

www.rapportodiritti.it

RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA

AGGIORNAMENTO 2017



A BUON
DIRITTO
ONLUS



Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

Aggiornamento 2017

a cura di

Stefano Anastasia, Valentina Calderone, Lorenzo Fanoli

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



Sommario

Disabilità e persona.....	7
Omosessualità e diritti.....	24
Il pluralismo religioso.....	31
Rom Sinti Caminanti.....	45
Dallo ius migrandi all'integrazione.....	55
Habeas corpus e garanzie.....	65
Libertà di espressione e di informazione.....	76
La tutela dei minori.....	81
Istruzione e mobilità sociale.....	90
Il diritto alla salute e libertà terapeutica.....	102
Garanzie del lavoro e garanzie di reddito.....	115
Dati Sensibili Riservatezza e Oblio.....	132
Protezione dell'ambiente e vita buona.....	141

Disabilità e persona

Il punto della situazione

La V Conferenza Nazionale sulle Politiche della Disabilità, svoltasi a Firenze il 16 e 17 settembre 2016, si era conclusa con l'annuncio, da parte del Ministro Poletti, di un incremento del [Fondo per la non autosufficienza](#) di 50 milioni di euro. Come promesso, il 23 dicembre il Consiglio dei Ministri, con un Decreto Legge, portava il Fondo da 450 a 500 milioni di euro. Il 23 febbraio 2017, tuttavia, in sede di Conferenza Stato-Regioni, l'aumento era annullato, provocando le proteste di diverse associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità. A seguito di queste contestazioni il 29 marzo 2017, in occasione della convocazione del tavolo sulla non autosufficienza, il Governo, d'intesa con le Regioni, garantiva il reintegro del Fondo (senza, tuttavia, precisarne tempi e modalità). La vicenda del Fondo per le non autosufficienze è indicativa della situazione d'incertezza e precarietà che accompagna la vita delle persone con disabilità nel nostro paese, e delle difficoltà a tradurre in pratica normative e interventi per la promozione e la garanzia dei loro diritti (basti pensare alla quasi totale inattuazione del primo Programma di azione per le politiche per la disabilità e all'attuale ritardo nell'adozione del secondo).

Tale situazione è ben fotografata dal Comitato Onu sui Diritti delle Persone con Disabilità che, nelle sue [Osservazioni conclusive](#) al primo [Rapporto Ufficiale](#) italiano sull'implementazione della Convenzione ONU ([Legge 18/2009](#)), dichiara per ben 41 volte le sue preoccupazioni, "Il Comitato è preoccupato", seguite da altrettante raccomandazioni (di particolare importanza, anche in relazione all'attuale momento storico-politico, le preoccupazioni espresse sulle discriminazioni plurime di cui sono oggetto in particolare donne, minori e migranti). Le raccomandazioni riguardano anche alcuni "Obblighi specifici", come quello, di fondamentale importanza, di poter disporre di "dati disaggregati per disabilità, sesso ed età, nelle indagini statistiche e nei censimenti della popolazione generale". Quando tali dati sono raccolti e analizzati, come ad esempio nel [Rapporto Osservasalute 2016](#), elaborato dall'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane, si evidenzia una situazione particolarmente critica relativamente alle persone con disabilità, per cui "Il tema dell'equità nell'accesso alle cure sembra rivelare aspetti sempre più gravi, con svantaggi evidenti proprio verso chi ha maggiori bisogni".

Nel corso degli ultimi mesi persone e associazioni hanno dovuto far sentire la loro voce per la tutela dei propri diritti e si sono dovute mobilitare diverse volte, non solo per il ri-

pristino del Fondo per la non autosufficienza, ma anche, in particolare, per il diritto alla vita indipendente, per il diritto alle cure e all'assistenza (notevole è stata la risonanza mediatica delle lotte intraprese da un gruppo di persone con disabilità in Sicilia, [#siamohandicappatinocretini](#), che, purtroppo, a oggi non hanno ancora sortito un esito positivo), e per i diritti dei “caregiver” (scesi in piazza a Roma [il 10 maggio](#) per una legge che riconosca e tuteli il ruolo di circa tre milioni di famigliari in Italia).

Lo scoglio principale da superare, in queste e in altre occasioni, pare essere quello legato al fatto che i diritti delle persone con disabilità sembrano poter essere garantiti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili, spesso definite aprioristicamente secondo criteri che raramente riconoscono la priorità ai loro bisogni e diritti (come, ad esempio, recentemente denunciato da [#siamohandicappatinocretini](#) per l'assistenza ai disabili gravi e gravissimi nella regione Sicilia). Due recenti sentenze del Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale, sembrano andare in ben altra direzione, affermando un principio che potrebbe aprire, nuove prospettive di azione e di confronto politico per il futuro. Il primo dei due atti è quello della Corte Costituzionale che, con la [sentenza 275/16](#), relativa alla garanzia del trasporto e dell'assistenza scolastica per gli alunni con disabilità da parte della Regione Abruzzo, afferma chiaramente: “È la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. Il secondo atto è quello della sezione VI del Consiglio di Stato che, con la [sentenza n. 2023](#), 23 marzo – 3 maggio 2017, nel disporre il reintegro delle ore di sostegno assegnate a uno studente con disabilità toscano, afferma con chiarezza un principio fondamentale: “le posizioni degli alunni disabili devono prevalere sulle esigenze di natura finanziaria”.

