che risultino prescritti ai fini della sedazione terminale¹⁰¹». Non resta che attendere quale sarà l'esito di questa proposta di legge, ricordando però che aborto e contraccezione sono due cose diverse e che quelli che nella proposta sono definiti farmaci “abortivi”, lo ha più volte ribadito la SMIC (società Italiana Medica Italiana per la Contraccezione)¹⁰², sono in realtà medicinali contraccettivi .

In disparte la questione dei farmacisti, occorre puntualizzare come, a dispetto di quanto affermato nella Relazione del Ministero della Salute, l'attuazione della legge 194/78 è messa fortemente a rischio dall'elevato numero di personale sanitario obiettore di coscienza. Il risultato è che il principio della procreazione cosciente e responsabile, sancito dalla stessa legge 194/2004, nonché il diritto delle donne di autodeterminarsi nell'essere o meno madri risulta continuamente compromesso, in talune ipotesi del tutto negato. È sufficiente fare riferimento al caso di Trapani,

101 Per il testo integrale della proposta di legge si veda:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0041440.pdf

102 Si veda in proposito

<http://www.smicontraccezione.it/contraccezione-di-emergenza/contraccezione-emergenza-2.pdf>

dove dal mese di giugno 2016 l'unico medico non obiettore dei sette del reparto di ginecologia dell'ospedale Sant'Antonio Abate non è più in servizio perché in pensione e ci è voluto l'interesse della stampa locale e nazionale, accompagnata dalle pressioni dei rappresentanti dei sindacati di Cgil e Uil, per fare sì che il direttore dell'Azienda sanitaria provinciale chiamasse da un ospedale di una città vicina un medico non obiettore affinché, almeno una volta alla settimana, possano effettuarsi interventi di IVG.

Lo stato di attuazione della legge che in Italia disciplina l'IVG ha indotto nel 2013 la Cgil a proporre ricorso al Comitato Europeo dei Diritti Sociali, un organismo del Consiglio d'Europa che ha come obiettivo il controllo dell'applicazione della Carta sociale europea, un trattato adottato nel 1961 e riveduto nel 1996. Con decisione adottata il 12 ottobre 2015 e pubblicata l'11 aprile 2016 il Comitato ha constatato innanzitutto, all'unanimità, una violazione dell'art. 11 della Carta per quanto riguarda i «rischi considerevoli» per la propria salute e il proprio benessere che le donne possono incontrare quando l'accesso ai servizi ospedalieri per l'interruzione volontaria della gravidanza è reso difficile dalla carenza di personale, causata dalla non disponibilità dei medici e di altri addetti obiettori. Il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa, infatti, ha denunciato una situazione in cui «in alcuni casi, considerata l'urgenza delle procedure richieste, le donne che vogliono un aborto possono essere forzate ad andare in altre strutture (rispetto a quelle pubbliche), in Italia o all'estero, o a mettere fine alla loro gravidanza senza il sostegno o il controllo delle competenti autorità sanitarie, oppure possono essere dissuase dall'accedere ai servizi di aborto a cui hanno invece diritto in base alla legge 194/78¹⁰³». In

103 Comitato Europeo dei diritti sociali, decisione 11 aprile 2016 § 191. Per il testo integrale della decisione si veda

[http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{\"ESCDCType\":\"DEC\"},\"ESCDCIdentifie](http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{\)

secondo luogo, con 9 voti contro 2, il Comitato ha rilevato una differenza di trattamento, contraria all'art. 11 in combinato disposto con all'art. E della Carta, fra le donne incinte che hanno più facilmente accesso all'aborto autorizzato e quelle che, per ragioni geografiche o socio-economiche, si trovano più in difficoltà, fino al punto di dover a volte rinunciare; inoltre, secondo il Comitato esiste anche una discriminazione fondata sul genere e lo stato di salute, fra le donne che vogliono accedere ai servizi per l'interruzione volontaria della gravidanza e gli uomini o altre donne che ricorrono ai servizi sanitari per altre ragioni, senza riscontrare alcuna restrizione¹⁰⁴. Circa la doglianza della Cgil in merito alla discriminazione subita dal personale sanitario non obiettore, rispetto a quello obiettore, in relazione ai maggiori svantaggi subiti dai primi, la decisione in esame, con una maggioranza di 6 voti contro 5, ha ritenuto violato l'art. 1, par. 2 della Carta sociale europea. Infine il Consiglio ha ritenuto che il trattamento riservato ai non obiettori si pone in contrasto anche con l'art. 26, par. 2 della Carta dal momento che, pur non essendo stata provata un'effettiva situazione di *mobbing*, il Governo italiano non ha preso alcun provvedimento preventivo - in termini formazione e sensibilizzazione del personale - per assicurare la tutela del personale sanitario non obiettore.

Insomma l'attuazione della legge 194/78 è ancora lontana dall'essere completa ed è proprio questa situazione ad aver determinato un aumento del numero degli aborti clandestini¹⁰⁵, soprattutto dopo l'inasprimento delle sanzioni amministrative per coloro che ricorrono

[r":\["cc-91-2013-dadmissandmerits-en"\]}\]](#)

104 Comitato Europeo dei diritti sociali, decisione 11 aprile 2016, si legga da da §204 a §213

105 Si veda la dichiarazione di Filomena Gallo del 26 febbraio 2016, in <http://www.associazionelucacoscioni.it/>

all'aborto clandestino. Il decreto legislativo n. 8 del 15 gennaio 2016 ha depenalizzato l'aborto clandestino aumentando contestualmente la sanzione amministrativa portandola dai 51 euro previsti nell'originario art. 19 della legge 194/78 ad un minimo di 5 mila euro che può raggiungere il massimo di 10 mila euro. Se lo scopo di tale innalzamento era quello di dissuadere le donne a ricorrere all'intervento clandestinamente il risultato sarà probabilmente quello opposto. L'art. 19 della legge 194/78, infatti, oltre a prevedere la sanzione pecuniaria lascia alle donne la possibilità di andare in ospedale in caso di complicazioni *post* intervento, nonché quella di denunciare chi pratica aborti fuori dalla struttura pubblica. Ma adesso questa elevatissima multa potrebbe diventare un deterrente per il ricorso alle cure ospedaliere con gravi conseguenze sulla loro salute.

Procreazione Medicalmente Assistita (PMA)

La sentenza della Corte Costituzionale che nel 2014 ha dichiarato illegittimo il divieto di fecondazione eterologa previsto nella originaria versione della legge 40/2004 ha avuto, come previsto, effetti dirompenti sulla disciplina nazionale della procreazione medicalmente assistita e, soprattutto, ha aperto scenari e messo in luce carenze del Sistema Sanitario Nazionale che necessitano di essere colmate.

Procedendo con ordine, è opportuno dare atto di quella che in tale settore deve essere accolta come una buona notizia: il 14 luglio 2015 sono state pubblicate in Gazzetta Ufficiale le nuove linee guida contenenti le indicazioni delle procedure e delle tecniche di procreazione medicalmente assistita che, nonostante dovessero essere aggiornate ogni tre anni, erano ferme al 2008. Naturalmente il nuovo testo tiene conto delle evoluzioni tecnico scientifiche e soprattutto delle ormai note sentenze della Consulta n. 159/2009 e 162/2014 le quali hanno eliminato il numero massimo di tre embrioni da creare e da trasferire in unico e simultaneo impianto nell'utero della donna e il divieto di fecondazione eterologa. In relazione a quest'ultima, però, eterologa, le nuove linee guida si limitano a fornire le indicazioni per la coppia che accede ad essa, ma nulla si dice in merito ai donatori di gameti: questo aspetto, come si legge in un comunicato stampa del Ministero della Salute del 1 luglio 2015, sarà disciplinato in nuovo Regolamento, già approvato dal Consiglio Superiore della Sanità, che al momento «sta proseguendo il suo iter per il recepimento delle direttive europee di riferimento»¹⁰⁶. E questo è solo uno dei punti critici che

106

Ministero della Salute, comunicato stampa n. 132 del 1 luglio 2015. Il riferimento è alle direttive 2004/23/CE, 2006/17/CE, 2006/86/CE e 2012/39/UE.

attengono alla fecondazione eterologa in Italia dopo la sua legalizzazione ad opera della Consulta. Questa tecnica, infatti, ad oggi risulta ancora difficilmente praticabile sul territorio nazionale poiché sono poche le Regioni dove viene fatta nelle strutture pubbliche dietro pagamento di un ticket che non abbia costi esorbitanti (tra di esse spiccano la Toscana, L'Emilia Romagna e il Friuli Venezia Giulia, dove il ticket si aggira intorno ai 500 euro). A tal proposito è emblematica la vicenda della regione Lombardia che con una prima delibera del 12 novembre 2014 n. X/2344 ha dapprima stabilito che i costi per la fecondazione di tipo eterologo fossero interamente a carico degli assistiti fino a quando il Ministero della Salute non avesse inserito la stessa all'interno dei LEA (livelli essenziali di assistenza), mentre la fecondazione omologa rimaneva soggetta al pagamento del ticket, per poi stabilire a due mesi di distanza (delibera del 7 novembre 2014 n. X/2611) che i costi per l'eterologa a carico dell'utente fossero compresi tra i 1500 e i 4000 euro a seconda della complessità dell'intervento. Avverso tali delibere l'Associazione SOS Fertilità ha proposto ricorso al Tar Lombardia lamentando la disparità di trattamento che esse hanno prodotto tra le coppie che, in base alle indicazioni terapeutiche, intendano ricorrere alla fecondazione eterologa, nonché la violazione degli artt. 4 e 5 della legge 40/2004. Il Tribunale Amministrativo Regionale¹⁰⁷ ha accolto il ricorso annullando le delibere nella parte in cui pongono interamente a carico dell'utente gli interventi di fecondazione eterologa, stabilendone le relative tariffe. Come era immaginabile la Regione Lombardia avverso tale sentenza ha proposto appello al Consiglio di Stato il quale si è pronunciato il 21 luglio 2016¹⁰⁸ confermando l'illegittimità delle delibere della Giunta della Regione Lombardia. Nello specifico il massimo organo della giustizia

107 Tar Lombardia sentenza n. 2271/2015

108 Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 3297/2016

amministrativa ha sottolineato come, seppur il diritto alla salute incontri limiti sia esterni, quale il contemperamento con interessi di pari rango, e interni, posti dalla organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale, primo tra tutti quello finanziario che incide sulla organizzazione regionale del servizio sanitario, cionondimeno la Regione deve garantire il medesimo trattamento a tutti coloro che versano nella stessa sostanziale situazione di bisogno, pur in un quadro di risorse finanziarie limitate. In quest'ottica, precisa il Consiglio di Stato, la definizione dei LEA da parte del Ministero della Salute è finalizzata non a definire in positivo catalogo delle prestazioni che lo Stato è tenuto a garantire, ma a svolgere il ruolo di limite che Regioni non possono superare senza creare uno squilibrio delle proprie risorse finanziarie. Per tali ragioni è sicuramente legittima la scelta della Regione Lombardia di sottoporre gli interventi di fecondazione di tipo omologo al pagamento del ticket, non anche quella di porre completamente a carico dell'utente quella di tipo eterologo, specie dopo che la sentenza della Corte Costituzionale n. 162/2014 ha equiparato le due tecniche di PMA, altrimenti si verificherebbe una irragionevole disparità di trattamento tra le coppie che possono legittimamente avvalersi della fecondazione omologa e quelle che, altrettanto legittimamente, possono avvalersi di quella eterologa. Diverso è il caso per quelle Regioni commissariate perché in dissesto economico e finanziario, come la Calabria, la Campania, la Puglia e la Basilicata, in cui il costo degli interventi di PMA, sia eterologa che omologa, è completamente a carico dell'utente, in ragione della impossibilità di investire nel settore.

Lo scarso ricorso alla fecondazione eterologa in Italia, come posto in evidenza da Andrea Borini Presidente della Società italiana di fertilità (Sife), è dovuto anche al fatto che mancano sul territorio nazionale le

donatrici di ovuli. Borini, in una recente dichiarazione¹⁰⁹, ha sottolineato come a due anni dalla cancellazione del divieto di fecondazione eterologa in Italia hanno donato ovuli non più di una decina di donne, mentre per soddisfare la richiesta ne servirebbero almeno 500-600 l'anno. Maggiore è il numero di donatrici, circa un centinaio, che ha donato attraverso il meccanismo dell'*eggsharring*, ossia donne in trattamento per una procreazione medicalmente assistita che cedono parte dei propri ovociti. Il motivo dell'esiguo numero di donatrici è dovuto molto probabilmente al fatto che in Italia la donazione di ovuli è completamente a titolo gratuito, diversamente da quanto avviene in altri Paesi europei come la Spagna dove una legge prevede che una compensazione di circa 1000 euro per la stimolazione ovarica a cui le donatrici si sottopongono per circa due settimane, o l'Inghilterra in cui è previsto un indennizzo di 800 sterline. Il risultato è che le strutture italiane dove si pratica la PMA di tipo eterologo sono costrette a rivolgersi anche estere, che garantiscono tutti gli standard e i controlli previsti dalle norme europee, con la inevitabile conseguenza dell'innalzamento dei costi per gli utenti italiani. Appare quindi evidente il controsenso, tutto italiano, di vietare la donazione di gameti dietro compenso, ma di consentire l'arrivo dall'estero di quelli ottenuti proprio grazie alla previsione di un indennizzo.

In sintesi, l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita in Italia è ancora fortemente limitato da numerosi fattori, primo tra tutti il numero di centri in cui è possibile effettuare tali interventi. Sul punto sono illuminanti i dati dell'Istituto Superiore della Sanità che, aggiornati a luglio 2016, contano in tutto 357 centri di PMA, di cui solo 112 sono pubblici, 22 sono privati convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale e i restanti 223 sono privati. Tale situazione provoca liste di

109 Pubblicato su *Associazione Luca Coscioni*
(<http://www.associazionelucacoscioni.it>) il 9 agosto 2016

attesa infinite durante le quali spesso scadono i termini previsti per il trattamento¹¹⁰.

L'intervento demolitorio della Corte Costituzionale sulla legge 40/2004 non si è limitato all'eliminazione dell'irragionevole¹¹¹ divieto di fecondazione eterologa, ma è andato oltre. Con la sentenza n. 96 del 14 maggio 2015, infatti, la Corte, chiamata a pronunciarsi dal Tribunale di Roma¹¹², ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli artt. 3 e 32 Cost, l'impossibilità per le coppie fertili, ma affette da patologie geneticamente trasmissibili¹¹³, di avvalersi della diagnosi genetica pre-impianto sancita dagli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1 della legge 40/2004. Nello specifico, la Corte pone in primo luogo in rilievo l'«insuperabile aspetto di irragionevolezza»¹¹⁴ delle disposizioni censurate che, di fatto, non consentono «(pur essendo scientificamente possibile) di far acquisire “prima” alla donna una informazione che le permetterebbe di evitare di assumere “dopo” una decisione ben più

110 È questo l'allarme lanciato durante il I Convegno internazionale dal titolo “La tutela della salute riproduttiva”, organizzato dall'associazione PamegeissOnlus e dalla la Società scientifica di Genetica e Infertilità dei Paesi del Mediterraneo, che si è svolto a Roma il 27 maggio 2016.

111 Come si è avuto modo di segnalare nella precedente edizione del Rapporto, tra i parametri in base ai quali la corte Consulta ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3 della l. 40/2004, vi è il contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

112 Tribunale di Roma ordinanze del 14 gennaio e del 28 febbraio 2014

113 La sentenza 159/2009 della corte Costituzionale, come si ricorderà, aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo il divieto di diagnosi genetica pre-impianto con riferimento alle coppie sterili e infertili.

114 Corte Costituzionale sentenza n. 96/2015 §9

pregiudizievole per la sua salute»¹¹⁵, ossia quella di ricorrere al consentito aborto terapeutico. Ed è proprio tale illogica scissione temporale a violare il diritto alla salute della donna; un *vulnus*, sottolinea la Corte, che non è giustificato, nell'ottica del bilanciamento degli interessi, dalle esigenze di tutela di un nascituro comunque esposto all'aborto. Le norme denunciate, dunque, oltre ad essere irragionevoli in un'ottica sistemica e lesive del diritto alla salute della donna, sono anche «il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, in violazione anche del canone di razionalità dell'ordinamento»¹¹⁶. Il ricorso alla diagnosi genetica pre-impianto da parte di coppie fertili affette da malattie geneticamente trasmissibili, quindi nulla ha a che fare con l'eugenetica e tale necessaria differenziazione la si legge chiaramente nella motivazione della sentenza, nel momento in cui si precisa che la “gravità della patologia” di cui all'art. 6 l.94/1978 è il criterio alla stregua del quale delimitare la previa individuazione di embrioni cui non risulti trasmessa la malattia del genitore¹¹⁷.

Logica ed inevitabile conseguenza della sentenza n. 96/2015 è stata un'altra pronuncia della Consulta, intervenuta a sei mesi di distanza: la sentenza n. 229 dell'11 novembre 2015 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3, lettera b), e 4 della legge 40/2004, nella parte in cui contempla come ipotesi di reato la condotta del

115 Corte Costituzionale sentenza n. 96/2015 §9

116 Corte Costituzionale sentenza n. 96/2015 §9

117 Si legga sul punto anche SIMONE PENASA, *La sentenza n. 96 del 2015 della Corte costituzionale: l'insostenibile debolezza della legge 40*, in "Quaderni costituzionali" 3/2015, pp. 755-758, doi: 10.1439/80967; G. REPETTO, *La linea più breve tra due punti. La diagnosi preimpianto per le coppie fertili tra divieti irragionevoli e diritto alla salute (a prima lettura della sentenza n. 96 del 2015 della Corte costituzionale)*, in www.diritticomparati.it

sanitario di selezione degli embrioni anche nei casi in cui questa sia esclusivamente finalizzata ad evitare l'impianto nell'utero della donna di embrioni affetti da malattie genetiche trasmissibili rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 194/1978 e accertate da apposite strutture pubbliche.

Queste due sentenze segnano un ulteriore passo avanti nella tutela del diritto alla salute della donna, consentendole di iniziare una gravidanza senza il dubbio di dover successivamente ricorrere ad un aborto terapeutico a causa della malattia dell'embrione, ma implicano anche che la diagnosi genetica pre-impianto dovrà essere effettuata anche nei centri pubblici, possibilmente dietro pagamento del solo ticket, non solo in quelli privati con costi assai più elevati. A tal proposito giova segnalare che nel luglio 2016 è stata eseguita la prima diagnosi genetica pre-impianto in una struttura pubblica, l'ospedale S. Margherita di Cortona (Ar) in collaborazione con il laboratorio di genetica medica delle Scotte di Siena. L'auspicio è che a breve altre Regioni seguano l'esempio della Regione Toscana, garantendo a coloro che sono affetti da patologie geneticamente trasmissibili la possibilità di effettuare la diagnosi genetica pre impianti in strutture pubbliche.