Sempre in ambito scolastico la pubblicazione sulla [Gazzetta Ufficiale](#), il 16 maggio 2017, degli otto decreti legislativi che esercitano le deleghe previste dalla Buona Scuola, è stata accolta con alcune riserve e osservazioni, legate all'ampio dibattito pubblico che ne aveva accompagnato il percorso precedente, in particolare per quanto concerne la formazione iniziale e ruolo dei docenti relativamente al sostegno scolastico. Anche la questione del “Dopo di noi”, a circa un anno dalla pubblicazione della legge, è stata oggetto di un dibattito, sviluppatosi sulle pagine di alcune testate giornalistiche, che è stato occasione di riportare l'attenzione sulla difficile situazione di molte famiglie con persone con disabilità. Bisogna rilevare, inoltre, che il riferimento all'articolo 14 della legge 328/00, relativo al “Progetto di vita”, espressamente previsto da entrambe le predette normative, se non adeguatamente promosso e garantito, potrebbe rappresentare più che un'opportunità, un elemento di potenziale ulteriore criticità nella loro futura applicazione, essendo lo stesso articolo poco conosciuto e, spesso, disatteso nei fatti (come ben evidenziato già alcuni anni orsono dalla campagna dell'ANFFAS [“Buon compleanno 328”](#)).

In ultimo la recente adozione dei [nuovi LEA](#), giunta con diversi anni di ritardo, è stata

accolta con moderata soddisfazione, evidenziandone diverse criticità, tra cui il non aver previsto il coinvolgimento di cittadini e associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità nella Commissione Nazionale per il loro aggiornamento. Tale “dimenticanza” è indice di come si stenti ancora a valorizzare e ritenere imprescindibile la partecipazione e il coinvolgimento attivo delle persone con disabilità nelle decisioni che le riguardano, e di come, parimenti, si fatichi ancora a riconoscere, nei fatti, il valore centrale e trasversale dalla Convenzione ONU, recentemente affermato chiaramente anche dal Garante Nazionale delle persone private della libertà, nella sua [Relazione al Parlamento](#) 2017.

Le violenze e le discriminazioni di cui negli ultimi mesi le persone con disabilità hanno continuato a essere oggetto (che non hanno risparmiato neppure la campionessa paralimpica Bebe Vio), evidenziano come il rispetto dei diritti e della dignità di ognuno e la realizzazione di una società realmente inclusiva, necessitino ancora di un lungo cammino sociale e culturale, sostenuto da investimenti e iniziative concrete, anche nella prospettiva di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, fissati dalle Nazioni Unite nel documento “[Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile](#)”, scelto come tema della 25a Giornata Onu delle persone con disabilità celebrata il 3 dicembre 2016, e in cui al punto 23 si afferma: “Le persone più deboli devono essere supportate”. Sul senso e sull’opportunità che tale affermazione può rappresentare per l’intera società, è utile riproporre la lezione che ha offerto Irene Galli il 21 marzo 2017, nel suo intervento tenuto in occasione della Conferenza Internazionale per la Giornata Mondiale sulla Sindrome di Down nel Palazzo delle Nazioni Unite a New York: “Io sono qui oggi perché è la Giornata Mondiale delle Persone con Sindrome di Down e vorrei dire a tutti che noi non siamo incapaci, bisogna darci la possibilità e l’opportunità di imparare, di fare progetti, di partecipare alla vita della comunità e avere un ruolo nella società. Non abbiamo bisogno che ci costruiate qualcosa di nuovo, o di speciale, in realtà noi abbiamo bisogno solo di essere inclusi in ciò che già esiste. [...] Non abbiamo bisogni speciali, sono soltanto bisogni umani, anche se abbiamo bisogno di maggiori supporti”.

Le “Osservazioni conclusive” del Comitato sui diritti delle persone con disabilità

Il Comitato sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) è l’organismo istituito dalle Nazioni Unite per vigilare sul rispetto e sull’attuazione, da parte dei diversi Stati, della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. I diversi Stati devono periodicamente inviare una relazione sulla situazione delle persone con disabilità nel paese e sull’applicazione della Convenzione. L’Italia aveva inviato nel mese di giugno 2016

un documento di risposta alla lista di quesiti (List of issues) inviata dal CRPD. Il Comitato dopo aver preso visione del report italiano nelle sedute del 24 e 25 agosto 2016, ha inviato le sue [Osservazioni Conclusive](#) al Governo italiano. Nel leggerle è subito evidente una frase ripetuta per ben 41 volte: “il comitato è seriamente preoccupato”, parole seguite da una “raccomandazione” da adottare nei successivi 12 mesi.

Il documento è suddiviso in diverse aree: 1) Principi generali e obblighi (art. 1–4 Convenzione), 2) Diritti specifici (art. 5-30 Convenzione), 3) Specific obligations (art. 31-33 Convenzione), 4) Azioni supplementari.

Per quanto riguarda la prima area “Principi generali e obblighi”, il Comitato evidenzia la molteplicità delle definizioni di disabilità, ancora prevalentemente di carattere sanitario e poco in linea con quella della convenzione ONU, e la scarsa consultazione e coinvolgimento, nella definizione di leggi e politiche, delle persone con disabilità attraverso le loro associazioni rappresentative.

Per quel che riguarda la seconda area, “Diritti specifici”, il Comitato esprime preoccupazioni per l’assenza di politiche specifiche per la “discriminazione plurima”, dedicando una particolare attenzione alle donne con disabilità, ai minori con disabilità e ai rifugiati, migranti e richiedenti asilo con disabilità. Sempre in quest’area, la più diffusamente trattata, si esprimono preoccupazioni per la mancanza di una definizione normativa di “accomodamento ragionevole”, per l’inaccessibilità del sistema giudiziario e la scarsa formazione del personale in materia di non discriminazione e per una tendenza alla re-istituzionalizzazione, tanto più grave se affiancata alle preoccupazioni per gli scarsi investimenti sulle capacità delle persone e sulla promozione della vita indipendente. Si evidenziano preoccupazioni, inoltre, per le misure restrittive della libertà e per la mancanza di parità di trattamento dei detenuti con disabilità, per la mancanza di misure specifiche per prevenire la violenza domestica e non, per i dati sulla disoccupazione e per la possibilità di partecipazione alla vita politica e culturale, per gli esperimenti medici sui bambini con disabilità, per il mancato riconoscimento della LIS, del Braille e di sistemi di comunicazione utili per le diverse disabilità, per l’accessibilità e l’adeguatezza dei sistemi sanitario e scolastico e per la mancanza d’indicatori di valutazione del reale grado di inclusività. In ultimo si stigmatizzano i ritardi nell’adozione dei LEA e si evidenzia la scarsa attenzione ai “caregiver” e al sostegno, anche economico, alle famiglie con bambini e/o adulti con disabilità.

La terza e la quarta area delle Osservazioni, Specific obligations e azioni supplementari, evidenziano la scarsità di dati e statistiche e l’assenza di un meccanismo di monitoraggio, per cui si richiede entro 12 mesi una risposta scritta sulle misure adottate per compensare questa lacuna, così come sull’adozione di una definizione di “accomodamento ragionevole” (da intendersi secondo l’art. 2 della Convenzione ONU come l’insieme “delle modifiche e degli adattamenti necessari e appropriati che non impongano un

onere sproporzionato o eccessivo, adottati ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali"). Le Osservazioni terminano con il rimando al prossimo appuntamento nel 2023: "Il Comitato chiede allo Stato parte di presentare congiuntamente il secondo, il terzo e il quarto rapporto entro l'11 maggio 2023 e di includere in essi le informazioni sull'attuazione delle raccomandazioni contenute nelle presenti osservazioni conclusive".

Migranti con disabilità

"E' stato un viaggio davvero difficile. Per le persone "normali", è molto difficile, ma per le persone disabili è quasi un miracolo riuscire ad attraversare la frontiera". Inizia con queste parole di uno dei protagonisti, il documentario di Amnesty International "[Intrappolati in Grecia](#)", sul viaggio che ha condotto Alan Mohammad e sua sorella Gyan, entrambi con distrofia muscolare, dalla Siria, da cui sono scappati nel 2014 insieme con altri membri della loro famiglia, alla Grecia, dove sono rimasti bloccati diversi anni in condizioni particolarmente critiche. Recentemente Shantha Rau Barriga, direttore diritti dei disabili di [Human Rights Watch](#), ha denunciato la situazione dei migranti con disabilità in Grecia: "People with disabilities are being overlooked in getting basic services, even though they are among the refugees and migrants most at-risk. Greek authorities, the EU, the UN, and aid organizations should make sure that people with disabilities are no longer an afterthought".

Non ci sono dati e/o elementi per ritenere che la situazione italiana si discosti da quella della Grecia e, se facciamo riferimento alle recenti [Osservazioni Conclusive](#) del Comitato delle Nazioni Unite all'Italia, sull'attuazione della Convenzione ONU, possiamo rilevare una particolare attenzione riguardo quest'aspetto: "Il Comitato è preoccupato per i rifugiati, i migranti e i richiedenti asilo con disabilità che giungono nello Stato parte, specialmente quelli con disabilità psico-sociali, per il loro accesso ad adeguate strutture di accoglienza e a sostegni di salute mentale tra cui la consulenza".

Dall'ultimo rapporto annuale SPRAR "[Atlante SPRAR 2015](#)", pubblicato nel mese di luglio 2016, si evidenzia come il 18,3% degli accolti nel 2015 ha avuto caratteristiche di vulnerabilità. Il 7,1% comprende persone disabili, con disagio mentale o con necessità di assistenza domiciliare, sanitaria specialistica e prolungata. "Per tali casistiche è stata prevista un'accoglienza specifica all'interno dello SPRAR, ma i relativi beneficiari sono stati altresì presi in carico anche da progetti territoriali non dedicati a loro in maniera mirata, come dimostra il valore assoluto degli accolti nei progetti a loro dedicati:

297 persone accolte nei cosiddetti progetti per disagio e disabilità, a fronte dei 1.196 dichiarati dalla complessità dei progetti territoriali dello SPRAR”. Il rapporto segnala un aumento del 74,7 % delle segnalazioni di casi di vulnerabilità psichica (269 in totale) per l’anno 2015 rispetto all’anno precedente. A tal proposito si rileva come “Si tratta indubbiamente di un aumento sensibile, che non può essere esclusivamente legato all’aumento degli arrivi sul territorio nazionale, ma è anche conseguenza della prolungata permanenza nei centri segnalanti, che, da un lato, ne ha permesso una maggiore emersione della vulnerabilità, dall’altro, proprio per i tempi di permanenza in centri di prima accoglienza, rischia di esacerbare le problematiche psicologiche dei beneficiari”. Sempre nel rapporto sono, successivamente, segnalate alcune criticità nell’accoglienza delle persone con disabilità e/o con disturbo psichico: “Mentre per il 2014 nel rispondere alle richieste del territorio, il Servizio Centrale ha potuto contare su un numero maggiore di posti disponibili dovuto all’attivazione dei progetti del Bando 2014-2016, nel 2015 si è tornati a lavorare su un difficoltoso turnover. [...] I casi che non hanno trovato risposta all’interno della rete rappresentano il 60% del totale delle segnalazioni. Risulta, quindi, evidente che il numero dei posti a disposizione non è stato sufficiente a soddisfare tutti i bisogni del territorio. Una delle motivazioni, oltre al turnover necessariamente più lento, deriva dal fatto che i progetti dedicati alla vulnerabilità psichica non sono stati interessati all’attivazione di ulteriori posti aggiuntivi, poiché l’entità del finanziamento previsto non rendeva sostenibili interventi così peculiari. Di conseguenza il divario tra la rete ordinaria e quella specifica per le situazioni di vulnerabilità si è ulteriormente amplificato”.