C'è un divieto nella legge che disciplina la PMA che, però, la Corte Costituzionale ha considerato compatibile con i principi costituzionali, quello di ricerca clinica sperimentale sull'embrione umano, senza alcuna distinzione tra i suoi stadi evolutivi, a meno che non perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche volte alla salute e allo sviluppo dell'embrione stesso (art. 13 della legge 40/2004). Per vero si tratta di un divieto che prima ancora di quello della Consulta, era stato sottoposto al vaglio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, per contrasto con l'art. 8 della CEDU e con l'art. 1 del Protocollo addizionale a detta Convenzione che tutela il diritto della persona al

rispetto dei propri beni¹¹⁸. La Corte EDU, ha ritenuto non ricevibile il ricorso per la parte in cui si denunciava la violazione del suddetto art. 1 del Protocollo addizionale, vista la impossibilità di qualificare alla stregua di “beni” gli embrioni umani prodotti con le tecniche di PMA. Ha escluso poi la prospettata violazione dell’art. 8 della CEDU, sul rilievo che il diritto di donare gli embrioni prodotti alla ricerca scientifica non trova copertura in quella disposizione, in quanto non riguarda un aspetto particolarmente importante dell’esistenza e della identità della persona. Nella stessa sentenza, la Corte di Strasburgo, ha osservato, in premessa, che sulla questione della donazione degli embrioni non destinati a impianto non esiste un vasto consenso europeo in materia, l’Italia non è l’unico stato membro del Consiglio d’Europa che vieta la donazione di embrioni umani alla ricerca scientifica. Dunque, il Governo italiano non avrebbe ecceduto l’ampio margine di discrezionalità di cui godeva nel caso di specie. Ed è proprio partendo da queste considerazioni della Corte EDU che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 84 del 22 marzo 2016, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 13, commi 1,2, e 3 della legge 40/2004 sollevata dal Tribunale di Firenze¹¹⁹. La Corte, infatti, in ossequio al principio di separazione dei poteri, ha precisato come compete unicamente al legislatore valutare l’opportunità, sulla base anche delle evidenze scientifiche e del loro raggiunto grado di condivisione a livello sovranazionale, di destinare alla ricerca scientifica gli embrioni umani,, disciplinando tutti i relativi aspetti.

Il Tribunale di Firenze con la medesima ordinanza aveva sollevato anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 3 ultimo capoverso, che vieta la revoca del consenso al trattamento di

118 Si tratta della causa Parrillo contro Italia decisa con sentenza della *Grande Chambre* con sentenza 27 agosto 2015

119 Tribunale di Firenze ordinanza del 7 dicembre 2012

PMA dopo l'avvenuta fecondazione dell'ovulo, per contrasto con gli art. 3, 13 e 32 della Costituzione. Secondo il Tribunale di Firenze, infatti, la previsione contenuta nell'art. 6 della l. 40/2004 rappresenterebbe una palese violazione del principio che regola il rapporto medico/paziente, poiché la paziente verrebbe espropriata della possibilità di revocare l'assenso al medico di eseguire atti sicuramente invasivi della propria integrità psico-fisica, avuto riguardo anche al momento particolarmente delicato dell'attività medica, posto che il trattamento, verrebbe a trovarsi in una fase intermedia a cui necessariamente seguirebbe il momento essenziale culminante del trasferimento in utero del materiale prodotto. La Corte Costituzionale con la stessa sentenza 84/2016 ha dichiarato la questione inammissibile perché priva di rilevanza nel giudizio *a quo*, non esprimendosi sulla legittimità costituzionale di detta norma rispetto alla quale, dunque, permangono i dubbi circa la sua compatibilità con i principi che sono alla base del principio di autodeterminazione nel trattamento sanitario, nonché con il diritto alla tutela della salute della donna.

Surrogazione di maternità

Il tema della surrogazione di maternità, vietata nell'ordinamento italiano, è stato di recente oggetto di una forte attenzione mediatica perché posto in relazione alle unioni civili tra persone dello stesso sesso, oggi consentita dalla legge n. 76 del 20 maggio 2016, entrata in vigore il 5 giugno 2016, dopo una lunga serie di polemiche. Nello specifico, tra coloro che si opponevano all'approvazione della citata legge, molti hanno sostenuto che detto provvedimento avrebbe aperto le porte alla maternità surrogata al fine di consentire anche a coppie omosessuali di avere figli. In realtà la legge che disciplina le unioni civili tra le persone dello stesso sesso nulla ha a che fare con la surrogazione di maternità, la quale, giova ricordarlo, è una procedura, basata tendenzialmente sul principio etico dell'altruismo, che permette di diventare genitore anche a chi, per diversi e gravi motivi clinici, non riesce a portare a termine una gravidanza, grazie ad una donna che accetta di affrontare gestazione e parto per altri. Tale procedura è strettamente correlata alla fecondazione in vitro con successivo trasferimento dell'embrione nell'utero ospitante; fecondazione che può avvenire sia tra seme e ovuli della coppia che ricorre alla maternità surrogata, che di donatori e donatrici. Proprio per la sua stretta correlazione con le tecniche di PMA, la surrogazione di maternità nell'ordinamento italiano è disciplinata dalla legge 40/2004 che al comma 6 dell'art. 12 la vieta espressamente, prevedendo anche le relative sanzioni penali per l'inosservanza del divieto. Disciplina che è rimasta inalterata anche a seguito dell'entrata in vigore della legge 76/2016 che non prevede alcuna deroga al divieto. Si tratta di un divieto

che, come si è già avuto modo di porre in rilievo¹²⁰, ha dato luogo a numerose pronunce giurisprudenziali nazionali e sovranazionali, in considerazione che in altri Paesi Europei tale pratica è consentita e regolamentata. Si ricorderà la sentenza della Corte di Cassazione civile che nel 2014 ritenne non trascrivibile in Italia l'atto di nascita del nato da maternità surrogata in quanto contrastante con l'ordine pubblico, un contrasto, si sottolineava, reso ancora più evidente dall'art. 12 della legge 40/2004 che prevede la sanzione penale per chiunque, in qualsiasi forma, realizza, organizza e pubblicizza la surrogazione di maternità¹²¹. Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel 2014 e nel 2015 si è pronunciata sull'argomento ritenendo che il divieto di trascrizione dell'atto di nascita del nato da surrogazione di maternità si pone in contrasto con l'art. 8 della CEDU solo quando la disposizione degli ordinamenti nazionali contraria alla trascrizione leda il diritto del nato a vedersi riconosciuto lo *status* di figlio¹²². Diversa l'opinione dei giudici nazionali nelle ipotesi in cui sono stati chiamati a valutare la sussistenza della responsabilità penale nei confronti delle coppie che provano ad ottenere la trascrizione dell'atto di nascita in Italia. Si segnala sul punto una recente pronuncia della Corte di Cassazione penale che, dopo aver

120

Si veda la precedente edizione del presente Rapporto

121 Corte di Cassazione Sezione I Civile, sentenza 11 novembre 2014 n. 24001

122 La Corte EDU con le sentenze 26 giugno 2014, *Mennesson c. Francia*, ric. n. 65192/11 e 26 giugno 2014, *Labassee c. Francia*, ric. n. 65941/11, ha riconosciuto la violazione dell'art. 8 della Convenzione perché le autorità francesi avevano negato di riconoscere valore legale alla relazione tra un padre e i suoi figli biologici nati all'estero facendo ricorso a surrogazione di maternità. Si veda anche Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sez. II, 27 gennaio 2015, *Paradiso e Campanelli c. Italia*, ric. n. 25358/12, § 74 e ss..

ha ritenuto insussistente il reato di cui all'art. 12, comma 6 dell'art. 12 della legge 40/2004, dal momento che la coppia imputata aveva compiuto la surrogazione di maternità in Ucraina, dove tale pratica è lecita, ha ritenuto lecita la richiesta di trascrizione dell'atto di nascita redatto dai pubblici ufficiali ucraini che indicava la coppia stessa come genitori, non potendosi, quindi ritenere integrato il reato di alterazione di stato previsto e punito dall'art. 567 del Codice penale¹²³.

123 Corte di Cassazione, sezione V penale, sentenza n. 13525 del 5 aprile 2016

Il FertilityDay

In questo scenario in cui la libertà e l'autodeterminazione della donna nel suo essere madre appaiono fortemente ostacolate si staglia il FertilityDay, la discussa iniziativa del Ministero della Salute per promuovere la fertilità, che rientra nel più ampio Piano Nazionale per la Fertilità adottato dallo stesso Ministero e che dovrebbe culminare il 22 settembre 2016, il “giorno della fertilità” appunto, in cui sono previste quattro tavole rotonde nelle città capofila dell'evento individuate in Roma, Padova, Bologna e Catania¹²⁴.

Si tratta di una campagna che si proponeva come informativa sulla fertilità, per «migliorare le conoscenze dei cittadini al fine di promuoverne la consapevolezza e favorire il cambiamento¹²⁵», ma, come ha efficacemente affermato Ida Dominijanni, da pubblicità progresso si è trasformata, per una serie di errori di comunicazione, in una «pubblicità regresso¹²⁶» accompagnata da immagini e slogan discutibili che inneggiano alla bellezza che non ha età al contrario delle fertilità, ovvero alla fertilità come bene comune. Immagini e slogan che hanno ricevuto numerose critiche, e di cui hanno parlato numerose testate sia nazionali che estere¹²⁷, che le hanno definite imbarazzanti per

124

Si veda <http://www.fertilityday2016.it/programma/>

125 Pag. 1 del Piano Nazionale per la Fertilità, http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2367_allegato.pdf

126 I. DOMINIJANNI, *Pubblicità regresso*, in *Internazionale* del 1 settembre 2016, <http://www.internazionale.it/opinione/ida-dominijanni/2016/09/01/pubblicita-regresso-fertility-day>

127 Tra i vari si veda l'Agenzia Reuters (<http://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN11757Y>), il Quartz (articolo tradotto in italiano su *Internazionale*: <http://www.internazionale.it/notizie/caitlin-hu/2016/09/01/fertility-day->

il Governo italiano, tanto da indurre il Presidente del Consiglio a prenderne le distanze.

Diversi i motivi per cui l'iniziativa ministeriale ha suscitato tante polemiche. In primo luogo l'enfasi dello stato riposta sulla maternità appare un controsenso data la quasi totale assenza di un welfare pubblico a favore delle donne madri, senza contare il dilagante fenomeno delle dimissioni in bianco che le donne sono costrette a firmare e che consentono ai loro datori di lavoro di licenziarle in caso di gravidanza. Ma, in particolare, la campagna va a ragione definita imbarazzante e regressiva perché, oltre a portare prepotentemente il corpo della donna nella sfera pubblica, attrae nel pubblico anche il ruolo di madre della stessa e, soprattutto la sua volontà e il suo desiderio di esserlo, minando anche la libertà di non fare figli, una libertà, come ricorda Ida Dominijanni, che non è di grado inferiore a quella di farli¹²⁸.

[governo-campagna](#)), la Cbs (<http://www.cbsnews.com/news/why-italys-fertility-day-is-backfiring/>), il New York Post (<http://nypost.com/2016/09/01/women-are-mad-about-italys-planned-fertility-day/>), l'Huffington Post (http://www.huffingtonpost.com/entry/italy-fertility-day-campaign_us_57c882b9e4b0e60d31de1691), l'International Business Time (<http://www.ibtimes.co.uk/italys-fertility-day-campaign-backfires-after-health-ministry-releases-offensive-images-1579193>)

128 I. DOMINIJANNI, *ibidem*.

Violenza sulle donne e femminicidio

Nei primi 8 mesi del 2016 il numero delle donne uccise per mano di un uomo è pari a 76. Si tratta di un numero che con ogni probabilità è tristemente destinato ad aumentare con il passare dei mesi, ma anche solo dei giorni, rispetto al momento in cui si scrive¹²⁹ e che deve continuare ad allarmare nonostante sia in calo rispetto a quello dell'anno precedente. Il 16 luglio 2016, infatti, il sito istituzionale del Viminale¹³⁰ pubblicava rendeva noto che nel primo semestre dell'anno si erano registrati il 22,92% di omicidi che vedono vittime le donne rispetto al 2015 (nei primi sei mesi di tale anno le vittime si contavano 96 vittime, contro le 74 del 2016). Secondo i dati riportati dal Ministero dell'Interno, nel primo semestre del 2016 sono calati anche gli episodi di violenza sessuale (23,3% in meno) e di maltrattamenti familiari (meno 22,8%). Questi numeri sono stati resi noti dal Ministero in occasione della presentazione della Campagna “#questononèamore”, iniziata a luglio 2016 che ha previsto per tutti e tre i mesi estivi, il primo e il terzo sabato del mese, in 14 città italiane¹³¹, la presenza di postazioni mobili della Polizia con un team di operatori specializzati, composto da uno psicologo della Polizia, un operatore della squadra

129

I 76 femminicidi sono stati contati da diverse testate aggiornate ai primi di agosto, si veda tra tutti: http://www.agi.it/dalla-redazione/2016/08/03/news/femminicidi_76_vittime_nei_primi_otto_mesi_del_2016-984770/

130 Si veda <http://www.interno.gov.it/it/notizie/questiononeamore-denuncia-violenza-sulle-donne-nei-camper-polizia>

131 Sondrio, Brescia, Bologna, Arezzo, Macerata, Roma, L'Aquila, Pescara, Matera, Campobasso, Cosenza, Palermo, Siracusa e Sassari

mobile, uno della divisione anticrimine e un rappresentante della rete locale anti violenza. Si tratta, per vero, come denunciato in un recente intervista¹³² dalla presidente della Rete dei Centri anti violenza (Dire) Titti Carrano, di «iniziative spot [...]utili per dare visibilità» dato che poi «si lasciano senza soldi centri che hanno una competenza specifica costruita nel tempo». Manca, ad avviso di Carrano, una vera e propria pianificazione politico economica per sostenere i centri che concretamente operano sul territorio al fianco delle donne vittime di violenza. A complicare la situazione contribuisce il fatto che in Italia i centri anti violenza sono di competenza delle Regioni. Dopo l'entrata in vigore della legge 119/2013¹³³, infatti, per il biennio 2013-2014 sono stati stanziati dal Governo per le Regioni 16 miliardi e mezzo di euro da destinare a detti centri, ma come spiega la Presidente, non tutte le Regioni hanno impiegato tali somme. Insomma, se da un lato il Ministero dell'interno investe denaro per mandare in giro per le città (solo 14 in tutta Italia) camper della Polizia affinché le donne denunciino le violenze che subiscono, dall'altro i centri anti violenza sono lasciati senza mezzi di sussistenza, tanto che, come afferma Titti Carrano «molti hanno dovuto tagliare i posti di letto, le attività, l'accoglienza e di questo il prezzo lo pagano le donne». Giova dare atto che Maria Elena Boschi, Ministro con delega alle Pari opportunità, nei primi giorni di settembre ha dichiarato che i fondi, circa 19 milioni di euro, per le attività dei centri anti violenza saranno sbloccati entro ottobre

132 Intervista rilasciata al quotidiano *La Repubblica*, pubblicata il 4 agosto 2016. Si veda http://www.repubblica.it/politica/2016/08/04/news/titti_carrano_fina_nziamenti_bloccati_da_due_anni_cosi_si_chiude_-145349463/

133 Per la disamina delle novità introdotte dalla legge 119/2013 si rimanda alle precedenti edizioni del presente Rapporto

Se questo è ciò che accade in relazione alle politiche di contrasto alla violenza sulle donne, sul fronte giurisprudenziale si registrano le prime applicazioni delle novità introdotte dalla citata legge 119/2013. Degna di nota è una recente sentenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione¹³⁴ con cui, come è stato osservato dai primi commentatori¹³⁵, la violenza di genere entra a pieno titolo nella giurisprudenza di legittimità. Nello specifico la Corte chiarisce la portata applicativa del comma 3 bis dell'art. 408 c.p.p., comma introdotto dalla l. 119/13, ai sensi del quale «Per i delitti commessi con violenza alla persona, l'avviso della richiesta di archiviazione è in ogni caso notificato, a cura del pubblico ministero, alla persona offesa ed il termine di cui al comma 3 è elevato a venti giorni». L'ordinanza di rimessione chiedeva alle Sezioni unite di chiarire se l'espressione «violenza alla persona» dovesse intendersi come inclusiva delle sole condotte di violenza fisica o dovesse comprendere anche quelle di minaccia e se, di conseguenza, il reato di cui all'art. 612 *bis* c.p. (*stalking*) fosse incluso tra quelli per i quali il citato art. 408 comma 3 *bis* c.p.p. prevede la necessaria notifica alla persona offesa dell'avviso della richiesta di archiviazione. Nel dare risposta al quesito la Corte di Cassazione muove da un'ottica interpretativa non limitata alla normativa nazionale, ma attenta a quella sovranazionale che la stessa ha ispirato,

134 Cass., SS.UU., sent. 29 gennaio 2016 (dep. 16 marzo 2016), n. 10959

135 Si veda in proposito C. BRESSANELLI, *La "violenza di genere" fa il suo ingresso nella giurisprudenza di legittimità: le Sezioni Unite chiariscono l'ambito di applicazione dell'art. 408 co. 3 bis c.p.p., in penalecontemporaneo.it* del 21 giugno 2016 (<http://www.penalecontemporaneo.it/materia/-/-/-/4600-la-violenza-di-genere-fa-il-suo-ingresso-nella-giurisprudenza-di-legittimita-le-sezioni-unite-chiariscono-l-ambito-di-applicazione-dell-art-408-co-3-bis-c-p-p/>)

ossia la direttiva 2012/29/UE, in materia di diritti, assistenza e protezione della vittima di reato, la Convenzione di Lanzarote del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007, relativa alla protezione dei minori dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali, e la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa dell'11 maggio 2011, sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, queste ultime in particolare incentrate sulla esigenza di garantire partecipazione, assistenza, informazione e protezione a particolari categorie di vittime. La corte Conclude che il reato di *stalking*, di cui all'art. 612 *bis* c.p., va incluso tra quelli per i quali trova applicazione l'art. 408 comma 3 *bis* c.p.p., posto che che «l'espressione “violenza alla persona” deve essere intesa alla luce del concetto di violenza di genere, quale risulta dalle pertinenti disposizioni di diritto internazionale recepite e di diritto comunitario¹³⁶».