Il 6 dicembre 2016 il presidente dell’EDF (European Disability Forum), [Yannis Vardakastanis](#) nell’ambito dell’incontro della Commissione ONU per i rifugiati, ha rivolto un appello per una maggiore attenzione ai rifugiati e ai migranti con disabilità. In particolare, il presidente EDF ha evidenziato come, al momento del loro arrivo nei nuovi territori, a mancare sia soprattutto l’assistenza medica adeguata e si è soffermato soprattutto sulle difficoltà delle donne, dei minori e di tutti quelli che hanno una disabilità, esprimendo l’urgenza di garantire pari diritti anche nelle situazioni di emergenza umanitaria. Particolare attenzione è stata prestata al concreto rischio che le persone con disabilità e/o con disturbi psichici possano subire discriminazioni nell’espletamento delle procedure per l’ottenimento dello status di rifugiato e/o richiedente asilo.

Discriminazioni che risultano evidenti nel recente caso di [Cristina](#), giovane con disabilità e capace di comunicare solo attraverso ausili iconografici, nata e cresciuta in Italia, cui è stata rifiutata la richiesta di cittadinanza al compimento del diciottesimo anno, presentata dal padre bosniaco, perché “la norma prevede che la persona esprima la volontà di divenire cittadina”. La vicenda di Cristina ricorda quella di alcuni anni precedente, relativa a [Cristian Ramos](#), giovane con sindrome di down cui nel 2013 era stata negata la cittadinanza perché non poteva giurare fedeltà alla Costituzione. Fortunatamente

entrambe le vicende si sono concluse positivamente per gli interessati, tuttavia evidenziano come la disabilità sia un ulteriore ostacolo per ottenere la cittadinanza italiana e rendono urgente non solo una modifica della normativa specifica, ma anche un'analisi dei meccanismi di tutela e di riconoscimento dello status di rifugiato e richiedente asilo per i migranti con disabilità intellettive e/o con bisogni comunicativi complessi. La questione dei migranti, richiedenti asilo e rifugiati con disabilità è, inoltre, strettamente legata a quello delle persone con disabilità di origine straniera presenti nel nostro paese, tema sul quale ci sono ancora pochi dati e ricerche (val la pena citare come positiva eccezione i lavori dell'UNAR e della FISH "[Migranti con disabilità](#)"), ma che è e sarà sempre più di cruciale importanza e rilevanza.

Donne con disabilità

Il 14 settembre 2016 ai XV Giochi Paralimpici di Rio de Janeiro, Bebe (Beatrice) Vio vinceva la medaglia d'oro nella prova individuale di fioretto. L'energia e la felicità che hanno accompagnato la sua vittoria, sono rimaste immagini indelebili nella memoria di molti. Da allora Bebe è uno dei personaggi sportivi maggiormente conosciuti, testimone di un connubio perfetto tra impegno e gioia di vivere, che la rendono capace di restituire speranza e di strappare un sorriso a chi la incontra. Purtroppo Bebe è stata anche oggetto d'insulti e minacce a sfondo sessuale veicolati attraverso una pagina Facebook, cui l'atleta ha risposto "amareggiata e delusa" con una denuncia nei confronti dei responsabili: "Ho appena denunciato gli autori della pagina Facebook che mi prendeva di mira, ci vuole una risposta decisa a questi comportamenti". Molte sono state le dichiarazioni di solidarietà e unanime la condanna di quanto accaduto che, però, deve essere anche occasione per approfondire la riflessione su un tema troppo spesso dimenticato e passato sotto silenzio: quello della discriminazione plurima e delle violenze nei confronti delle donne con disabilità.

Nel rapporto ISTAT "[La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia](#)" (relativo al 2014), si afferma: "Critica anche la situazione delle donne con problemi di salute o disabilità: ha subito violenze fisiche o sessuali il 36% di chi è in cattive condizioni di salute e il 36,6% di chi ha limitazioni gravi. Il rischio di subire stupri o tentati stupri è doppio (10% contro il 4,7% delle donne senza problemi)".

Nel "[Rapporto ombra](#)" inviato dalla FID (Federazione Italiana Disabilità), al Comitato delle Nazioni Unite (CRPD) sulla "Convenzione sui diritti delle persone con disabilità", nel capitolo relativo alla "Violenza contro le donne con disabilità", si evidenzia come: "Nonostante sia acclarato che le donne con disabilità siano maggiormente esposte alla

violenza sessuale, fisica e psicologica non ci sono riferimenti specifici nella Legge n 66 del 15 febbraio 1966 “Norme contro la violenza sessuale”, ma solo un generico aggravamento della pena per le violenze compiute a danno delle persone con disabilità a prescindere dal genere. La mancanza di riferimento normativo è alla base di una totale assenza d’informazioni per quanto riguarda violenze e abusi subiti da donne con disabilità in Italia”. Poco dopo lo stesso Rapporto rileva la “totale assenza di riferimenti alle donne con disabilità nel “Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere” DPCM 7 luglio 2015”. Il rapporto evidenzia un ulteriore problema relativo a una potenziale discriminazione nella possibilità di sporgere e vedere accolte le denunce: “Allo stesso tempo gli operatori delle autorità responsabili di raccogliere le denunce di stupro dovrebbero essere formati su come approcciare le donne con disabilità quando riportano episodi di violenza, maltrattamento e abuso. Le statistiche mostrano che tra i numerosi casi portati dinanzi al giudice, solo pochi di loro risultano perpetrati nei confronti delle donne con disabilità. Ciò significa che o la violenza non viene segnalata o la donna con disabilità non si ritiene credibile, perché può essere non in grado di segnalare l’abuso su un piano di parità, come gli altri”. Inoltre si rileva come: “Risultano inaccessibili per le donne con disabilità i servizi di prevenzione, di protezione e di supporto contro la violenza e gli abusi”.

Tali considerazioni sono raccolte e riprese dal Comitato ONU che nelle sue Osservazioni Conclusive mostra particolare attenzione su quest’aspetto e che, dopo aver espresso preoccupazione “perché non vi è alcuna sistematica integrazione delle donne e delle ragazze con disabilità nelle iniziative per la parità di genere, così come in quelle riguardanti la condizione di disabilità”, raccomanda che “la prospettiva di genere sia integrata nelle politiche per la disabilità e che la condizione di disabilità sia integrata nelle politiche di genere, entrambe in stretta consultazione con le donne e le ragazze con disabilità e con le loro organizzazioni rappresentative” (punti 13, 14). Il Comitato dopo aver ribadito l’importanza di rappresentare i contributi positivi delle persone con disabilità, in particolare delle donne e delle ragazze con disabilità riporta, inoltre, diversi richiami concernenti la discriminazione legata al genere: per la violenza domestica e non, per la mancanza di accessibilità fisica e delle informazioni riguardanti i servizi per la salute sessuale e riproduttiva, per l’alto tasso di disoccupazione. Come ben evidenziato da S. Lancioni, autrice della recente traduzione in Italiano del [Secondo Manifesto sui diritti delle Donne e delle Ragazze con Disabilità nell’Unione Europea](#), adottato a Budapest il 28-29 maggio 2011 dall’Assemblea Generale del Forum Europeo sulla Disabilità (EDF), “Queste discriminazioni che colpiscono maggiormente le donne con disabilità, è bene sottolinearlo, si sommano a quelle che colpiscono in ugual modo gli uomini e le donne con disabilità generando un gravissimo effetto moltiplicatore”.

“Dopo di noi” e “residenzialità”

Si è recentemente acceso un dibattito mediatico sull’attuazione della [legge 22 giugno 2016, n. 112](#), “Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare”. Sul quotidiano La Stampa del 15/05/2017, nell’articolo [“Il fallimento del ‘dopo di noi’ famiglie sempre più sole e 40 mila disabili fantasma”](#), veniva presentata la situazione disperata di molte famiglie di fronte al futuro dei loro figli con disabilità. L’articolo si accompagnava a un’analisi statistica della situazione delle persone con disabilità in Italia evidenziando, in particolare, come nel 70% dei casi le famiglie siano lasciate sole a gestire la disabilità del congiunto, come ci siano circa 200 mila adulti con disabilità che vivono in istituto o in Rsa e circa 230.000 con genitori anziani che presto non saranno più in grado di occuparsi di loro. Nello stesso giorno era pubblicato dalla testata “Vita” un approfondimento sullo stesso tema, [“Dopo di noi, a che punto è davvero la legge?”](#), che riportava una valutazione sulla normativa in cui, pur evidenziandone diverse criticità, se ne presentavano anche i progressi come, ad esempio, l’avvenuta presentazione da parte delle Regioni, entro il 28 febbraio, dei piani regionali di attuazione delle leggi e l’ottenimento dei fondi previsti da parte di due terzi delle stesse (quelle il cui piano è stato approvato). L’articolo proseguiva riportando le parole della deputata Elena Carnevali, relatrice della legge alla Camera: “Parlare di fallimento di una legge entrata in vigore da poco meno di un anno e che chiama in causa la responsabilità di Regioni ed Enti locali, non aiuta il cambiamento culturale e la faticosa progettazione che ci permetterebbero di uscire dalla logica basata esclusivamente sulle prestazioni. Tutti gli strumenti attuativi richiesti per rendere operativa la cosiddetta legge sul ‘dopo di noi’ sono stati approvati”. Considerazioni sostanzialmente riproposte dal Presidente nazionale dell’ANFFAS Roberto Speciale che affermava: “L’attuazione concreta della legge parte in queste settimane, finora c’è stata la fase necessaria per strutturare il tutto”.

Bisogna rilevare, però, come le critiche espresse, non siano giunte del tutto inaspettate, visto il difficile percorso della normativa e la tiepida accoglienza che aveva ricevuto non appena entrata in vigore, anche da parte dell’ANFFAS che affermava come la legge “non risolve di certo totalmente le problematiche del Durante e Dopo di Noi, della de-istituzionalizzazione delle persone con disabilità”, affermazioni che erano 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 de-istituzionalizzazione delle persone con disabilità che oggi vivono in istituti segreganti”. Tali riflessioni anticipavano le preoccupazioni espresse dal Comitato ONU per “la tendenza a re-istituzionalizzare le persone con disabilità e per la mancata riassegnazione di risorse economiche dagli istituti residenziali alla promozione e alla garanzia di accesso alla vita indipendente per tutte le persone con disabilità nelle loro comunità

di appartenenza”.