136 Cass., Sez. Unite, sent. 10959/2015, §7.2

Tratta

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 vittime¹³⁷. I dati che vi si leggono destano preoccupazione, soprattutto per ciò che qui interessa, ossia la libertà e l'autodeterminazione delle donne, tra le vittime più frequenti di tale reato.

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 statistici per il 2013-2014, sono state registrate 10044 vittime di tale forma di sfruttamento (il 67% del totale delle vittime registrate) che concerne in primo luogo donne e ragazze (il 95% delle vittime registrate).

Le vittime di tratta ai fini dello sfruttamento del lavoro sono il 21% di quelle registrate. Sebbene la maggior parte di esse siano uomini (il 74%), giova ricordare che la servitù domestica è una forma di tale sfruttamento che interessa principalmente le donne e che, proprio perché avviene all'interno delle mura domestiche, tali vittime, come

137

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-human-beings/docs/commission_report_on_the_progress_made_in_the_fight_against_trafficking_in_human_beings_2016_en.pdf

affermato nella Relazione, «sono spesso isolate e hanno poche o nessuna possibilità di denunciare lo sfruttamento o di uscirne¹³⁸»

Il restante 12% delle vittime è stato registrato per la tratta finalizzata ad altre forme di sfruttamento. Tra queste la Relazione menziona i matrimoni forzati e i matrimoni fittizi, i quali sono segnalati in misura crescente dagli stati membri dell'Unione Europea. Secondo Europol è possibile che l'attuale crisi di migranti e rifugiati comporti un aumento dei matrimoni forzati di convenienza, considerato il maggior numero di tentativi da parte dei migranti e dei richiedenti asilo di ottenere un soggiorno legittimo. A tal proposito si specifica come sia evidente che la crisi migratoria è stata sfruttata da reti criminali coinvolte nella tratta di esseri umani per agganciare le persone più vulnerabili, in particolare le donne e i bambini. Inoltre, si registra un drastico e preoccupante aumento di donne e ragazze nigeriane che lasciano la Libia (4371 nel periodo gennaio-settembre 2015 rispetto a 1008 nell'anno precedente, l'80% delle quali - secondo la stima di OIM Italia¹³⁹ - è vittima di tratta) ed è diffusa la preoccupazione di un maggiore rischio di tratta a fini di sfruttamento sessuale.

Uno dei principali problemi legati alla tratta, e denunciato dalla Commissione, è la scarsità delle risorse finanziarie di cui dispongono sia gli stati membri che le organizzazioni non governative per mettere in pratica misure anti-tratta, per l'assistenza alle vittime e per le misure di prevenzione a livello nazionale. Ed è per tale ragione che la Relazione si conclude invitando gli stati membri ad assegnare risorse appropriate per lottare contro la tratta di esseri umani e operare in stretta

138 p. 7 della Relazione.

139 OIM Italia,

[http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view
&id=341&Itemid=46](http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46)

cooperazione con la società civile, affrontando e organizzando in base alle priorità la lotta a tutte le forme di sfruttamento., contrastando, in primo luogo la domanda che lo sostiene.

Diritto alla Salute e libertà terapeutica

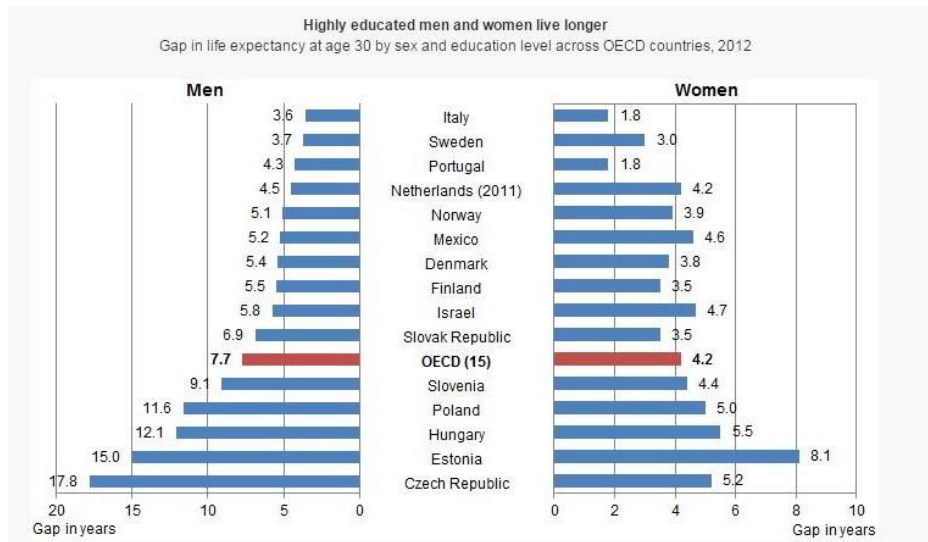
Di Silvia Demma

Il punto della situazione

In prossimità del referendum sulla riforma costituzionale, che interviene nuovamente sul diritto alla salute (Titolo V, art. 117) è utile riflettere su quali siano le sfide sul tavolo. Sull'elaborazione delle politiche sanitarie incide infatti una pluralità di fattori – epidemiologici, tecnologici, economici, culturali – che faticano a trovare una sintesi coerente in un contesto di molteplici fonti normative (Unione Europea, Stato, Regioni).

Il *federalismo sanitario* introdotto con la [precedente riforma](#) ha semmai esaltato le [differenze](#) tra le Regioni: l'idea di Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) garantiti su tutto il territorio nazionale (L.Cost. 3/2001, art. 3, c. 1, m) è rimasta sulla carta. Lacreazione di 21 Servizi Sanitari regionali ha moltiplicato i tavoli di trattativa, inclusi quelli tra Regioni per affrontare la [mobilità sanitaria](#), che le pone in concorrenza tra loro. Al riguardo, il fatto che si parli di *un giro d'affari* nel quale ha un peso significativo la [sanità privata in convenzione](#), pone per contrasto la domanda sul grado effettivo di libertà goduto dai cittadini nella scelta sul luogo di cura (l. 833/78, art. 19), se l'offerta sanitaria della regione di residenza è [carente](#) o se non si sia di fronte ad un'altra forma di discriminazione in base al reddito e all'istruzione che incide anche sulla salute.

Tab. 1: Donne e uomini più istruiti sono più longevi. In tutti gli Stati presi in esame, titolo di studio e reddito elevati corrispondono a più anni di vita. Si evidenzia quanto incide la scolarità – laurea vs/scuola d’obbligo - sull’aspettativa di vita dei trentenni. Dati 2012



Fonte: OECD

In quest’ottica, e tenendo presente che la povertà relativa in Italia continua a crescere (nel 2015 il numero di persone in condizione di povertà relativa è salito a 8.370.000, pari al 13,7% dei residenti, rispetto al 12,9% del 2014)¹⁴⁰, il previsto ricorso alla compartecipazione alla spesa (ticket) nei nuovi Lea¹⁴¹ desta allarme, visto l’incremento già registrato del 26% dal 2008 al 2014¹⁴².

¹⁴⁰ Istat, La Povertà in Italia Anno 2015, 14/07/2016

¹⁴¹ Ministero della Salute, Dir.Gen.della Programmazione Sanitaria, Relazione tecnica, Quadro di riferimento per la valutazione di impatto dello schema di DPCM, p. 22, pubblicato da Sos Sanità, 285

Tab. 2: Povertà in Italia

Non povere (89,6)	Sicuramente non povere (82,4)		Linea al 120% (+ 20%) di quella standard
	Quasi povere (7,2)	4,0	Linea al 110% (+10%) di quella standard
		3,2	Linea standard
Povere (10,4)	Appena povere (5,2)	2,9	Linea al 90% (- 10%) di quella standard
		2,3	Linea all'80% (- 20%) di quella standard
	Sicuramente povere (5,2)		

(Legenda: la linea standard corrisponde alla soglia povertà relativa, pari a € 1.050,95/mese di spesa per una famiglia di due persone)Fonte: Istat

La riforma costituzionale potrebbe forse [invertire](#) la rotta rispetto alle differenze registrate, ma non mancano [voci critiche](#), che sottolineano il [mancato riferimento esplicito](#) al diritto alla salute e il fatto che la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari [continuerebbero a far capo alle Regioni](#).

Tab. 3: Punteggio raggiunto dalle Regioni nell'applicazione dei Lea, anni 2013 (ufficiale) e 2014 (contestato da alcune Regioni, ufficioso)

Punteggio 2013		Rango	Punteggio 2014	
Toscana	214	1	Toscana	217

http://www.sossanita.it/doc/2016_09_LEA-RELAZ-TECNICA-bozza.pdf

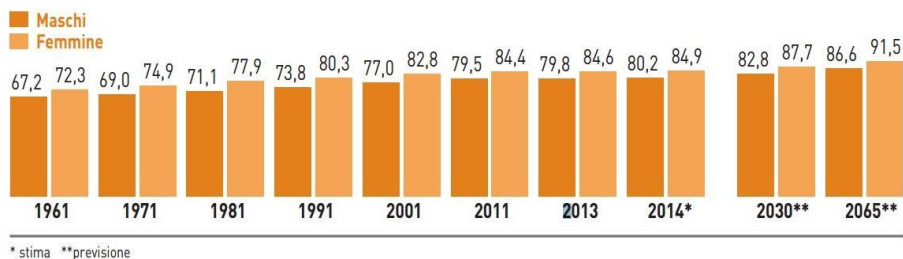
¹⁴²Agenas, Andamento spesa sanitaria nazionale e regionale 2008 – 2014, 27/05/2015

Emilia Romagna	204	2	Emilia Romagna	204
Piemonte	201	3	Piemonte	194
Marche	191	4	Liguria	194
Veneto	190	5	Lombardia	193
Liguria	187	6	Marche	192
Lombardia	187	7	Veneto	189
Umbria	179	8	Basilicata	177
Sicilia	165	9	Sicilia	170
Abruzzo	152	10	Umbria	165
Lazio	152	11	Abruzzo	163
Basilicata	146	12	Puglia	161
Molise	140	13	Lazio	154
Calabria	135	14	Molise	148
Puglia	134	15	Campania	139
Campania	127	16	Calabria	131

(Legenda: soglia 160 – Regione Adempiente con impegno su alcuni indicatori, <130 – Regione in situazione critica) Fonte: Sanità 24, Il Sole 24 Ore, 12/11/2015

A prescindere dall'esito referendario e dai suoi eventuali riflessi sulle politiche sanitarie, rimane sul campo l'applicazione [dei Lea aggiornati](#), approvati in Conferenza Stato Regioni il 7 settembre: di nuovo, la sua natura di diritto [finanziariamente condizionato](#) sottopone la salute ai vincoli di bilancio. L'entusiasmo per i nuovi Lea, pur in vista di [stanziamenti più corposi](#) sarà subito [messo alla prova](#).

Tab. 4: Speranza di vita alla nascita per sesso, anni 1961 – 2065



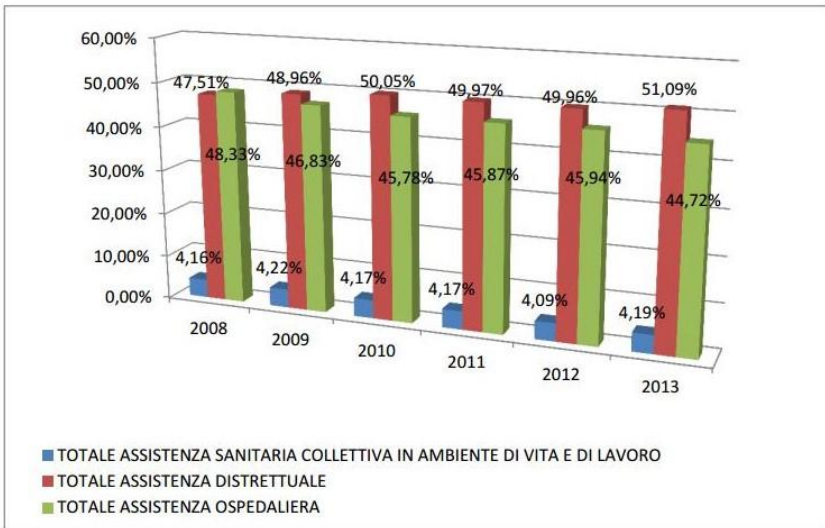
Fonte: Istat

A meno di non credere davvero che la longevità italiana sia solo merito del [rosmarino](#), dell'[alimentazione](#) o del [genoma](#)-su cui si svolgono ricerche che generano anche [guadagni](#)-per continuare a vedere anziane sorridenti e pimpanti dai [giornali esteri](#) occorre mantenere solido il SSN, applicazione del diritto alla salute in Costituzione.

Le previsioni demografiche impongono di promuovere la prevenzione, per la quale si è speso per anni meno di quel 5% previsto, e di [rimodulare l'assistenza](#).

Poiché anche i medici invecchiano e vanno in pensione, dopo i temuti effetti del [blocco del turn over](#), è all'orizzonte il [drastico assottigliamento](#) delle fila dei medici di famiglia.

Tab. 5: Andamento della ripartizione della spesa sanitaria, anni 2008-2013.



(Legenda: Assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro corrisponde a prevenzione. Nel periodo, era prevista la ripartizione: 5%, prevenzione; 51%, assistenza distrettuale; 44%, assistenza ospedaliera).Fonte: Agenas

Se per i medici ospedalieri si prospettano nuove assunzioni¹⁴³, il problema rischia di essere di più difficile soluzione per i medici di famiglia: a causa degli scarsi investimenti per la formazione, demandata per questo ambito alle Regioni, le future nuove leve risultano assottigliate.

Tenendo sempre a mente che ogni Regione fa storia a sé e che nel settore sanità i dati sono resi disponibili al pubblico con tempi dilatati, di seguito si offre un quadro della situazione attuale. La prospettiva è quella dei *luoghi*, quasi a seguire la vita quotidiana dei cittadini, nel tentativo di mettere in risalto i problemi nell'esercizio del diritto alla salute e le prospettive future.

Quanto alla libertà terapeutica, nel convulso clima politico attuale, rimangono nel limbo le norme capaci di rinfocolare battaglie di posizione tra gli schieramenti, quali la legge sul fine vita e sulla liberalizzazione dell'uso della cannabis.

¹⁴³<http://www.lastampa.it/2016/09/06/economia/lo-stato-vuole-assumere-si-parte-con-tremila-medici-W06h5ZChph2NVLccarfKMI/pagina.html>

I luoghi della salute: in farmacia

In attesa del varo del ddl 2085 sulla concorrenza (l'esame in Aula del Senato, in calendario la prima settimana di ottobre 2016, è slittato)¹⁴⁴ che forse rinfoltirà le farmacie – ora la media è di una ogni 3.340 abitanti – e che ha alimentato le speranze di consumatori, la vera questione è un'altra.

Tab. 6: Farmaci senza ricetta, volumi di vendite e fatturato, con variazioni rispetto al periodo precedente di riferimento

canali	confezioni vendute genn/marzo 2016			fatturato aprile 2015 marzo 2016		
	migliaia	quota%	var. %	€ 1.000	quota %	var. %
Farmacie	73555	91,3	-8,5	610125	92,7	-5,7
Farmaci OTC	54687	74,3	-8,5	448962	73,6	-6,0
Farmaci SP	18868	25,7	-8,6	161163	73,6	-5,1
Parafarmacie	4096	5,1	-7,8	30793	4,7	-5,9
Farmaci OTC	3210	78,4	-7,2	24403	79,2	-6,0
Farmaci SP	886	21,6	-9,7	6390	20,8	-5,4
G. distribuz.	2871	3,6	-0,3	17475	2,5	2,9
Farmaci OTC	2264	78,9	-1,0	14279	81,7	2,5
Farmaci SP	607	21,1	2,4	3196	18,3	4,8

Fonte: Sole 24 Ore, 3/05/2016

Questa spesa (€ 658,393 mil.) grava interamente sui cittadini (salvo la quota eventualmente posta in detrazione fiscale) è relativa ai c.d. farmaci da banco (OTC) e senza prescrizione (SP) come antipiretici e

¹⁴⁴ La richiesta delle parafarmacie di poter accedere al mercato dei farmaci in fascia C (farmaci non mutuabili con obbligo di ricetta) non ha trovato fino ad ora accoglimento. La 10^a Commissione permanente Senato, ha invece approvato (12/07/2016) l'emendamento 48.100 che consente l'ingresso delle società di capitali, anche se ogni singola catena non potrà controllare, direttamente o indirettamente, più del 20% delle farmacie esistenti in ogni regione.

antidolorifici. Altrettanto, gravano sui cittadini i ticket sulla ricetta e la differenza dal costo del farmaco *equivalente* (farmaco con medesima molecola attiva rispetto a quello con brevetto scaduto), piuttosto elevata. È possibile supporre che su quest'ultima voce incida ancora una certa diffidenza per il farmaco generico, ma non è da escludere che intervengano sulla scelta di acquisto anche altri fattori (eccipienti, tempi di rilascio). In ogni caso, le voci di spesa corrispondenti sono in calo.

Tab. 7: Spesa per farmaci dispensati dal SSN

	2015, € 1000	2016, € 1000	var. %
spesa netta convenzionata	3.676.983	3.494.690	-5,0
compartecipazione (ticket su ricetta + differenza da farmaco equivalente generico)	656.556	662.780 (437.002 diff. equiv. = 65,9%)	0,9
distribuzione diretta fascia A	1.677.921	2.264.716	35,0

Dati Aifa, riferiti ai primi 5 mesi dei due anni a confronto

In assoluta controtendenza sono invece i farmaci c.d. a distribuzione diretta (dispensati in ospedale, DD; in farmacia, DPC). Nella voce rientrano i farmaci utili ad assicurare continuità terapeutica ospedale-territorio, ma anche e soprattutto i c.d. farmaci innovativi. In proposito è eclatante il caso nuovi farmaci antivirali per l'epatite C, il cui prezzo elevatissimo pare legato alla [mera logica del profitto](#) più che dai costi di ricerca e sviluppo. Le trattative tra l'Aifa e la casa produttrice per il rinnovo del contratto di fornitura, dopo il primo contratto [confidenziale](#) da [€ 750.000 per il trattamento di 50.000 pazienti](#), si sono concluse solo il 30 settembre e [«consentirà di trattare il più grande numero di pazienti in Europa»](#). Tuttavia, permane il problema di coniugare la sostenibilità

della spesa col principio dell'accesso alla cure per [tutti i malati](#). Se nel caso di questi farmaci si inizia a parlare apertamente di [emergenza nazionale](#) di sanità pubblica come strategia per aggirare le normative sui brevetti, diverso è il discorso per molti altri farmaci ugualmente a distribuzione diretta. Ad esempio, i criteri dell'equivalenza terapeutica contenuti nella determinazione Aifa 458/16 per le aste d'acquisto regionali hanno evidenziato che la logica del risparmio si può tradurre nel rischio per il paziente di [pagare di tasca propria](#) le cure. Dopo le veementi proteste dei medici Fimng, la determina è stata [sospesa](#), ma rimane il problema di come contenere la spesa farmaceutica complessiva ed assicurare il regolare rifornimento. Alcuni rimedi suggeriti – il [corretto confezionamento dei farmaci](#), ad esempio – nella loro banalità evidenziano quanto sia ancora possibile fare per contrastare fenomeni distorsivi del mercato.