Su questo tema anche nell’edizione 2015 del “[Rapporto sullo stato dei diritti](#)”, era stata proposta una riflessione: “analizzando i dati del rapporto annuale ISTAT 2014 “La situazione del paese”, è possibile rilevare come, a livello nazionale, sulla tipologia di prestazioni rivolte alle persone con disabilità, la spesa comunale per l’assistenza domiciliare (233.579.636 euro) sia significativamente inferiore a quella destinata alle strutture residenziali (264.224.520 euro), cui si deve aggiungere la compartecipazione degli utenti (51.629.262 euro, per una compartecipazione media per utente pari a 2.326 euro) e quella del Servizio Sanitario Nazionale (86.702.108 euro). Tale scarso investimento, sembra, sempre in termini di allocazione di risorse disponibili, difficilmente giustificabile guardando alla spesa media per utente con disabilità che è di circa 3.478 euro annui in assistenza domiciliare socio-assistenziale rispetto agli 11.903 euro in struttura residenziale (cui, come si è visto in precedenza, va aggiunta la compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale). Eppure il ricorso all’istituzionalizzazione sembra essere la principale prospettiva d’investimento nel nostro paese, come confermano i dati di un’indagine dell’AUSER riguardante il 2012, in cui si evidenziava come il mercato italiano delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) fosse progressivamente in aumento nel nostro Paese, con un valore di circa 2,8 miliardi l’anno e con una presenza in crescita di operatori privati, per i quali il tema dell’“istituzionalizzazione” è un’importante variabile economica. Parallelamente alla crescita d’investimenti economici dobbiamo registrare diverse azioni “politiche” che sembrano puntare decisamente sullo sviluppo di un sistema di servizi basato principalmente su grandi strutture residenziali con il conseguente rischio di derive istituzionalizzanti”.

Il tema della riallocazione delle risorse già utilizzate in servizi “istituzionalizzanti” è di centrale importanza non solo per la questione del “Dopo di noi”, ma anche per le questioni altrettanto importanti della vita indipendente e dei “Caregiver”.

Sempre il Comitato ONU, infatti, dopo aver espresso la sua preoccupazione per “le conseguenze generate dalle attuali politiche, ove le donne sono “costrette” a restare in famiglia per accudire i propri familiari con disabilità”, raccomanda “ a) di porre in atto garanzie del mantenimento del diritto a una vita autonoma indipendente in tutte le regioni; e, b) di reindirizzare le risorse dall’istituzionalizzazione a servizi radicati nella comunità e di aumentare il sostegno economico per consentire alle persone con disabilità di vivere in modo indipendente su tutto il territorio nazionale e avere pari accesso a tutti i servizi, compresa l’assistenza personale” (punti 47-48). Preoccupazioni che si affiancano a quelle “per la mancanza di misure specifiche per sostenere le famiglie dei bambini con disabilità o di adulti con elevate necessità di sostegno, compreso il sostegno economico”, cui seguono le raccomandazioni di “assegnare omogeneamente in tutte le regioni specifiche risorse finanziarie, sociali o di altra natura per garantire a tutte le famiglie che hanno al loro interno un componente con disabilità, compresi

i familiari con elevate necessità di sostegno, l'accesso a tutto il supporto di cui hanno bisogno oltre alle esenzioni fiscali elencate dallo Stato parte (CRPD/C/ITA/Q/1/Add.1), al fine di garantire il diritto al domicilio e alla famiglia, come pure all'inclusione e alla partecipazione nelle comunità di appartenenza e di prevenire il ricorso all'istituzionalizzazione" (punti 51-52).

Pare, quindi, essere cruciale la questione della ridefinizione dello scenario dei servizi per le persone con disabilità e i loro familiari, attraverso non solo la necessaria destinazione di nuove risorse, (secondo i dati [EUROSTAT 2013](#) la spesa destinata alle persone con disabilità in Italia, è stata pari al 5,5% della spesa complessiva in protezione sociale, al di sotto della media europea e ben distante dal 12,2 della Svezia e dal 13,1 della Danimarca), ma anche attraverso la riallocazione di quelle attualmente investite in servizi "istituzionalizzanti", che potrebbero essere utilizzate per l'avvio di percorsi di vita indipendente, per il sostegno dei "caregiver", e per la realizzazione di politiche inclusive e di servizi, anche residenziali, radicati nelle comunità e in cui sia garantita la dignità della vita delle persone accolte.

Il Garante Nazionale delle persone private della libertà e i rischi di "re-istituzionalizzazione" e "segregazione".

La questione della verifica e del monitoraggio della qualità e delle condizioni di vita delle persone che vivono in strutture residenziali è di fondamentale importanza e inizia a essere oggetto d'interventi specifici. Il 15/16 giugno si è tenuta a Roma, la Conferenza di Consenso "[Disabilità: riconoscere la segregazione](#)", promossa dalla FISH e patrocinata da ANCI, Confcooperative Federsolidarietà e Lega delle Cooperative. Nel corso della Conferenza si è evidenziato come, secondo una rielaborazione dei dati [ISTAT](#), siano "273.316 le persone con disabilità ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari. Oltre l'83% sono anziani non autosufficienti, che nella quasi totalità dei casi vivono in strutture che non riproducono le condizioni di vita familiari. Nel 2016, tra le violazioni penali più frequenti, l'Arma dei Carabinieri rileva 114 casi di maltrattamenti, 68 di abbandono d'incapace, 16 di lesioni personali e 16 di sequestro di persona". Si è rilevato, inoltre, come la "segregazione" non si risolve nelle sue forme più appariscenti e brutali, bensì riguarda anche "la separazione, l'isolamento, la contrazione delle elementari libertà individuali. Servizi in cui prevale una concezione sanitaria e ospedaliera che trasforma chi ne è ospite in "paziente", "malato" e non più persona con il diritto di vivere normalmente la sua vita e le sue relazioni interpersonali". (Senza dimenticare, tuttavia, che anche la presenza di barriere e la mancanza di sostegni, di cure, di assistenza, di ausili, di progettualità di vita e di prospettive per il futuro, costringono

le persone con disabilità, e i loro famigliari, a forme speculari e, spesso, invisibili di segregazione e isolamento domiciliare).