Per concludere, segnaliamo l'aggiornamento sulla sperimentazione avviata dall'Istituto farmaceutico militare di Firenze per la coltivazione di cannabis terapeutica, avviata per sostituire almeno una quota delle importazioni dall'Olanda. La prima produzione è stata di 50 kg. e se supererà gli opportuni controlli di qualità dovrebbe iniziare ad essere distribuita ai pazienti a novembre, confezionata secondo le indicazioni terapeutiche.

I luoghi della salute: in ospedale

Sono ancora vivide le immagini dei crolli in due ospedali provocati dal terremoto nelle Marche il 24 agosto. Quanto sono sicuri gli ospedali? A distanza di 16 anni dall'emanazione delle «Raccomandazioni per il miglioramento della sicurezza sismica e della funzionalità degli ospedali» pare che rimanga ancora molto da fare. Considerato che «Secondo uno studio commissionato dall'ex Ministro Veronesi nel 2001, su circa 1000 presidi, risulta che circa il 65% è stato costruito prima del 1970 (di cui il 15% prima del 1900 e il 20% tra il 1900 e il 1940), il 20% tra il 1971 e 1990 e solamente il 15% dal 1991 al 2001»¹⁴⁵ sorge un altro quesito: in quante di queste strutture è presente l'amianto, in passato largamente utilizzato in edilizia? Osservando la mappatura di tutti i siti contaminati – non solo delle strutture pubbliche - del Ministero dell'Ambiente, pare che solo alcune Regioni siano particolarmente afflitte dal problema. In ogni caso, va registrata l'istituzione del Fondo per la progettazione preliminare e definitiva degli interventi di bonifica di beni contaminati da amianto per gli edifici pubblici, con una dotazione di €17.5 milioni su tre anni (l. 221/2015), un passo verso la soluzione.

¹⁴⁵ Vulnerabilità sismica delle strutture sanitarie, relazione presentata dal Capo del Dipartimento della Protezione civile Bertolaso alla Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, 9/06/2009

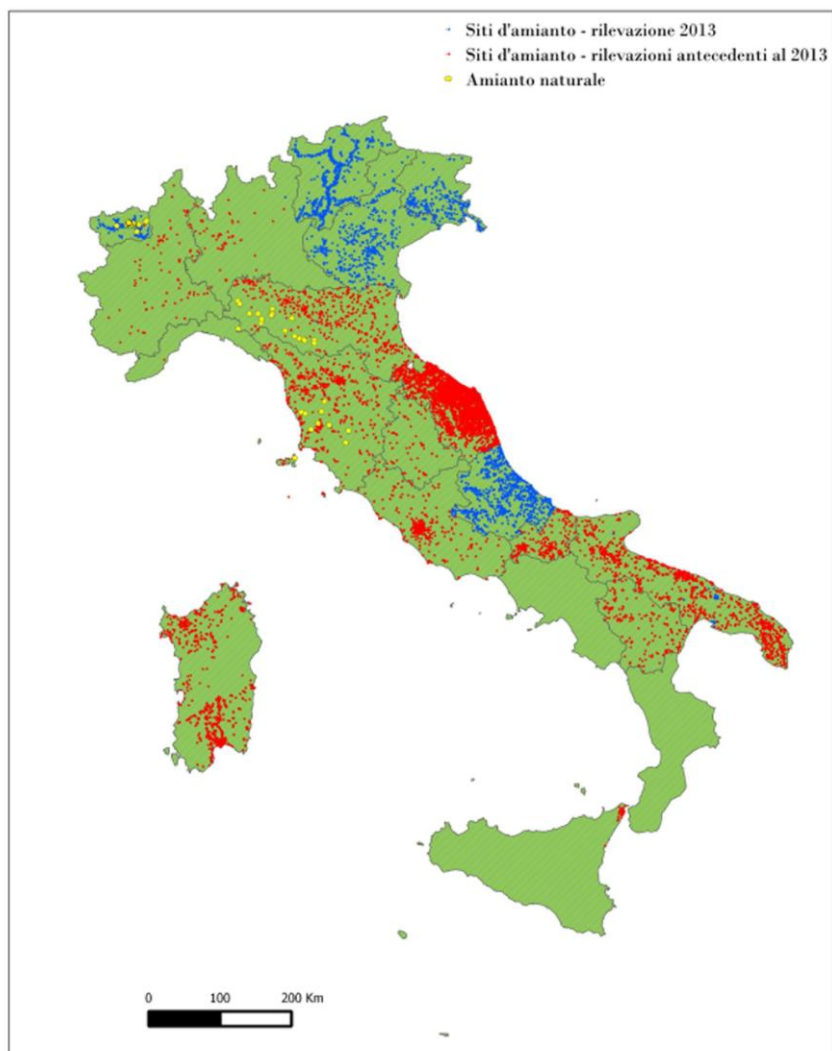
Mappatura siti d'amianto

Dati aggiornati al 14 luglio 2014

Numero di siti d'amianto: 33610



*Ministero dell'Ambiente e della
Tutela del Territorio e del Mare*
Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle
Risorse Idriche



L'ambito nel quale invece pare essere stata trovata la soluzione è quello dei trapianti. Sono oltre 9000¹⁴⁶, tra adulti e bambini, quanti attendono di affrontare un intervento che può loro salvare la vita o sottrarli – nel caso del trapianto di rene - a terapie vincolanti, comela dialisi che prevede più cicli di diverse ore la settimana. Dietro ogni trapianto esistono uno stuolo di competenze di alto livello, strutture attrezzate, reti logistiche cui è richiesto di essere in grado di attivarsi H/24. Solo una minima quota di questi interventi può essere infatti programmata, con donazione da vivente. In genere è necessario un donatore in stato di morte cerebrale, cui evidentemente non si può in quel momento chiedere quale sia la sua volontà. Il legislatore (L. 91/99) era giunto a prospettare il principio del silenzio-assenso alla donazione (art. 4, comma 1), ma continuano ad essere applicate le *Disposizioni transitorie* delineate all'art. 23 della medesima legge secondo cui il soggetto deve esplicitare la propria volontà. Negli anni al numero di consensi alla donazione registrato nella banca dati del Sistema Informativo Trapianti (SIT) ha contribuito in misura preponderante l'Aido¹⁴⁷, sebbene anche le Asl^{148,149} fossero state coinvolte. È, in effetti, possibile esplicitare la propria volontà anche con il tesserino blu¹⁵⁰ da tenere con sé, ma è piuttosto evidente che in situazioni così complesse per gli operatori sanitari sarebbe più agevole consultare la banca dati SIT. Accade così che, in mancanza di un qualche documento sottoscritto dal potenziale

¹⁴⁶ Il numero di richiedenti e di potenziali donatori è aggiornato in tempo reale. <https://trapianti.sanita.it/statistiche/>

¹⁴⁷ <http://www.aido.it/faq>

¹⁴⁸ DM 8 Aprile 2000 attuativo della L.91/99

¹⁴⁹ http://www.trapianti.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_35_allegato.pdf

¹⁵⁰ http://www.trapianti.salute.gov.it/imgs/C_17_cntPagine_5_listaFile_i temName_0_file.pdf

donatore, il peso della decisione sia lasciato ai suoi famigliari, in un momento di altissimo stress emotivo.

Il cambio di marcia si prospetta all'orizzonte con il *Mille Proroghe* 2009 (D. L. 30/12/2009, n. 194, art. 3, comma 8 bis, conv. L. 26/02/2010, n. 25) che prevede che la scelta possa essere riportata anche sulla carta d'identità. Pochi mesi dopo la Regione Umbria avvia il progetto pilota per introdurre nelle procedure dell'Anagrafe la rilevazione del dato e la trasmissione al SIT. Ad aprile 2012 il sistema è Pare davvero l'uovo di Colombo: in Anagrafe, per la carta d'identità, prima o poi ci passano tutti. Bisogna però attendere il *Decreto del Fare* collaudato con risultati molto positivi e ampiamente documentati¹⁵¹. del 2013 (D.L. 21/06/2013, n. 69, conv. L. 09/08/2013, n. 98, art. 43, comma 1) per aggiungere il tassello mancante: «I Comuni, trasmettono i dati relativi al consenso o al diniego alla donazione degli organi al Sistema informativo trapianti». A distanza di tre anni, i risultati sono da considerare positivi se raffrontati con quelli raggiunti dalle Asl, anche grazie alla massa di materiali resa disponibile dal Ministero¹⁵², incluso l'esempio di Delibera di Giunta. Tra gli assenti all'iniziativa *Una scelta in Comune*, spiccano la totalità dei centri del Friuli Venezia Giulia, alcuni capoluoghi sede di centri di trapianto come Torino, Padova, Treviso e il tardato avvio a Milano (11/01/2016)¹⁵³ e Napoli

¹⁵¹<http://www.ccm-network.it/progetto.jsp?id=node/1276&idP=740>http://www.ccm-network.it/documenti/Ccm/programmi_e_progetti/2010/strategici/donazione-organi-Umbria/rapporto-finale.pdf

¹⁵²<http://www.trapianti.salute.gov.it/cnt/cntDettaglioMenu.jsp?id=222&area=cnt-generale&menu=menuPrincipale&sotmenu=donazione&label=mpdv>

¹⁵³ Dichiarazioni registrate dal Comune, dati al 3 settembre 2016 – Milano: 22197, di cui 19264 favorevoli, fonte:

https://trapianti.sanita.it/statistiche/PEdichdett_030.asp

(05/08/2016)¹⁵⁴. Tralasciando l'abitudine ancora radicata al sensazionalismo dei *media*¹⁵⁵, rimane da chiedersi come mai sia stato necessario coinvolgere il Ministero degli Interni e i Comuni cui fa capo il rilascio della carta d'identità (TULPS, art. 3), quando in teoria ci dovrebbe essere il Fascicolo Sanitario Elettronico. [Problemi di varia natura](#) hanno fino ad oggi però rallentato il processo. Con il DPCM 178 del 29/09/2015 (Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico) e l'aggiornamento delle specifiche tecniche di interoperabilità¹⁵⁶ tra le Regioni di inizio agosto sono però stati fatti alcuni passi significativi avanti¹⁵⁷. Il cauto ottimismo si scontra con l'esperienza della rinviata dematerializzazione nella PA che sarebbe dovuta scattare il 12 agosto 2016¹⁵⁸, secondo quanto previsto dal DPCM 13/11/2014(art. 17, c. 2) in applicazione del Codice dell'amministrazione digitale (D. Lgs. 82/2005)¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Napoli, medesima data: 170 dichiarazioni, di cui 122 favorevoli, fonte: SIT, https://trapianti.sanita.it/statistiche/PEdichdett_150.asp

¹⁵⁵ <http://www.lastampa.it/2016/09/07/italia/cronache/esce-dal-coma-dopo-anni-i-medici-evento-rarissimo-yKS4XC32poWkR4GUZzgPOO/pagina.html>

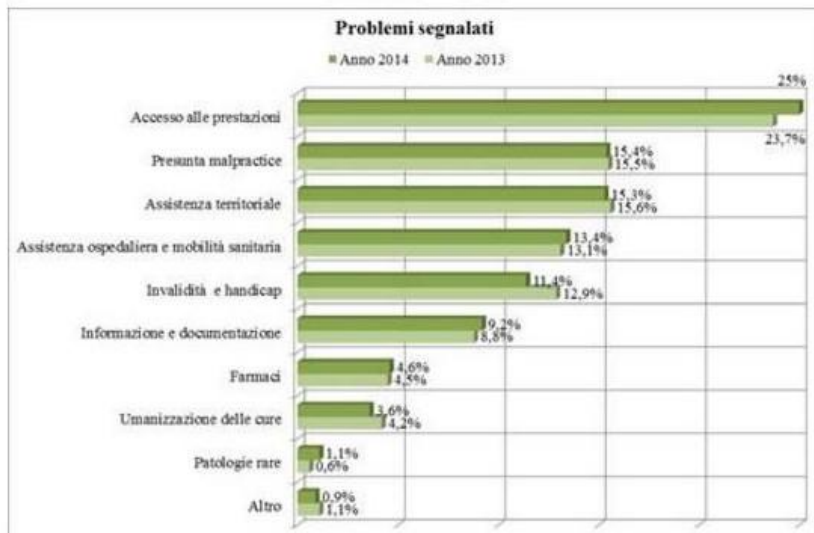
¹⁵⁶ <http://www.agid.gov.it/notizie/2016/08/02/fascicolo-sanitario-elettronico-aggornate-specifiche-tecniche-interoperabilita>

¹⁵⁷ Per una sommaria vista d'insieme della complessità del processo: http://www.agid.gov.it/sites/default/files/presentazioni/agid_cnr_fse_for_ump_a_seminario.pdf

¹⁵⁸ <http://www.lastampa.it/2016/08/01/italia/politica/la-fine-delle-scartoffie-dal-agosto-stop-alle-pratiche-di-carta-jOz9xtdj02AbT90kwlxHQN/pagina.html>

¹⁵⁹ Qui le anticipazioni dei contenuti del D. Lgs. 179/2016: http://www.repubblica.it/tecnologia/2016/08/10/news/ecco_il_codice_dell_amministrazione_digitale_il_rapporto_tra_pa_e_cittadino_passa_su_internet-145750309/

Tab. 8: Problemi segnalati al Tribunale per i diritti del malato



Fonte: Cittadinanzattiva - Rapporto PiT Salute 2015

È legato all’informatizzazione dei servizi anche l’ambito delle prestazioni specialistiche, nota dolente per molti cittadini sia per i costi, sia per le lunghe liste d’attesa. Il dato relativo ai metodi utilizzati per registrare le prenotazioni delle prestazioni *intra-moenia* – rilevazione del 2014 – rileva ancora l’uso dell’agenda cartacea (del professionista o della struttura) nel 12% dei casi, con la punta massima registrata dal Molise (100%).

Se si volge lo sguardo, invece, ai fatti di cronaca, uno su tutti richiama l’attenzione, perché propone in modo drammatico il tema dell’integrazione culturale, anche in campo sanitario. È il caso dei due bambini ricoverati –uno è morto - a Torino tra fine maggio e giugno, per l’infezione successiva alla circoncisione rituale *casalinga*. Già nel

1998 il Comitato di Bioetica si era espresso in materia¹⁶⁰ e nel 2013 un convegno *La circoncisione tra bioetica e dovere religioso*¹⁶¹ organizzato a Padova da Fnomceo e Associazione Medica Ebraica Italia ha ricordato – caso mai servisse – che la pratica non è diffusa solo tra i musulmani. Il problema, semmai, è quello di trovare soluzioni che consentano agli immigrati di vedere accolta la propria cultura anche in ambito sanitario. In questo senso, la soluzione prospettata dalla Regione Piemonte¹⁶² pare interessante: da un lato è riconosciuto il diritto all'obiezione di coscienza ai sanitari che, per motivi etici, non intendono praticare circoncisioni non necessario dal punto di vista medico¹⁶³ e dall'altro si offre la possibilità di celebrare il rito con l'intervento di un professionista, in ambiente sanitario e sicuro, pagando un ticket. La sfida è da un lato di diffondere adeguatamente l'informazione tra i genitori immigrati e dall'altro la formazione tra gli operatori sanitari all'approccio multiculturale.

¹⁶⁰ Comitato nazionale per la bioetica, I Pareri del Comitato, La circoncisione: Profili bioetici, 25 settembre 1998,

<http://presidenza.governo.it/bioetica/testi/250998.html>

¹⁶¹ <https://portale.fnomceo.it/fnomceo/showArticolo.2puntOT?id=99572>

¹⁶² <http://www.islamtorino.it/circoncisione-piemonte/>

¹⁶³ <http://www.lastampa.it/2016/06/11/cronaca/i-medici-non-sono-obbligati-a-fare-la-circoncisione->

[NckwOpSebjWAbKtwuEkTK/pagina.html](http://www.lastampa.it/2016/06/11/cronaca/i-medici-non-sono-obbligati-a-fare-la-circoncisione-NckwOpSebjWAbKtwuEkTK/pagina.html)

I luoghi della salute: a casa, al lavoro, per strada, a scuola

Sono questi i luoghi della [prevenzione](#) o, meglio, dove le condizioni di vita e le politiche, non solo sanitarie, di lungo periodo manifestano i propri effetti. In questo senso va colta l'importanza, ad esempio, delle misure volte a contenere l'[inquinamento](#). L'incidenza dei tumori protratta nel tempo ed estesa a tutta la popolazione a [Taranto](#) e [Casale Monferrato \(AI\)](#), in entrambi i casi correlata alla presenza di siti produttivi, evidenzia, tra gli altri, il dilemma tra diritto alla salute e diritto al lavoro. Peraltro, il numero di morti sul lavoro rilevati dall'Inail si mantiene al di sopra dei tre al giorno.

Tab. 9: Infortuni mortali denunciati

Anno	2011	2012	2013	2014	2015
Infortuni mortali	<i>1395</i>	<i>1355</i>	<i>1235</i>	<i>1152</i>	<i>1246</i>

Fonte: Inail

Un ruolo importante è svolto dalla scuola, dove possono essere appresi stili di vita utili a mantenersi sani: il programma di rilevazione dell'obesità infantile [Okkio alla salute](#) ne è un esempio. A scuola si potrebbe anche insegnare educazione sessuale, così come proposto da Rocco Siffredi¹⁶⁴, con esiti forse migliori - dal punto di vista della prevenzione - della campagna del FertilityDay.

¹⁶⁴<http://www.lastampa.it/2015/12/22/societa/educazione-sessuale-nelle-scuole-rocco-siffredi-ci-mette-la-faccia-e-l-esperienza-2PPNmVgOKAqQwURaLHySJM/pagina.html>

Educazione sessuale nelle scuole! Ci metto la faccia e l'esperienza #cipensarocco

Rocco Siffredi Italia



Firmare questa petizione

16.454 sostenitori

Mancano ancora 8.536 firme per raggiungere 25.000

nadia ferrigo
Italia

[Non sei tu?](#)

Sto firmando perché... (facoltativo)

Condividi con gli amici di Facebook

Giungiamo infine a casa, non tanto come luogo fisico, ma come luogo nel quale si concentrano e talvolta esplodono le difficoltà e le contraddizioni della struttura a tutela della salute. Negli anni, non è stato solo il sistema sanitario a cambiare, ma la famiglia: al censimento del 2011 i nuclei composti al massimo da due persone erano il 58.3% del totale. La presenza massiccia delle badanti ([si stima siano oltre 800.000](#)) dà la misura di quanto intenso sia il bisogno di ripensare il modello di cura e di assistenza a domicilio. Va peraltro ricordato che l'Istat riporta per il 2015 questi dati: gli ultrasessantacinquenni sono il 22% del totale, percentuale destinata a crescere ancora, dato che già i *baby-boomers* sono stati poco prolifici (nel 2015 il numero medio di figli per donna era di 1,34). La transizione verso nuovi modelli di assistenza, come la medicina di [iniziativa](#) e di [continuità assistenziale](#) sperimentata da tempo in alcune Regioni pare rispondere a questo bisogno.

A casa, infine, vengono prese le decisioni cruciali sulla salute e non è così agevole stabilire il confine della libertà di scelta quando sono coinvolti dei minori. Da tempo, ad esempio, è stata di fatto lasciata ai

genitori la scelta sulle vaccinazioni, con l'esito che la copertura è progressivamente scesa per arrivare al di sotto della soglia critica del 95% in diverse Regioni¹⁶⁵. Per affrontare il problema, in Emilia Romagna è stata scelta la strada di introdurre l'obbligo vaccinale per accedere ai servizi educativi per la prima infanzia, soluzione presente nel progetto di legge regionale presentato a luglio. Viene da chiedersi, però, se e quanto i pediatri informino adeguatamente i genitori, soprattutto sull'infondatezza della correlazione vaccini-autismo. Viene da ipotizzare che almeno in parte debba essere rimodulato il rapporto tra pediatra e genitori, anche per quanto riguarda le scelte alimentari¹⁶⁶, se si ha a mente la tutela della salute e si considera non solo il diffondersi della scelta vegana, ma anche il problema dell'obesità infantile.

Altre sono invece le questioni che solleva il caso della morte della ragazza prossima alla maggiore età che ha preferito alla chemioterapia il metodo Hamer per curare la leucemia. Da alcune ricostruzioni giornalistiche, pare che il Tribunale per i Minorenni¹⁶⁷ coinvolto abbia riconosciuto alla giovane la libertà di scelta. Non si tratta di un caso isolato: il numero di pazienti oncologici morti per aver optato per la cura Hamer pare destinato a salire¹⁶⁸. È, per esempio, emersa la storia della signora torinese affetta invece da melanoma, che ha scelto trattamenti alternativi ed è infine morta. La terapeuta, medico, cui si è affidata dovrà affrontare il processo previsto per il luglio

¹⁶⁵ Dati Osservasalute 2015

¹⁶⁶ http://www.ilsecoloxix.it/p/genova/2016/06/29/ASfaFxID-malnutrizione_pericolo_gaslini.shtml

¹⁶⁷ http://www.huffingtonpost.it/2016/09/01/morte-eleonora-parere-dottor-andrea-biondi_n_11817236.html

¹⁶⁸ http://torino.repubblica.it/cronaca/2016/04/05/news/_rifiutarono_le_cure_altri_due_morti_a_torino_tra_i_seguaci_di_hamer-136928243/

2017¹⁶⁹ e solo in fase dibattimentale emergeranno chiaramente, si spera i contorni della sua eventuale responsabilità. Il tema è, in ogni caso, etico per quei medici che propongono metodi di cura non validati scientificamente. Sorge però la domanda se siano sufficienti gli interventi sanzionatori degli Ordini dei Medici o se questi casi estremi non rappresentino la spia di crepe, che andrebbero indagate e affrontate, nella fiducia nelle terapie tradizionali.

¹⁶⁹<http://www.lastampa.it/2016/07/14/cronaca/rinviata-a-giudizio-la-durando-cur-con-le-tecniche-di-hamer-una-paziente-col-melanoma-vg41HnY2qkBgnfrk16RrUL/pagina.html>

Storie di dipendenze a confronto: cannabis e gioco d'azzardo

«Alcol e droga sono una piaga. Non diciamo solo no alla liberalizzazione della cannabis, diciamo no a tutte le dipendenze: droga, alcol, gioco». Così twitta la ministra Lorenzin, il 24 luglio, quando per pochi minuti la proposta di legge 2015 *Norme per la legalizzazione della coltivazione e del commercio della cannabis e dei suoi derivati* ha fatto capolino nell'aula della Camera, per essere subito rinviata.

Accomunare la cannabis al gioco è una scelta della Ministra, che però consente il confronto. La cannabis può avere anche degli effetti terapeutici – riconosciuti al punto da impegnare lo Stabilimento farmaceutico militare – mentre risulta arduo immaginare una funzione simile per il gioco, soprattutto davanti ad una macchinetta.

Non è certo la sede per disquisire su quanto sia innocua o meno la cannabis, ma non pare rappresentare un'emergenza sociale altrettanto grave quanto il gioco. Secondo l'Assessora veneta Lanzarin: «Il fatturato supera gli 88 miliardi di euro, la spesa media per i 17 milioni di giocatori si aggira sui 5 mila euro l'anno. Ma, come in tutte le statistiche, il valore medio nasconde le vere emergenze, cioè i giocatori compulsivi (almeno 2 milioni) che scommettono (e perdono) decine se non centinaia di migliaia di euro l'anno, mandando in rovina se stessi, famiglie e aziende»¹⁷⁰. Anche come fatturati siamo distanti: secondo le stime dell'Istat¹⁷¹, la cannabis frutterebbe solo circa 3 miliardi di euro.

¹⁷⁰http://www.quotidianosanita.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo_id=42320

¹⁷¹http://www.istat.it/it/files/2014/10/A-AUDIZIONE_8_OTTOBRE_ILLEGALITA_finale.pdf?title=L%E2%80%99economia+illegale+nei+conti+nazionali+-+10%2Fott%2F2014+-+Testo+integrale.pdf

E, infatti, tra le ragioni che spingono a richiedere la legalizzazione della cannabis c'è anche l'intento a sottrarre la sua commercializzazione alla criminalità.

Ad ulteriore prova della gravità del fenomeno delle [ludopatie](#), c'è lo stanziamento di 50 milioni di euro per il 2016 per gli interventi terapeutici. Tutto questo grazie al proliferare di macchinette, giochi online, lotterie e gratta e vinci che è iniziato pochi anni fa, dalla trasformazione dei monopoli nel 1988 e con l'ingresso in questo mercato di più concessionari nel 2006. Un mercato enorme, da cui traggono profitti i piccoli esercenti dei locali commerciali, i concessionari e lo Stato: nel 2015 l'erario ha incassato 8,7 miliardi di euro¹⁷².

Per arginare il fenomeno delle ludopatie, dal Presidente del Consiglio sono stati annunciati dei provvedimenti tesi a ridurre orari e licenze¹⁷³. Sarebbe interessante approdassero insieme alla proposta sulla cannabis per la discussione alla Camera.

¹⁷²<http://www.regioni.it/newsletter/n-2935/del-05-05-2016/slitta-intesa-sui-giochi-ma-prosegue-confronto-governo-regioni-15213/>

¹⁷³http://www.corriere.it/economia/16_settembre_05/niente-slot-machine-bar-tabaccherie-251dbaaa-7398-11e6-8697-4ca4df3f7e63.shtml

Garanzie del lavoro e garanzie di reddito

Di Lorenzo Fanoli

Il punto della situazione

In linea generale, nel 2015 e nel primo semestre del 2016, le dinamiche relative a disoccupazione, occupazione e redditi delle famiglie fanno registrare **lievi miglioramenti**.

In estrema sintesi i dati diffusi da Istat e Banca d'Italia evidenziano:

- un leggero calo dei tassi disoccupazione (dal 12,3% all'11,6% tra gennaio 2015 e lo stesso mese del 2016)
- un aumento complessivo degli occupati pari a circa 216 mila unità;
- un rallentamento delle dinamiche di riduzione del reddito delle famiglie.

Sitratta di cambiamenti modesti, poco consolidati e ancora insufficienti, che non consentono di considerare risolti gli effetti della crisi economica e finanziaria esplosa nel 2008.

Questi lievi miglioramenti sono parzialmente determinati da due specifiche misure governative rappresentate dal bonus di 80 euro per i lavoratori a basso reddito e **dagli sgravi contributivi** per le nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato per il 2015 collegate al **Jobs Act**. Quest'ultima misura di carattere congiunturale, purtroppo, non sembra rappresentare uno strumento capace di invertire effettivamente la rotta delle dinamiche dell'occupazione. Infatti per il primo semestre del 2016 il saldo tra contratti di lavoro attivati e cessati si è ridotto a poco più di 80 mila.

Sono, invece, **in peggioramento i dati sulla povertà**. Infatti nel 2015 le percentuali di famiglie e persone che versano in stato di povertà assoluta hanno raggiunto i loro massimi dal 2010.

Per contrastare il fenomeno il governo ha istituito, per decreto intergovernativo nel maggio di quest'anno, una misura, denominata **SIA (Sostegno di Inclusione Attiva)**, consistente in un sussidio per le famiglie indigenti nelle quali siano presenti minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza.

Sempre su iniziativa governativa è stato presentato un disegno di legge, approvato alla Camera e ora in discussione al Senato, che rende permanente tale misura e amplia la platea dei beneficiari.

Si tratta di misure specifiche sostanzialmente molto diverse dall'istituzione **di un reddito di cittadinanza come misura universale** e permanente che avevamo indicato nelle nostre raccomandazioni del Primo Rapporto sullo Stato dei Diritti.

A tale riguardo va segnalato l'avvio presso la commissione lavoro del Senato della discussione sul progetto di legge del Movimento 5 Stelle, già da noi illustrato nel precedente aggiornamento. Tuttavia l'iter di tale disegno di legge si presenta irto di ostacoli e difficoltà, anche in considerazione di diverse prese di posizione del Presidente del Consiglio, di esponenti del Partito Democratico ed alcuni dirigenti sindacali, apertamente contrari a tale misura.

Pertanto risulta fortemente improbabile, almeno nella presente legislatura l'allineamento del nostro Paese agli standard di molti altri paesi europei in materia di reddito minimo garantito.

Povert , andamento del reddito delle famiglie e sua distribuzione in Italia

Nel precedente aggiornamento del Rapporto sullo stato dei diritti avevamo segnalato due fenomeni di lungo periodo riguardanti il nostro Paese e, pi  in generale, le economie occidentali, che si sono manifestati con notevole evidenza ed accentuati con la crisi economico-finanziaria, esplosa nel 2008 assieme alla bolla dei sub-prime:

- l'allargamento dell'area della povert  con il progressivo coinvolgimento di fasce di popolazione appartenenti a settori di classe media
- l'aumento costante delle disuguaglianze di reddito con la concentrazione delle ricchezze negli strati altri della piramide sociale;

Purtroppo, da quanto emerge dai dati delle recenti rilevazioni di Istat, Banca d'Italia ed Eurostat, tali fenomeni non accennano a cambiare direzione.

Come si pu  vedere dalla figura 1 l'area della povert  in Italia non diminuisce: in particolare la povert  assoluta continua a crescere anche tra il 2014 e il 2015.

Istat stima che, a fine 2015, le famiglie in povert  assoluta¹⁷⁴ siano circa 1 milione e 582 mila e gli individui 4 milioni e 598 mila, cio  il 7,3%

¹⁷⁴ (*) Istat definisce come individuo in condizione di povert  assoluta il componente di una nucleo familiare che non   in grado di fruire pienamente di un paniere di beni di prima necessit  relativi all'alimentazione, all'abitazione, alla sanit , all'istruzione e ulteriori spese residuali ma necessarie. La soglia economica di reddito (o disponibilit  economica) varia di anno in anno e in base alle tipologie di famiglia di appartenenza, il luogo e la zona di residenza. Per il 2013 varia orientativamente tra i 400 e i 750 euro mensili a persona.

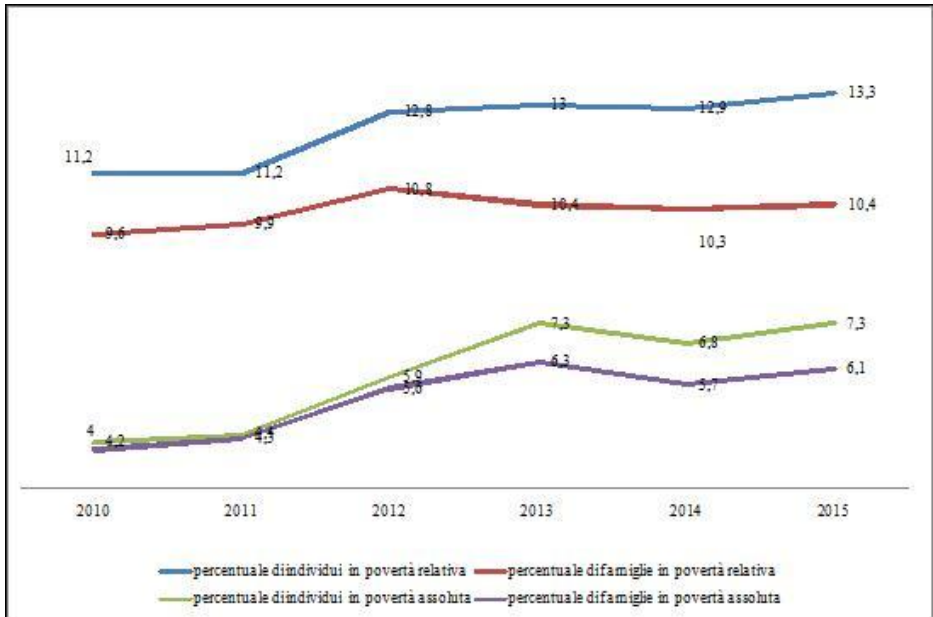
della popolazione residente. Si tratta dei valori più alti fatti registrare dal 2005.

La povertà relativa riguarda invece 2 milioni 678 mila famiglie (il 10,4% dell'universo delle famiglie italiane) e 8 milioni 307 mila individui (il 13,3% dell'intera popolazione).

Per contrastare il fenomeno il Governo ha istituito una prima forma di sostegno al reddito di alcune categorie di famiglie, denominato SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva) attraverso un decreto interministeriale il 26 maggio 2016. Ha inoltre elaborato una Disegno di legge a firma del Ministro del Lavoro, già approvato alla Camera il 14 luglio 2016 e ora in discussione al Senato riguardante l'istituzione permanente e l'ampliamento del sostegno all'inclusione attiva e il riordino delle misure già esistenti di contrasto alla povertà.

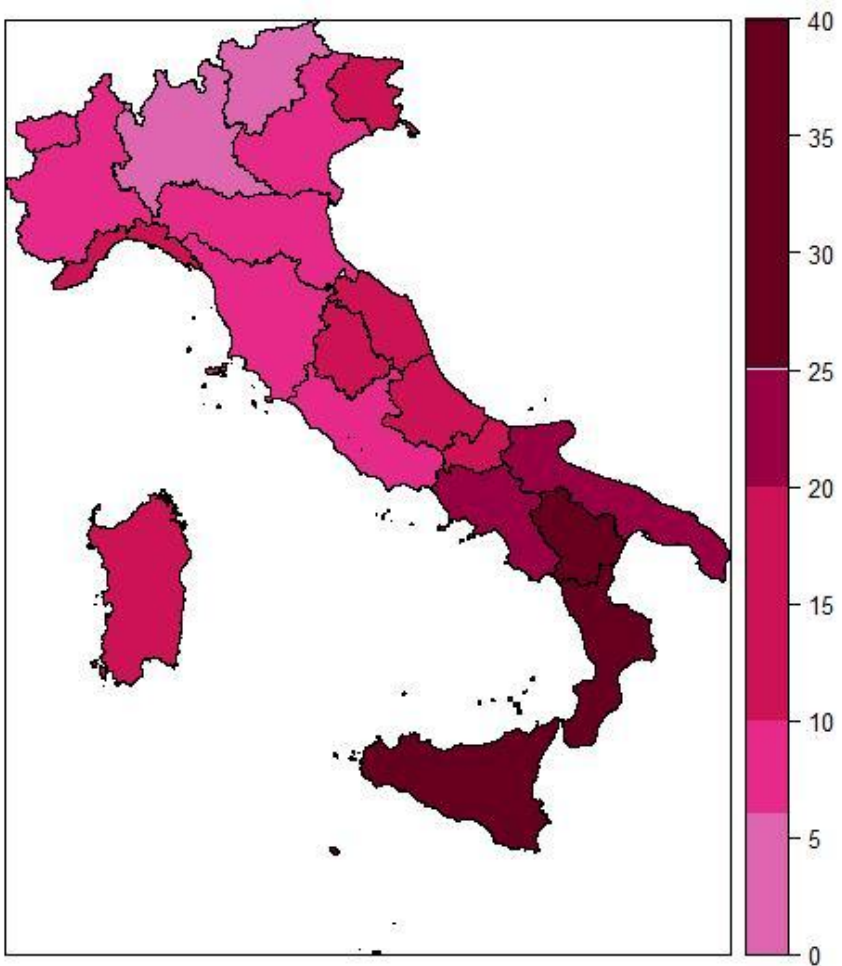
In precedenza, nella primavera del 2014, il Governo aveva messo in campo l'iniziativa del bonus di 80 euro per i lavoratori a basso reddito che, dal punto di vista del contrasto alla povertà non sembra aver determinato effetti specifici. Tale misura ha, invece, inciso, come si vedrà successivamente, sull'andamento complessivo dei redditi, in particolare tra le fasce di popolazione collocate ai gradini bassi delle piramidi costruite sulla base delle distribuzioni dei redditi da lavoro dipendente.