Il Comitato ONU nelle Osservazioni Conclusive, ha espresso chiaramente le sue preoccupazioni sia per l'attuale "tendenza alla re-istituzionalizzazione" e i rischi a essa connessi, sia "per il fatto che la delega di mandato del Meccanismo Nazionale di Prevenzione (MNP) non si estende alle istituzioni psichiatriche o altre strutture residenziali per persone con disabilità dove esse vengono private della loro libertà". Una nota positiva in tal senso arriva dalla [Relazione al Parlamento](#) del Garante Nazionale delle persone detenute o private della libertà, presentata il 21 marzo 2017.

Il [Garante Nazionale](#) "è un'Autorità collegiale indipendente di garanzia dei diritti delle persone private della libertà. [...] Istituito con un decreto legge alla fine del 2013, diventa operativo solo a marzo del 2016, dopo la nomina del Collegio da parte del Presidente della Repubblica e la costituzione dell'Ufficio". L'attuale Collegio è composto da Mauro Palma (Presidente), Daniela De Robert ed Emilia Rossi. L'attività del Garante riguarda anche il tema della privazione della libertà in ambito sanitario, poiché la sua azione è rivolta "non solo ai luoghi che ospitano persone sottoposte a effettiva privazione della libertà, seppure per brevi periodi, ma altresì alle strutture residenziali (social health care) che ospitano persone che volontariamente hanno scelto di farsi curare o assistere quotidianamente da una struttura pubblica o privata e la cui volontà è andata ad affievolirsi, per una molteplicità di situazioni contingenti, fino a configurarsi, di fatto, come forma di privazione della libertà. Il tema acquista un rilievo etico particolare per due ragioni: la prima perché le persone presenti nelle strutture residenziali sono in genere persone ad alta vulnerabilità (anziani o i disabili), a elevato rischio di essere soggette all'uso improprio di pratiche coercitive o all'incuria del personale; la seconda ragione è per la responsabilità dello Stato sulla tutela dei diritti di queste persone".

L'art. 8 del "Codice di autoregolamentazione del Garante", non affida a un'Unità Organizzativa, bensì al Collegio quest'attività specifica: "L'analisi delle strutture di ricovero per disabili, per soggetti vulnerabili e, in generale, per persone ricoverate e private della capacità legale o con capacità legale attenuata, nonché dei trattamenti sanitari obbligatori è temporaneamente affidata al Collegio". In particolare il Capitolo 6 del Rapporto ("Libertà e salute"), tratta diffusamente il tema della privazione della libertà per le persone con disabilità, riferendosi in particolare alla Convenzione ONU ([Legge 18/2009](#)), e impegnando il Collegio a sviluppare "pienamente" tale ambito nel corso del nuovo anno. Le linee di azione, i primi passi compiuti e i problemi aperti sono descritti nei punti 84-88.

In particolare al punto 86, nella trattazione dell'argomento relativo agli "Standard per il trattamento involontario", è espresso un importante riconoscimento del valore trasversale e centrale della Convenzione ONU in tale materia: "I criteri di un'azione di

monitoraggio del trattamento devono essere ricavati dalla Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UN -CRPD) del 3 maggio 2008. La Convenzione riconosce il diritto delle persone sofferenti per disabilità (di ogni tipo) a una posizione nella società uguale a quella di ogni altro individuo e ribadisce il loro essere soggetti portatori di diritti e non oggetto di attenzione assistenziale. La Convenzione modifica radicalmente i criteri con i quali devono essere garantiti i diritti dei portatori di disabilità: su di essi non devono gravare gli oneri di un inserimento nella vita sociale; al contrario la responsabilità del trattamento eguale e della garanzia dei diritti deve gravare sulla società e sulle «Istituzioni chiamate a rispondere a specifici bisogni delle persone sofferenti» (Agenzia europea per i diritti fondamentali FRA, *The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*, 2013”).

Al successivo punto 87 “Avviare il monitoraggio di situazioni residenziali restrittive della libertà”, dopo aver evidenziato le mutate condizioni della società attuale rispetto al passato, e rilevato l’indebolirsi dei legami familiari al cui interno, sovente, si risolveva la cura delle persone, si specifica come il focus d’attenzione dell’attività del garante debba situarsi “all’interno delle strutture residenziali per anziani per monitorare e garantire la tutela di diritti fondamentali che, oltre a quelli ‘classici’ oggetto di controllo e tutela in tutte le strutture privative della libertà, comprendono anche, per queste specifiche strutture, il mantenimento dell’autonomia, l’informazione circa ogni trattamento sanitario a cui si è sottoposti, la possibilità di accedere e disporre delle proprie risorse finanziarie secondo le esigenze personali”.

In ultimo, il punto 88, “La disabilità e lo schema legislativo internazionale”, si sofferma diffusamente sul ruolo e valore della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e sull’impatto socio-culturale della stessa: “Storicamente le criticità legate alla disabilità sono state trattate in termini di riabilitazione e di erogazione di servizi assistenziali. Oggi finalmente, quale risultato degli sviluppi culturali e normativi, si riconoscono, almeno formalmente, pari opportunità in termini di garanzie per l’esercizio dei diritti, politici, civili, economici, sociali e culturali sulla base di uguaglianza con le persone senza disabilità. Un paradigma importante che ha cambiato il panorama internazionale è rappresentato dalla Convenzione Internazionale sui diritti delle persone con disabilità adottata dalle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e firmata da 146 Paesi. La Convenzione ha fornito un nuovo standard internazionale, giuridico e culturale, non attraverso l’introduzione di nuove categorie di diritti per le persone con disabilità, ma attraverso la loro ridefinizione nel quadro dei diritti umani fondamentali (si veda UN Enable www.un.org/esa/socdev/enable/disovlf.htm)”.