Fig.1 Le dinamiche della povertà in Italia 2010-2015 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat giugno 2016

**Fig.2 La mappa regionale della povertà in Italiaa dicembre 2015
(% di persone in condizione di povertà relativa)**

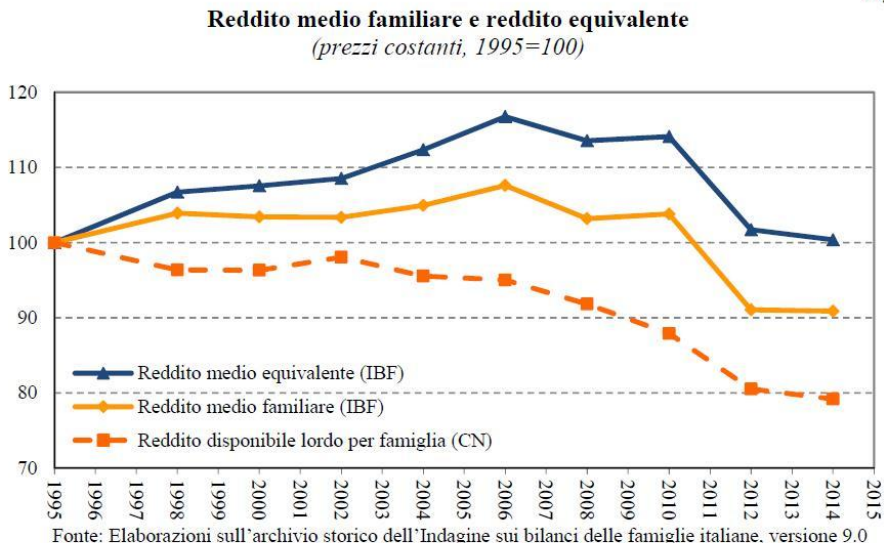


Fonte: Elaborazioni su dati Istat giugno 2016

Per quanto riguarda gli andamenti del reddito delle famiglie l'ultima rilevazione di Banca d'Italia, relativamente al 2015, evidenzia un notevole rallentamento della dinamica della riduzione del reddito disponibile per le famiglie anche per effetto dell'iniziativa governativa del bonus di 80 euro. Tra maggio e dicembre del 2014 i lavoratori dipendenti con un reddito annuo complessivo compreso tra circa 8.100 e 26.000 euro hanno beneficiato del bonus fiscale previsto dal decreto legge n. 66 del 24 aprile 2014. Secondo l'indagine annuale di Banca d'Italia sui redditi degli italiani, ha dichiarato di averlo ricevuto poco più di un quinto delle famiglie italiane, percependo in media 86 euro mensili. Per via del disegno dell'intervento, collegato alla percezione individuale di un reddito da lavoro dipendente, le famiglie con più di una fonte di reddito hanno ricevuto il bonus in misura maggiore delle altre. Le famiglie che lo hanno percepito hanno dichiarato di averne speso in media il 90 per cento

Fig.3 Andamento 1995-2015 del reddito delle famiglie sulla base delle rilevazioni di Banca d'Italia

Fig



L'ineguaglianza della distribuzione del reddito.

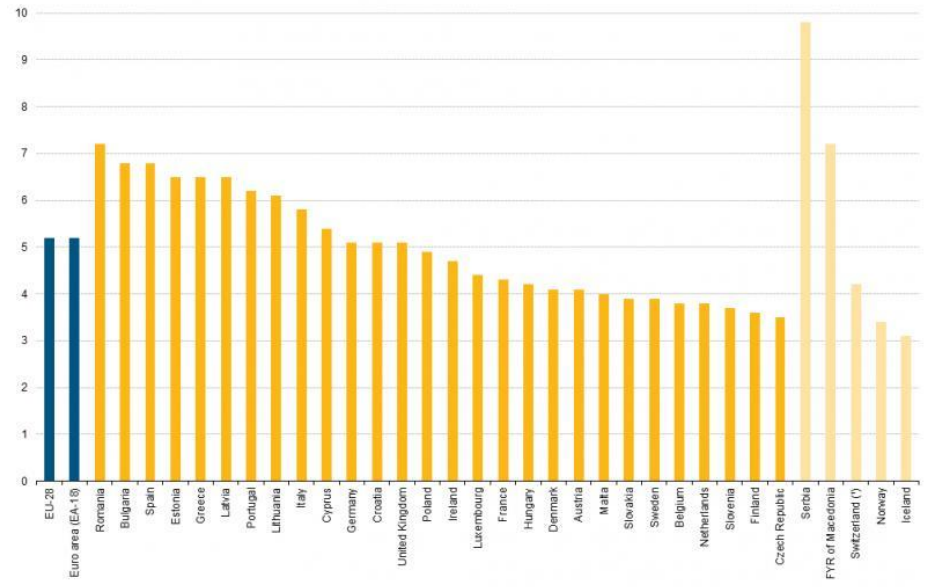
Non accenna a diminuire invecela concentrazione del reddito nelle fasce più ricche della popolazione.

Il grafico che segue illustra il rapporto di disparità esistente tra i percettori di reddito appartenenti al 20% della popolazione più ricca rispetto al 20% di quella più povera nei singoli paesi europei.

In Italia l'insieme del 20% dei percettori di redditi più alti dispone di un reddito complessivo di circa 6 volte superiore rispetto a quello percepito dal 20% costituito dai percettori di redditi più bassi.

Fig.4 Indicatore di ineguaglianza di reddito tra percettori di redditi alti e redditi bassi

(proporzione di reddito complessivo guadagnato dal 20% più ricco rispetto a quello guadagnato dal 20% più povero).



Fonte: Elaborazioni EUROSTAT

Occupazione disoccupazione, precariato, effetti del Jobs Act

Occupazione e disoccupazione in Italia

L'analisi dei dati relativi a occupazione e disoccupazione evidenziano andamenti in leggero miglioramento:

- complessivamente tra il primo trimestre 2015 e il primo trimestre 2016 gli occupati sono cresciuti di circa 217 mila unità;
- nello stesso periodo è calato anche il tasso di disoccupazione dal 12,3 all'11,6%.

Si sono anche leggermente ridotti i tassi di disoccupazione giovanile (in particolare nella fascia tra 20 e 24 anni, nel confronto tra primo trimestre 2015 e lo stesso periodo del 2016, si è passati dal 41,5 al 38,2%).

Non sembra però in riduzione significativa la dimensione del fenomeno dei NEET (giovani che non studiano e non lavorano) che riguarda oltre 3milioni e 300 mila persone.

Rimangono fortemente accentuate le differenze tra Nord e Sud Italia ma si può notare che nella Regione Basilicata la situazione si presenta migliore rispetto le altre regioni del mezzogiorno d'Italia con un tasso di disoccupazione inferiore al 20% per effetto soprattutto dalla presenza della Fiat a Melfi e del suo indotto che tra il 2014 e il 2015 hanno inserito oltre 2 mila neo-assunti.

Tab. 1 Andamento del numero (000) di Occupati nel biennio 2014-2016 (I° trimestre)

	Primo Trim.	Secondo Trim.	Terzo Trim.	Quarto Trim.	Primo Trim.	Secondo Trim.	Terzo Trim.	Quarto Trim.	Primo Trim.
	2014	2014	2014	2014	2015	2015	2015	2015	2016
Uomini	12.904	12.952	12.958	12.974	12.997	13.052	13.159	13.140	13.147
Donne	9.300	9.312	9.353	9.379	9.344	9.377	9.397	9.401	9.411
TOTALE	22.203	22.264	22.312	22.354	22.341	22.429	22.556	22.540	22.558

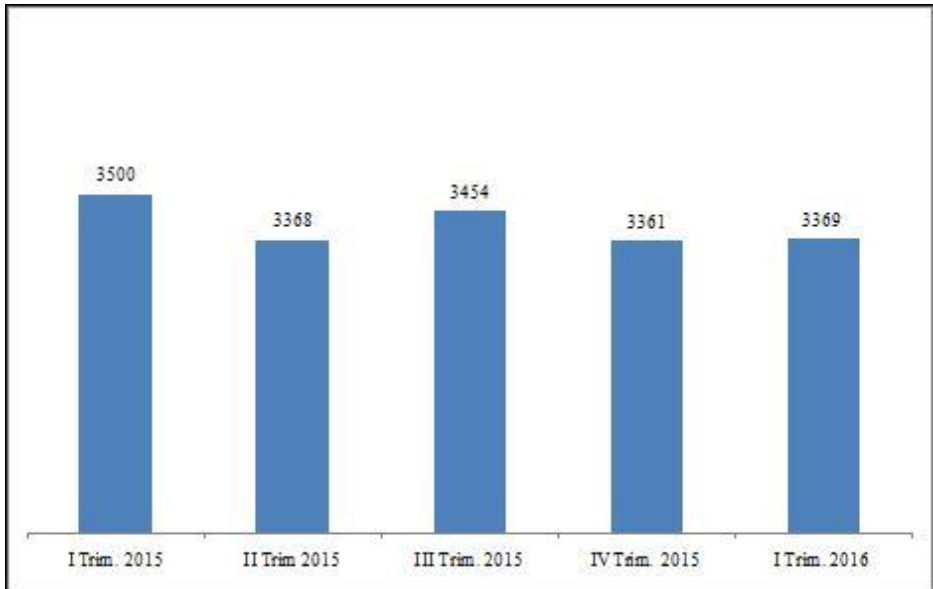
Fonte: Istat Statistiche sulla disoccupazione

Tab.2 Andamento dei tassi di disoccupazione nel biennio 2014-2016 (I° trimestre)

	Primo Trim.	Secondo Trim.	Terzo Trim.	Quarto Trim.	Primo Trim.	Secondo Trim.	Terzo Trim.	Quarto Trim.	Primo Trim.
	2014	2014	2014	2014	2015	2015	2015	2015	2016
TOTALE	12,8	12,4	12,6	12,8	12,3	12,2	11,6	11,6	11,6
Uomini	12,1	11,7	11,8	11,8	11,6	11,6	11,0	11,1	11,0
Donne	13,7	13,5	13,6	14,0	13,3	13,0	12,4	12,3	12,5
Tassi di disoccupazione giovanile									
18-29 anni	33,6	30,3	29,4	32,2	32,0	30,5	26,3	29,6	29,7
20-24 anni	43,2	38,9	35,9	39,4	41,5	38,5	32,6	36,9	38,2
25-34 anni	19,6	17,6	17,4	19,6	19,4	18,6	15,5	17,6	18,2

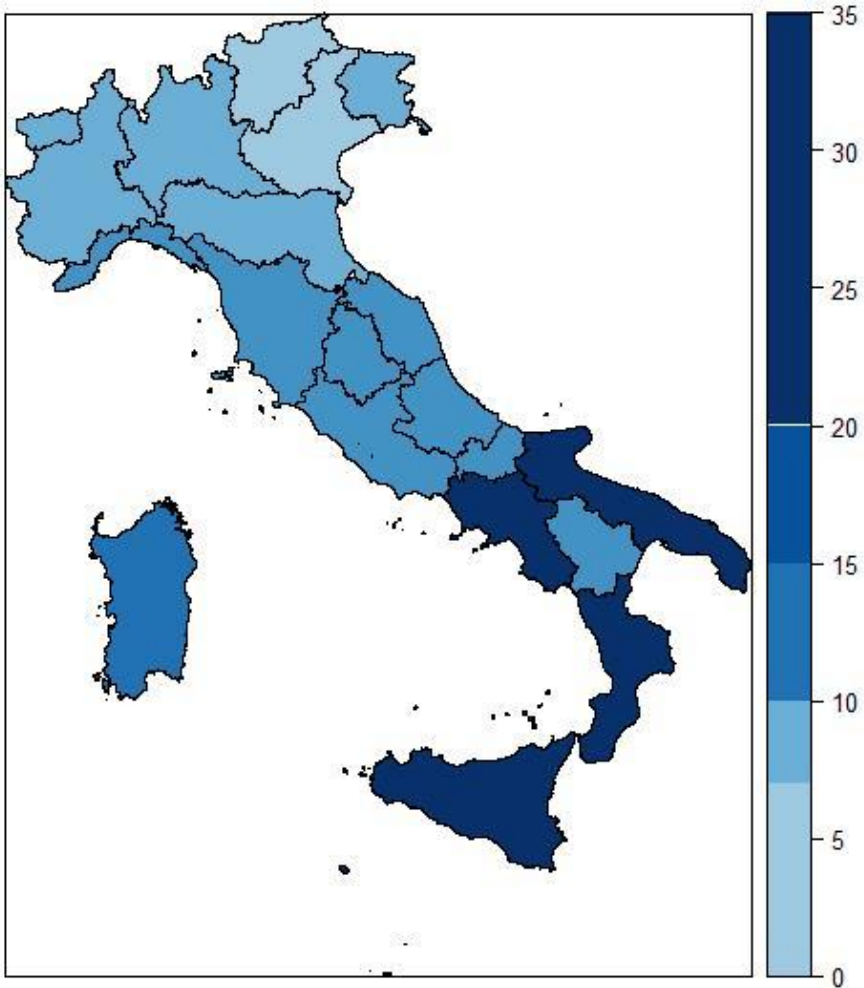
Fonte: Istat Statistiche sulla disoccupazione

**Fig. 5. NEET (giovani che non studiano e non lavorano) in Italia
2014 - I° Trimestre 2015- I° Trimestre 2016. (migliaia di persone)**



Fonte: Istat Statistiche sulla disoccupazione

Fig. 6.La mappadei tassi di disoccupazione per regione in Italia (valori percentuali)



Fonte: Istat Statistiche sulla disoccupazione

Precariato e sotto-occupazione involontaria

Accanto ai temi della povertà, della diseguaglianza della distribuzione del reddito e dei tassi generali di occupazione e disoccupazione, va considerata la dimensione e la diffusione della precarietà, valutando in particolare le dinamiche delle numerosità e delle condizioni dell'insieme di quei lavoratori "intermittenti" che non godono di costanza di reddito o che lavorano a tempo parziale e che, nell'attuale congiuntura, risultano essere tra coloro che presentano maggiori rischi di vedere scendere il proprio tenore di vita al di sotto delle soglie di povertà.

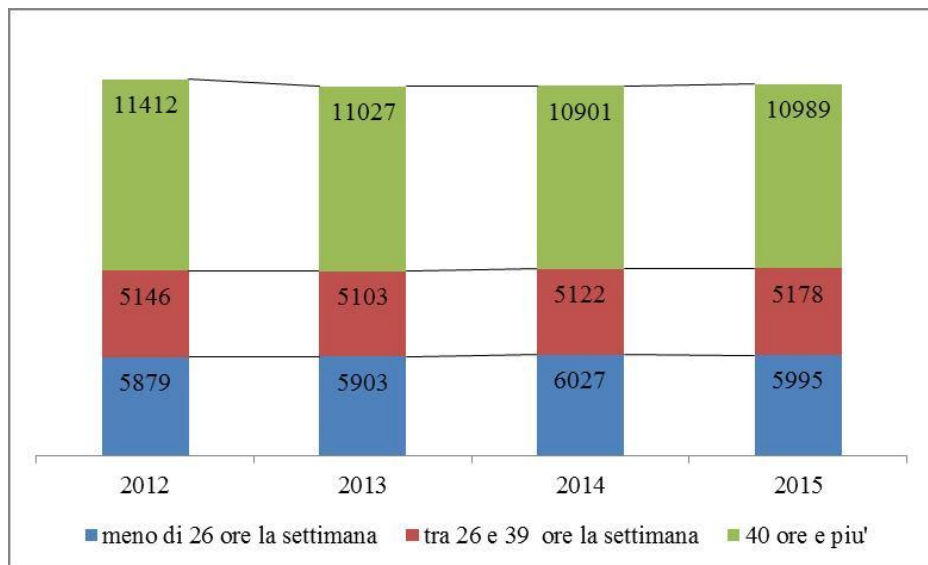
Se si sommano i sotto-occupati a coloro che prestano un lavoro part-time "involontario" si raggiunge la quota di quasi 3 milioni e mezzo di individui e, come si può vedere dalla tabella successiva, tale dato di presenta costante per tutto il biennio 2014-2016 e quindi non sembra essere stato interessato dalle misure contenute nel *Jobs-Act*.

Tab.3 Migliaia di persone sotto-occupate e occupate in forme di part-time involontario in Italia (primo trimestre 2014-primo trimestre 2016)

	Primo Trim.	Secondo Trim.	Terzo Trim.	Quarto Trim.	Primo Trim.	Secondo Trim.	Terzo Trim.	Quarto Trim.	Primo Trim.
	2014	2014	2014	2014	2015	2015	2015	2015	2016
SOTTO OCCUPATI									
maschi	267	286	262	332	311	317	275	292	299
femmine	455	449	433	486	485	466	410	439	423
totale	721	735	695	818	795	783	684	732	722
PART TIME INVOLONTARIO									
maschi	759	830	805	831	799	860	869	848	843
femmine	1.789	1.810	1.754	1.834	1.824	1.810	1.816	1.818	1.845
totale	2.548	2.640	2.559	2.665	2.623	2.669	2.685	2.666	2.688
TOTALE									
maschi	1.026	1.116	1.068	1.163	1.109	1.177	1.144	1.141	1.142
femmine	2.243	2.259	2.187	2.320	2.309	2.275	2.226	2.257	2.268
totale	3.270	3.375	3.254	3.483	3.418	3.452	3.369	3.398	3.410

Fonte: Istat Statistiche sull'occupazione

Fig. 7. Ripartizione degli occupati in base alle ore lavorate alla settimana (000 di individui)



Fonte: Istat Statistiche sull'occupazione

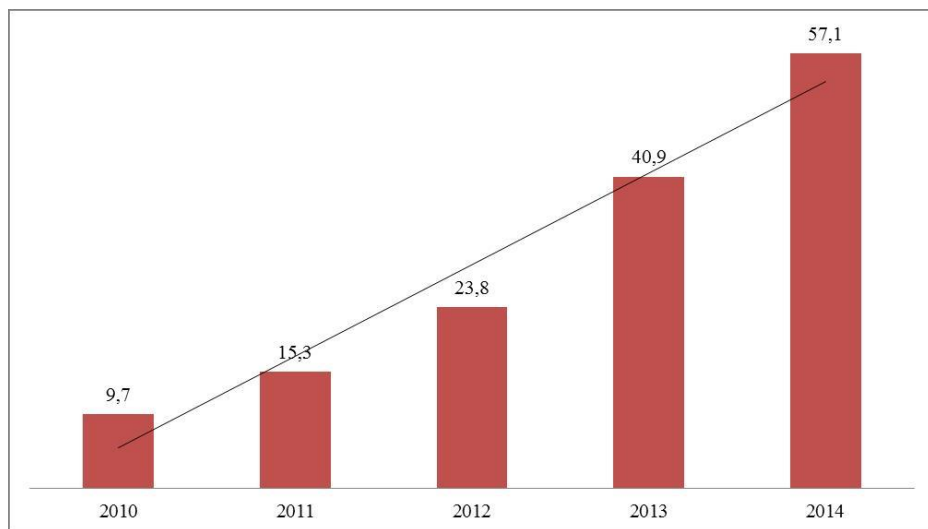
Il boom dei voucher

Un altro importante fenomeno che interessa la dimensione generale del precariato e dell'area del lavoro semi-regolare è quello della diffusione dei voucher per lavori occasionali e limitati.

Tale strumento è spesso utilizzato dai datori di lavoro per nascondere e “coprire” forme di lavoro irregolari e del tutto simili al lavoro nero. Il voucher diventa uno strumento da utilizzare e mostrare nei casi di ispezioni e controlli, oppure quando si verificano infortuni sul lavoro per giustificare la presenza in azienda (o in cantiere edile o nei campi in caso di lavoro agricolo) del lavoratore.

Tra il 2010 e il 2015 i voucher del valore unitario di 10€ venduti in Italia sono più che quintuplicati passati da 9,7 a 57,1 milioni.

Fig. 8. Milioni di voucher da 10 € venduti in Italia (2010-2014)



Fonte: Istat

Jobs Act contratto a tutele crescenti e i suoi effetti

Nel precedente aggiornamento del rapporto, che riguardava anche i primi mesi del 2015, si rimandava a un periodo più ampio una valutazione più consistente sugli effetti del Jobs Act sulle dinamiche dell'occupazione in Italia, in particolare del contratto a tutele crescenti e degli sgravi contributivi per le nuove assunzioni.

La tabella 4 sintetizza i risultati emergenti dall'Osservatorio sulla precarietà di INPS mettendo a confronto gli andamenti relativi ai primi 5 mesi del 2014, 2015 e 2016.

Guardando ai dati relativi al saldo tra nuove assunzioni a tempo indeterminato e cessazioni si nota un notevole aumento registrato tra il

2014 e il 2015, ma un raffreddamento delle dinamiche per il 2016. Infatti nei primi 5 mesi del 2015 il saldo tra nuovi contratti e cessazioni è stato positivo per circa 380 mila unità, in notevole aumento rispetto al saldo 2014 di 122 mila. D'altra parte però nei primi mesi del 2016 il saldo è stato di soli 82 mila nuovi assunti in più rispetto alle cessazioni.

Di fatto l'unica misura contenuta nel Jobs Act che sembra aver sortito effetti significativi è rappresentata dagli sgravi contributivi previsti per le nuove assunzioni nel 2015. Venute meno le agevolazioni l'occupazione ha, di fatto, smesso di crescere.

Tab.4 Andamento di nuove assunzioni e cessazioni di contratti di lavoro a tempo indeterminato 2014, 2015 e periodo gennaio-maggio 2016.

	2014	2015	2016
RAPPORTI DI LAVORO A TEMPO INDETERMINATO			
(+) Nuovi rapporti di lavoro	591.853	825.089	544.621
(+) Trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine	161.165	204.595	128.875
(+) Apprendisti trasformati a tempo indeterminato	31.190	34.242	38.511
(-) Cessazioni	662.020	684.644	629.936
Variazione Netta	122.188	379.282	82.071

Fonte: Inps Osservatorio sulla Precarietà

Novità legislative e iniziative politiche

Le proposte e le misure governative di contrasto alla povertà.

Il 26 Maggio 2016 il Governo ha approvato un decreto interministeriale che istituisce lo strumento di contrasto alla povertà e di sussidio rivolto alle famiglie in condizioni di indigenza nelle quali siano presenti minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza accertata denominato SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva).

Tale sussidio può essere richiesto da soggetti che dispongono di un reddito ISEE inferiore a 3.000 euro. Inoltre per i beneficiari di tale sussidio è previsto che i comuni realizzino un progetto personalizzato finalizzato al superamento della condizione di povertà al quale il soggetto dovrà aderire. Per il 2016 la misura sarà finanziata attraverso un fondo complessivo di 750 milioni. Negli anni successivi le risorse stabilmente destinate al contrasto della povertà verranno portate a un miliardo di euro.

Con l'approvazione alla Camera in data 15 luglio 2016 del Disegno di Legge Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali è passato al Senato per proseguire il suo iter per l'approvazione definitiva.

Il disegno di legge prevede:

l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà denominata reddito di inclusione, individuato come livello essenziale di prestazioni da garantire uniformemente sul territorio nazionale;
il riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà, mantenendo inalterate comunque le misure già

esistenti a sostegno degli anziani, della genitorialità e delle persone con disabilità;

il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali integrando le azioni delle pubbliche amministrazioni nazionali e locali, delle organizzazioni del terzo settore e del terziario sociale.

Il reddito di inclusione è articolato in un beneficio economico e una componente di servizi alla persona, assicurati dalla rete dei servizi e degli interventi sociali di cui alla legge 8 novembre 2000 n. 328, attraverso un progetto personalizzato e un percorso personalizzato di inclusione e uscita dalla povertà al quale il soggetto beneficiario deve aderire.

Nella definizione del beneficio si tiene conto della condizione economica del nucleo familiare e della sua relazione con una soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà.

E' inoltre prevista la definizione di un piano periodico nazionale di lotta alla povertà e, anche, una graduale estensione dei beneficiari, da individuare prioritariamente tra i nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave o con donne in stato di gravidanza accertata o con persone di età superiore a 55 anni in stato di disoccupazione.

Tale misura dovrebbe progressivamente sostituire la carta acquisti nel momento in cui ai beneficiari di tale misura vengano riconosciuti i requisiti per accedere al reddito di inclusione.

Infine si prevede l'istituzione un organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la partecipazione delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle autonomie locali e dell'INPS, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al fine di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire linee guida per gli interventi.

Estensione delle prestazioni di Welfare per lavoratori autonomi e Partite IVA

Il Governo ha predisposto un disegno di legge, collegato alla Legge di Stabilità 2016, composto da 21 gli articoli che riguardano sia norme per il lavoro autonomo sia altre relative al cosiddetto “lavoro agile”, per i contratti di tipo subordinato. Secondo questo progetto i lavoratori autonomi avranno diritto alla maternità, alla malattia, al congedo parentale. Le spese destinate alla propria formazione (compresi viaggi e soggiorni) saranno interamente deducibili fino a un massimo di 10 mila euro. Costo dell'intero pacchetto 10 milioni nel 2016 e a regime, a partire dal 2017, 50 milioni l'anno.

Primo obiettivo della legge è impedire le **condotte abusive da parte del committente**: «Si considerano abusive e prive di effetto le clausole che – recita l'articolo 3 della bozza del disegno di legge - attribuiscono al committente la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o, nel caso di contratto avente ad oggetto una prestazione continuativa, di recedere da esso senza un congruo preavviso nonché le clausole mediante le quali le parti concordano termini di pagamento superiori a 60 giorni». Il contratto deve essere scritto. Il diritto di utilizzare (anche economicamente) il proprio lavoro è riservato al lavoratore salvo che «l'attività inventiva sia prevista come oggetto del contratto di lavoro e a tale scopo compensata».

Gravidanza, malattia e infortunio «non comportano l'estinzione del rapporto di lavoro». L'esecuzione rimane «sospesa, senza diritto al corrispettivo, per un periodo non superiore a centocinquanta giorni». Per malattie che superano i 60 giorni il versamento dei contributi viene

sospeso fino a un massimo di due anni. Toccherà poi al lavoratore versare il dovuto. Ad entrambi i genitori dei bambini nati dal primo gennaio di quest'anno viene garantito inoltre un congedo di sei mesi entro i primi tre anni di vita del bambino. Per la prima volta viene garantito ai lavoratori autonomi (cosa che rivendicavano da anni) l'accesso agli appalti pubblici finanziati con i fondi strutturali europei.

In relazione a tale disegno di legge e alle altre ulteriori iniziative di carattere normativo e legislativo, ACTA, l'associazione dei freelance, ha elaborato una sua piattaforma basata sui seguenti 10 punti

1. Allineamento dell'aliquota previdenziale a quella di tutti gli altri lavoratori autonomi.
2. Tutela della maternità/paternità
3. Tutela della malattia
4. Equa pensione per tutti
5. Equo compenso
6. Tutela dei tempi di pagamento
7. Equità fiscale per il lavoro autonomo
8. Lavoro e non impresa
9. Simmetria di diritti nei rapporti con lo Stato
10. Aggiornamento delle norme fiscali alla realtà del nuovo lavoro autonomo.

Il giudizio complessivo dell'associazione rispetto al disegno di legge governativa e in relazione ai dieci punti sopra elencati è relativamente positivo, soprattutto per quanto riguarda tutela della maternità, riconoscimento della malattia e, in parte, la tutela dei tempi di pagamento. Rimane ancora molto da fare, secondo l'associazione, in tema di aliquote previdenziali e trattamenti pensionistici futuri, ancora caratterizzati da sperequazioni e incertezze.

Reddito minimo garantito.

Tra le priorità indicate nelle raccomandazioni del Primo Rapporto sullo Stato dei Diritti in Italia vi era l'istituzione di un reddito di cittadinanza come misura universale di inclusione e redistribuzione nelle forme e nei modi analogamente presenti in diversi paesi europei. Rispetto a quanto indicato nell'aggiornamento dello scorso anno la novità principale è consistita nell'avvio della valutazione presso commissione lavoro del Senato del progetto di legge sul reddito di cittadinanza presentato dal movimento 5 stelle presso la commissione lavoro del Senato, tuttavia l'iter risulta di esito piuttosto incerto, soprattutto per la scelta del partito democratico e delle altre componenti della maggioranza parlamentare di concentrare prioritariamente la propria azione sulle misure di contrasto alla povertà. Tale orientamento è inoltre rafforzato dalle dichiarazioni, espresse in più occasioni da parte del premier Renzi, apertamente contrarie a qualsiasi forma di reddito di cittadinanza.

[Qui il testo completo del disegno di legge](#)

Protezione dell'ambiente e vita buona

Di Daniela Bauduin

Il punto della situazione

In un recente saggio, dal titolo “Elogio della dignità”, Giovanni Maria Flick individua il rispetto dell’ambiente e dell’eguaglianza nel rapporto fra l’uomo, il territorio e la natura come un tema essenziale per cogliere il valore e le potenzialità della dignità: non è possibile – scrive l’autore - comprendere i **problemi della salvaguardia ambientale, dell’ecologia e dello sviluppo sostenibile** «se non si muove dal rispetto della **dignità sia di chi vive quell’ambiente**, sia di chi lo ha abitato ieri, sia di chi lo abiterà domani». ¹⁷⁵ Il legame inscindibile tra tutela delle antichità e delle arti e tutela del paesaggio è stato recepito dai padri costituenti nell’articolo 9 della Costituzione, la cui violazione è emersa in modo drammatico nella devastazione della Biblioteca dei Girolamini, accertata, in via definitiva, in sede penale nel 2015 e amministrativo-contabile nel 2016. **L’inefficienza e l’inerzia della pubblica amministrazione** hanno effetti devastanti sulla tutela dell’ambiente, come denunciato dalla Commissione parlamentare istituita allo scopo di indicare al Parlamento e al Governo gli interventi per prevenire gli illeciti in campo ambientale. Nel 2016, la sua indagine ha evidenziato criticità e ritardi nelle attività di messa in sicurezza e bonifica del sito abruzzese di Bussi sul Tirino, derivanti sia dalla gestione commissariale, sia dalla sovrapposizione di competenze e azioni tra una pluralità di soggetti pubblici e privati. Nell’area di rilevante interesse nazionale situata nel comprensorio Bagnoli-Coroglio, l’aspro conflitto tra Stato e Comune di Napoli si ripercuote su quella bonifica da tanti anni attesa, propedeutica rispetto a qualunque progetto di recupero. In

¹⁷⁵ G.M. Flick, *Elogio della dignità*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015, p. 44.

questo scenario, emerge l'importanza della recente riforma del sistema penale, che ha introdotto sanzioni più dissuasive nei confronti delle attività dannose per l'ambiente, al fine di garantirne una tutela più efficace.

Ambiente e cultura: il caso della Biblioteca dei Girolamini

La Costituzione italiana pone tra i principi fondamentali la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9, comma 2, Cost.). Nella lettura della disposizione costituzionale condotta da Salvatore Settis, viene messo in luce il nesso profondo tra ambiente e cultura, attraverso il richiamo delle parole pronunciate dall'archeologo e storico dell'arte Ranuccio Bianchi Bandinelli secondo cui: «La tutela delle bellezze naturali non può in alcun modo esser disgiunta da quella delle antichità e delle arti».¹⁷⁶ Per Settis «paesaggio, ambiente, beni culturali non solo formano un insieme inscindibile la cui estensione corrisponde al territorio della Nazione “una e indivisibile”, ma fanno tutt'uno con la cultura, l'arte, la scuola, l'università e la ricerca, la libertà del pensiero, della parola, della stampa».¹⁷⁷

Tra il giugno del 2011 e l'aprile del 2012, nella città di Napoli è stata realizzata la devastazione e la spoliatura di libri e manoscritti, incunaboli e carte geografiche antiche, di enorme valore, custoditi nella Biblioteca Statale Oratoriana annessa al Monumento Nazionale dei Girolamini, costituita tra la fine del XVI secolo e l'inizio del XVII dai Padri Filippini, e divenuta governativa nel 1866. Le indagini in sede penale sono partite a seguito di un articolo pubblicato il 30 marzo 2012 nel giornale “Il Fatto Quotidiano”, a firma di Tomaso Montanari, docente di storia dell'arte moderna presso l'Università Federico II di Napoli, in cui l'autore descriveva lo stato di grave pericolo in cui versava la Biblioteca a causa dei ripetuti furti subiti e dello stato di incuria e decadenza in cui si trovava sia la struttura sia il patrimonio librario in essa conservato. Il processo di primo grado si concludeva con la condanna dell'ex direttore della Biblioteca Girolamini, in precedenza

¹⁷⁶ A. Leone, P. Maddalena, T. Montanari, S. Settis, *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi, Torino, 2013, p. 58.

¹⁷⁷ A. Leone, P. Maddalena, T. Montanari, S. Settis, op. cit., p. 83.

consigliere del Ministro per i Beni e per la Attività Culturali, per il reato di peculato a sette anni di reclusione¹⁷⁸, decisione confermata in via definitiva nel 2015 dalla Corte di Cassazione¹⁷⁹. La sentenza del Tribunale di Napoli (pag. 197) afferma che: «Nella storia delle biblioteche italiane, un breve periodo a cavallo degli anni 2011-2012, sarà ricordato certamente come quello nel quale è stato perpetrato lo scempio senza precedenti di una di esse, non dovuto alla cieca violenza di eventi bellici, alla furia devastante di catastrofi naturali come alluvioni e terremoti, alla devastazione di incendi o alla furia distruttiva del fanatismo integralista - di cui sono state vittime nel corso dei secoli gloriose e illustri raccolte librerie sia pubbliche che private - ma perpetrata dall'interno proprio da chi avrebbe dovuto, nel dirigerla, proteggerla e tutelarla».

La Procura presso la Corte dei conti campana ha agito nei confronti dell'ex direttore della Biblioteca e dell'ex conservatore, religioso appartenente alla Congregazione dei Padri Oratoriani, i quali sono stati condannati al pagamento, in favore del Ministero dei Beni e delle Attività culturali, della somma complessiva di Euro 19.460.000.¹⁸⁰ La quantificazione complessiva ha fatto riferimento al danno causato dalla devastazione della Biblioteca per effetto dello smembramento dell'unità delle collezioni librerie, a quello riportato dai libri trafugati e rientrati dopo il sequestro (circa 2.500) e dai testi mal conservati, insieme alla sottrazione di volumi finora non recuperati. L'appello dell'ex direttore non ha posto in discussione la sussistenza dei suoi comportamenti illeciti, né ha contestato l'esistenza di un ingente danno erariale. La parte appellante ha censurato l'esatta determinazione del carico di condanna nei suoi confronti. Le relative doglianze sono state ritenute prive di pregio e pertanto disattese, in particolare, ad avviso del Collegio adito, la spoliazione nei confronti della Biblioteca dei

¹⁷⁸ Tribunale di Napoli, Ufficio GIP, VIII Sezione, sentenza n. 705/13.

¹⁷⁹ Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, 9 aprile 2015, n. 24231.

¹⁸⁰ Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, 2 ottobre 2014, 1101.

Girolamini è stata tanto scientifica e pianificata, da travolgere ogni possibile pregressa incuria da parte del Ministero¹⁸¹.

¹⁸¹ Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale, 4 febbraio 2016, n. 60.

Tutela dell'ambiente e attività economica: chi inquina paga

L'auspicato equilibrio tra ambiente, salute, lavoro, libertà di iniziativa economica¹⁸² impone alle istituzioni pubbliche competenti di accelerare il risanamento ambientale delle vaste aree inquinate definite Sin, cioè Siti di interesse nazionale¹⁸³, ancora in attesa di urgenti opere di bonifica. Il principio “chi inquina paga”, che ispira la normativa comunitaria (art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), impone a chi provoca un rischio di inquinamento o causa un inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione. Il c.d. codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. da 239 a 253) distingue in modo netto il responsabile dell'inquinamento dal proprietario del sito che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione, e stabilisce che incombe soltanto sul primo l'obbligo di adottare le misure idonee a fronteggiare la situazione. Tale lettura trova conferma nella giurisprudenza amministrativa consolidata secondo cui la fonte dell'obbligo a provvedere alla messa in sicurezza e all'eventuale bonifica del sito inquinato risiede nella responsabilità dell'autore dell'inquinamento, a titolo di dolo o di colpa, in presenza di un quadro di indizi, gravi, precisi e concordanti, idonei a dimostrare,

¹⁸² Cfr. Corte costituzionale 9 maggio 2013, n. 85, intervenuta sul caso Ilva di Taranto.

¹⁸³ I riferimenti normativi dei Sin aggiornati ad aprile 2014 sono consultabili nel sito di Ispra al seguente link: http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/suolo-e-territorio/siti-contaminati/riferimenti_normativi_sin_aprile_2014.pdf ; lo stato delle procedure di bonifica delle aree contaminate aggiornato a marzo 2013 è consultabile nel sito del Ministero dell'ambiente accessibile al seguente link: http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/PROCEDURE_BONIFICHE_2013.pdf

quanto meno in via deduttiva, che il soggetto cui è rivolto l'ordine è il responsabile dell'inquinamento.¹⁸⁴ La pubblica amministrazione non può imporre alcuna attività di recupero e di risanamento ai proprietari dell'area inquinata che non siano anche responsabili. Essi hanno la facoltà di eseguire le operazioni di ripristino (art. 245, decreto cit.) allo scopo di evitare l'espropriazione del terreno per le spese sostenute ai fini degli interventi di recupero ambientale, assistite da privilegio speciale immobiliare (art. 253, decreto cit.). Sul tema delle bonifiche, è intervenuta la riforma legislativa sui nuovi delitti ambientali (legge 22 maggio 2015, n. 68) che ha introdotto nel codice penale il delitto di "omessa bonifica" (art. 452-*terdecies* c.p.). Il legislatore punisce con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000 chiunque non provveda alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi, pur essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica. Tale disposizione aggiunge nel sistema normativo una fattispecie di reato più grave di quella contenuta nel codice dell'ambiente (art. 257). Sia per il nuovo delitto che per la contravvenzione la riforma inserisce la clausola di riserva "salvo che il fatto non costituisca più grave reato". Ciò renderebbe la norma applicabile «solamente nelle ipotesi di un superamento delle soglie di rischio che non abbia raggiunto (o quanto meno eguagliato) gli estremi dell'inquinamento, ossia che non abbia cagionato una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili dei beni (acque, aria, etc.) elencati dall'art. 452-bis c.p.».¹⁸⁵

Merita di essere richiamato il lavoro svolto dalla Commissione parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati, istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1. La relazione approvata nel luglio 2016 si occupa del sito di

¹⁸⁴ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 25 settembre 2013, n. 21; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 2 luglio 2015, n. 1529; Id., 9 gennaio 2015 n. 24; Id., 8 luglio 2014, n. 1768; T.A.R Toscana, Sez. II, 6 maggio 2009, n. 762.

¹⁸⁵ P. Fimiani, *Tutela penale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 115-117.

interesse nazionale di Bussi sul Tirino¹⁸⁶, creato nel 2008 a fronte di un quadro di elevata contaminazione delle acque sotterranee e dei terreni emerso in seguito al ritrovamento, da parte del Corpo forestale dello Stato, di una quantità ingente di rifiuti industriali in un'area adibita a discarica abusiva, in prossimità della confluenza dei fiumi Tirino e Pescara. La relazione si sofferma sulle vicende giudiziarie, richiama la sentenza di primo grado pronunciata il 19 dicembre 2014 dalla Corte di Assise di Chieti nel processo a carico di diciannove imputati per i delitti di avvelenamento di acque (art. 439 c.p.) e di disastro innominato (art. 434, secondo comma, c.p.), che ha assolto gli imputati dal delitto di avvelenamento perché il fatto non sussiste, derubricato il reato di disastro doloso in quello di disastro colposo e, di conseguenza, dichiarato non doversi procedere nei confronti degli imputati per intervenuta prescrizione (le motivazioni sono state depositate il 2 febbraio 2015)¹⁸⁷. Si legge che la Corte adita ha «acquisito «come dato non contestabile la presenza di un diffuso inquinamento proveniente dall'attività produttiva svolta nel corso di circa un secolo presso il sito di Bussi» dal quale tuttavia non si può automaticamente far discendere l'avvelenamento delle acque, «atteso che – come ampiamente indicato allorché si è esaminata la struttura del reato di cui all'articolo 439 del codice penale – l'inquinamento della falda non comporta necessariamente l'avvelenamento delle acque destinate all'alimentazione, occorrendo procedere ad una verifica delle concentrazioni che le sostanze pericolose hanno assunto nell'acqua concretamente destinata all'alimentazione umana. Si potrebbe affermare che l'acqua distribuita ai comuni della val Pescara era avvelenata solo ove si fosse riscontrata una presenza di contaminanti tali da determinare un reale pericolo per la salute umana»¹⁸⁸. La Procura della Repubblica di Pescara ha proposto ricorso in Cassazione, discusso nel marzo 2016,

¹⁸⁶ Relazione sulla situazione delle bonifiche dei siti contaminati: il Sin di Bussi sul Tirino, approvata dalla Commissione di inchiesta nella seduta del 14 luglio 2016.

¹⁸⁷ Relazione, cit., pp. 27 e ss.

¹⁸⁸ Relazione, cit., p. 40.

per ottenere l'annullamento con rinvio della sentenza della Corte di Assise di Chieti. Il Giudice di legittimità ha deciso, all'udienza del 18 marzo 2016, di convertire i ricorsi proposti in appello e, per l'effetto, ha trasmesso gli atti alla Corte di Assise di appello dell'Aquila, per lo svolgimento di un nuovo processo¹⁸⁹. Nelle conclusioni del documento, la Commissione ha rilevato criticità e ritardi nelle attività di messa in sicurezza e bonifica del sito, «*derivanti sia dalla gestione commissariale, sia dalla sovrapposizione di competenze e azioni tra una pluralità di soggetti pubblici e privati*», «È quindi plausibile pensare che la popolazione sia stata esposta agli effetti di sostanze tossiche di origine industriale in un arco temporale molto ampio senza che ve ne sia stata evidenza analitica e neppure di indagine epidemiologica»¹⁹⁰. La legge di stabilità 2016 ha previsto la chiusura della decennale gestione commissariale, al fine di ricondurre le attività di bonifica alle procedure e alle competenze ordinarie (art. 1, comma 815, legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Sul tema delle bonifiche interviene anche il c.d. Collegato ambientale volto a promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (art. 31, legge 28 dicembre 2015, n. 221). Il testo modifica la disciplina delle transazioni per il ripristino ambientale dei Sin e il risarcimento del danno (art. 2, decreto-legge n. 208 del 2008), che viene abrogata, e inserisce la nuova norma all'interno del codice dell'ambiente (nuovo articolo 306-*bis* del d.lgs. 152/2006). Istituisce un credito d'imposta per gli anni 2017-2019, per le imprese che effettuano nell'anno 2016 interventi di bonifica dall'amianto su beni e strutture produttive (art. 56), e modifica le disposizioni vigenti sull'utilizzo dei materiali derivanti dalle attività di dragaggio di aree portuali e marino-costiere poste nei Sin (art. 78).

¹⁸⁹ Relazione, cit., p. 46.

¹⁹⁰ Relazione, cit., pp. 65 e ss.

La bonifica di Bagnoli nel conflitto tra livelli territoriali di governo

La tutela dell'ambiente impone alla pubblica amministrazione di non rimanere inerte di fronte a questioni che coinvolgono la tutela dell'ambiente, di ricorrere ai provvedimenti straordinari soltanto se presenti i presupposti di necessità e urgenza, perché l'uso distorto degli strumenti che derogano alle regole e alle competenze incide in modo negativo sui meccanismi democratici di esercizio del potere. Il principio di leale collaborazione impone ai vari enti pubblici che costituiscono la Repubblica, ossia i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato (art.114 Cost.), di cooperare tra loro per evitare conflitti e realizzare efficacemente gli obiettivi comuni (art. 120 Cost.). I rapporti tra i vari livelli di governo territoriale sono regolati anche dal principio di sussidiarietà verticale che ammette l'intervento del livello superiore soltanto nel caso in cui l'istituzione più vicina alla collettività amministrata non sia in grado di adempiere i suoi compiti in modo adeguato (art. 118 Cost.).

Le condizioni di estremo degrado in cui ancora versano le aree di rilevante interesse nazionale incluse nel comprensorio Bagnoli-Coroglio, situato nel Comune di Napoli, sono state poste a fondamento dell'emanazione del decreto-legge denominato "Sblocca Italia" (d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito in legge 11 novembre 2014, n. 164). Le funzioni amministrative per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana di quelle aree sono attribuite allo Stato per assicurarne l'esercizio unitario, garantendo comunque la partecipazione degli enti territoriali interessati, alle determinazioni in materia di governo del territorio (art. 33, comma 2, d.l. 133/2014). L'intervento governativo ha suscitato molteplici critiche e soprattutto una dura opposizione da parte

del Comune di Napoli, per la scelta di ricorrere al commissariamento e ad altri istituti del c.d. “stato di necessità” (artt.1, 33, 37 e 38, decreto cit.). In particolare, alla formazione, approvazione e attuazione del programma di risanamento ambientale e del documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana, sono stati preposti un Commissario straordinario del Governo e un soggetto attuatore, anche ai fini dell’adozione di misure straordinarie di salvaguardia e tutela ambientale, legittimati ad agire, per i soli profili procedurali, in deroga alle disposizioni del codice dell’ambiente sui siti di interesse nazionale e sui siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale (artt. 252 e 252-*bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). Il Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana di tale area è stato nominato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 3 settembre 2015. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 ottobre 2015, è stata disciplinata la cabina di regia (art. 1, d.P.C.M. 15 ottobre 2015), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per definire gli indirizzi strategici ai fini della elaborazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio, con la previsione del coinvolgimento dei soggetti interessati (art. 33, comma 13, d.l. n. 133/2014). In attuazione della normativa primaria in precedenza esaminata (art. 33, comma 12, d.l. cit.), è stato nominato come soggetto attuatore l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti S.p.a., quale società *in house* dello Stato (art. 2, d.P.C.M. 15 ottobre 2015), sono stati definiti i suoi compiti e i suoi rapporti con il Commissario straordinario (artt. 3 e 5, d.P.C.M. 15 ottobre 2015), è stata trasferita al soggetto attuatore la proprietà delle aree e degli immobili interessati dagli interventi, prima in proprietà della società per azioni Bagnoli Futura, oggi in fallimento (art. 6, d.P.C.M. 15 ottobre 2015), infine è stata disciplinata la costituzione di una società per azioni allo scopo della salvaguardia e

riqualificazione di aree ed immobili limitrofi al comprensorio di Bagnoli-Coroglio (art. 7, d.P.C.M. 15 ottobre 2015; art. 33, comma 12, d.l. cit.). Contro i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 settembre 2015 e del 15 ottobre 2015, rispettivamente di nomina del Commissario straordinario di Governo, e di adozione di interventi per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area di Bagnoli-Coroglio, ha proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, il Comune di Napoli, al fine di ottenerne l'annullamento. L'ente locale ricorrente ha contestato la conformità alle norme costituzionali delle disposizioni di cui all'articolo 33 del decreto-legge "Sblocca Italia", da cui deriverebbe l'invalidità dei provvedimenti attuativi impugnati. Il Collegio adito ha rigettato il ricorso per la non rilevanza o per la manifesta infondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con la conseguente legittimità degli atti amministrativi censurati¹⁹¹. Con riguardo al primo motivo dell'illegittimità costituzionale sollevata, relativo alla mancanza, nella fattispecie concreta, della "necessità ed urgenza" quali presupposti della decretazione d'urgenza ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, la pronuncia stigmatizza l'estremo degrado ambientale dell'area di Bagnoli su cui è intervenuto il Governo con il decreto-legge, situazione che *«persiste da tempo memorabile e non è migliorata nonostante plurimi interventi delle Autorità competenti in via ordinaria e, perfino, di quelle istituite per affrontare l'emergenza»*. Il Giudice amministrativo accenna ai tentativi di risanamento del sito non andati a buon fine, e richiama a conferma della gravità della situazione, il sequestro giudiziario cui le aree interessate sono state sottoposte da parte della magistratura penale, poi ripristinato dal Tribunale del riesame il 30 ottobre 2014. Precisato ciò, l'adozione del decreto-legge n.133 del 2014 non è stata ritenuta iniziativa non necessaria e non

¹⁹¹ T.A.R. Campania, Napoli, Sezione Prima, 22 marzo 2016, n. 1471.

urgente, il Governo «ha preso atto del persistere della condizione di grave inquinamento ambientale e dei connessi rischi per la salute pubblica, provvedendo di conseguenza». L'inerzia e l'inefficienza manifestate dagli apparati, in pregiudizio dell'obiettivo di risanamento ambientale, sono richiamate dal Collegio giudicante anche a proposito dell'altra questione sollevata dal Comune di Napoli sull'asserita violazione dei principi di omogeneità e specificità dei decreti-legge. A giudizio del Tar il decreto ha carattere unitario nonostante incida su materie diverse, in quanto mira ad avviare, con mezzi straordinari ed urgenti a causa della grave compromissione dell'area territoriale interessata, un processo virtuoso per restituire competitività all'economia nazionale: «La stessa tutela dell'ambiente, in tale ottica, costituisce il presupposto necessario ed indispensabile per il miglioramento della condizione economica generale». Per il Tribunale amministrativo il decreto-legge non trascura il ruolo del Comune di Napoli nella predisposizione dei programmi di bonifica e recupero, include l'ente locale nella "cabina di regia" destinata a definire gli indirizzi strategici per il risanamento ambientale e la rigenerazione urbana (art.33, comma 12), e riconosce al Comune un ruolo consultivo nel procedimento di redazione del relativo programma (art.33, comma 13.2).

I nuovi delitti ambientali

Il 29 maggio 2015 è entrata in vigore la legge 22 maggio 2015, n. 68 in materia di delitti contro l'ambiente, attesa da anni e richiesta anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea che ha individuato la tutela dell'ambiente come uno degli obiettivi essenziali dell'Unione, ai sensi degli artt. 2 e 6 del Trattato C.E.¹⁹². La riforma fa riferimento, sia pure in modo implicito, alla [Direttiva dell'Unione Europea 2008/99/CE del 19 novembre 2008](#), che per una tutela penale dell'ambiente efficace prevede sanzioni maggiormente dissuasive nei confronti delle attività dannose «le quali generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie» (quinto considerando). Sul piano sistematico, il testo normativo si sviluppa in tre articoli, il primo dei quali ha carattere centrale e introduce nel libro secondo del codice penale un nuovo titolo VI-*bis* rubricato “Dei delitti contro l'ambiente”, in cui si ritrovano le seguenti fattispecie di reato:

- inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.);
- morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-*ter* c.p.);
- disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.);
- traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies* c.p.);
- impedimento del controllo (art. 452-*septies* c.p.);
- omessa bonifica (art. 452-*terdecies* c.p.);
- ispezione di fondali marini (art. 452-*quaterdecies* c.p.).

Prima della riforma si faceva ricorso all'articolo 434 del codice penale sul cd. disastro innominato che richiede la potenza espansiva del nocumento, insieme all'attitudine ad esporre a pericolo un numero indeterminato di persone, quindi un evento straordinariamente grave e

¹⁹² C.G.E., Grande Camera, 13 settembre 2005, c. -176/03.

complesso ma non immane.¹⁹³ Nella lettura della novella, operata [dall'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione](#) si osserva che la norma sull'inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.) sanziona qualsiasi condotta che peggiori l'equilibrio dell'ambiente, attraverso un'azione oppure mediante un'omissione consistente nel non aver impedito l'evento pur essendo tenuti a prevenire il fatto inquinante.¹⁹⁴ Nel corso dell'esame in Senato, è stato rimosso dalle norme sull'inquinamento ambientale, sul disastro ambientale e sul traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, il riferimento alla violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e previsto il solo carattere "abusivo" della condotta illecita ([Senato della Repubblica, Disegno di legge N. 1345-B, XVII Legislatura](#)). L'Ufficio del Massimario ha interpretato l'avverbio "abusivamente" come riferito a tutte le attività non conformi a precisi dettati normativi, comprese le situazioni in cui la condotta, pur corrispondente al contenuto formale del titolo, presenti una sostanziale incongruità rispetto ad esso. I fenomeni di inquinamento più gravi sono sovente inseriti nel contesto delle c.d. ecomafie, in ragione di ciò l'art. 452-*octies* c.p. sulle circostanze aggravanti prevede l'aumento della pena nei casi in cui l'associazione per delinquere (art. 416 c.p.) e quella di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.) siano dirette a commettere uno dei nuovi delitti ambientali, mentre l'art. 452-*novies* c.p. sull'aggravante ambientale si applica a qualsiasi reato commesso per eseguire un delitto contro l'ambiente. Nella riforma si ritrova una norma premiale che prevede forti riduzioni di pena nel caso di ravvedimento operoso, e una causa particolare di sospensione del decorso della prescrizione (art. 452-*decies* c.p.). Oltre alla previsione di nuovi reati e nuove aggravanti, il legislatore ha esteso a tali fattispecie la confisca obbligatoria delle cose utilizzate per commettere simili illeciti, anche nella forma "per equivalente" (art. 452-

¹⁹³ Corte di Cassazione, Sez. III Penale, 29 febbraio 2008 n. 9418.

¹⁹⁴ Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, Settore penale, relazione n. III/04/2015 - Roma, 29 maggio 2015, *Novità legislative: Legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*.

undecies c.p.), il ripristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto condannato (art. 452-*duodecies* c.p.), nonché il raddoppio dei termini di prescrizione (modifica dell'art. 157, comma 6, c.p.).

Nella disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, la novella introduce alcuni soltanto dei nuovi delitti ambientali tra i reati che possono dar luogo agli illeciti amministrativi degli enti (art. 25-*undecies*, D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231). La mancata previsione dell'omessa bonifica (art. 452-*terdecies* c.p.) è stata ritenuta irragionevole, soprattutto se si considera che la relativa contravvenzione di cui all'art. 257 del codice dell'ambiente è ancora prevista nell'art. 25-*undecies*, comma 2, lett. c), citato¹⁹⁵.

Per avere contezza dei primi risultati prodotti dalla legge, si rinvia alla lettura del rapporto presentato il 22 marzo 2016 da Legambiente sui primi otto mesi di applicazione della nuova disciplina sugli ecoreati in Italia, in cui si osserva che «a fronte di 4.718 controlli effettuati, sono stati contestati 947 reati penali e violazioni amministrative, con 1.185 persone denunciate e il sequestro di 229 beni per un valore complessivo di quasi 24 milioni di euro»¹⁹⁶. Nel documento si ritrova un dato numerico rilevante, ossia le 774 prescrizioni elevate dall'Autorità giudiziaria nell'ambito della procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali prevista dalla nuova parte VI-*bis* del codice dell'ambiente (artt. 318-*bis* e ss., d.lgs. n. 152/2006

¹⁹⁵ R. Losengo, C. Melzi d'Eril, *Responsabilità ex d.lgs. n. 231/2001 per (alcuni) dei nuovi delitti ambientali: un "riempimento" opportuno, ma ancora da migliorare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2015, 10, p. 573.

¹⁹⁶ Legambiente, *Ecogiustizia è fatta*, Roma, 22 marzo 2016, consultabile al seguente link:

http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_legambiente_su_applicazione_legge_ecoreati.pdf