I nuovi LEA

Il 18 marzo 2017, dopo un'attesa di 15 anni (denunciata anche nelle preoccupazioni espresse dal Comitato ONU), è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 65 il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 12 gennaio 2017 con i nuovi [Livelli essenziali di assistenza - LEA](#) (Supplemento ordinario n.15).

Tale Decreto sostituisce il precedente DPCM del 29 novembre 2001, e prevede l'aggiornamento annuale dei LEA. Le principali novità previste nel DPCM 12 gennaio 2017 sono elencate sul [sito del Governo](#) come segue:

- innova il nomenclatore della specialistica ambulatoriale, che risaliva al 1996, escludendo prestazioni obsolete e introducendo prestazioni tecnologicamente avanzate;
- innova il nomenclatore dell'assistenza protesica, dopo 18 anni, introducendo ausili protesici tecnologicamente avanzati ed escludendo quelli obsoleti;
- aggiorna gli elenchi di malattie rare, croniche e invalidanti che danno diritto all'esenzione dal ticket. Inserisce più di 110 entità, tra malattie rare singole e gruppi, e 6 nuove patologie croniche;
- offre nuovi vaccini e individua nuovi destinatari in accordo con il nuovo Piano nazionale di prevenzione vaccinale;
- aggiorna la lista delle prestazioni che il SSN offre gratuitamente (senza ticket) a coppie e donne in epoca preconcezionale, e in gravidanza e in puerperio in pieno accordo con le Linee guida sulla gravidanza;
- introduce lo screening neonatale per sordità congenita e cataratta congenita. E lo screening neonatale esteso per molte malattie metaboliche ereditarie a tutti i nuovi nati;
- inserisce l'endometriosi nell'elenco delle patologie croniche ed invalidanti, negli stadi clinici moderato e grave. Di conseguenza, si riconosce alle pazienti il diritto ad usufruire in esenzione di alcune prestazioni specialistiche di controllo;
- trasferisce la celiachia dall'elenco delle malattie rare all'elenco delle malattie croniche. Sarà sufficiente una certificazione di malattia redatta da uno specialista del SSN per ottenere il nuovo attestato di esenzione;
- recepisce la legge n. 134 del 2015 sui disturbi dello spettro autistico, che prevede l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza per la diagnosi precoce, la cura e il trattamento individualizzato dei disturbi dello spettro autistico;
- inserisce nella specialistica ambulatoriale tutte le prestazioni necessarie per la procreazione medicalmente assistita, omologa ed eterologa, fino ad oggi erogate solo

in regime di ricovero.

Tuttavia se da una parte la Ministra della Salute Beatrice Lorenzin ha definito il nuovo provvedimento come un “passaggio storico per la Sanità italiana”, dall’altra diverse associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità hanno messo in guardia da facili entusiasmi.

In particolare [la Direttrice dell’OMAR \(Osservatorio Malattie Rare\)](#), Ilaria Ciancaleoni Bartoli, ha invitato a fare attenzione a “Non confondere perfezionamento di un iter con la soddisfazione dei bisogni, siamo solo al momento zero dell’applicazione”, invitando ad un cauto entusiasmo poiché se “i nuovi Lea entreranno in vigore ufficialmente dal 19 marzo, non tutte le prestazioni saranno immediatamente disponibili ai cittadini. Intanto, lo stesso decreto prevede che l’elenco che include 110 malattie rare in più – tra le quali anche la Fibrosi Polmonare Idiopatica e la Sarcoidosi - sarà operativo solo sei mesi dopo la pubblicazione in Gazzetta, quindi a Settembre. Inoltre, la definizione di criteri uniformi per individuare modalità di erogazione di una serie di prestazioni demandate alle regioni e alle province autonome, spetterà a una serie di Accordi Stato-Regioni, ancora tutti da realizzare”. Anche la [FISH \(Federazione Italiana Superamento Handicap\)](#), mostra diverse riserve sui nuovi LEA che “nonostante la grande enfasi, risultano ancora lontani dall’essere applicabili”. In particolare il suo presidente, Vincenzo Falabella evidenzia come “Se qualcuno spera che questi LEA siano davvero compiutamente esigibili rimarrà presto deluso. Lo stesso testo prevede, per essere realmente applicato, una serie di Intese Stato-Regioni: sui dispositivi monouso, sulle prestazioni protesiche, sui percorsi assistenziali integrati, sull’assistenza ambulatoriale, [...] Sui tempi e gli intenti poco è dato sapere. [...] Nella sostanza se mancano le risorse i tanto celebrati LEA possono essere ridotti o applicati in modo progressivo. Il che rende i diritti dei Cittadini molto aleatori.” Sempre il Presidente della FISH denunciava, inoltre, come dalla Commissione Nazionale per l’Aggiornamento dei LEA e la Promozione dell’Appropriatezza nel Servizio Sanitario Nazionale, siano “esclusi i Cittadini, cioè i diretti interessati, né sono previsti momenti di consultazione, di confronto o di audit”. Quest’ultima osservazione, in particolare, evidenzia come sia ben fondata, purtroppo, la preoccupazione espressa dal Comitato ONU, relativa alla “mancanza di consultazione con le persone con disabilità attraverso le loro organizzazioni rappresentative e [...] per la grave negligenza di non dare priorità alle indicazioni da parte delle organizzazioni delle persone con disabilità, trattando nello stesso modo i punti di vista di tutte le parti interessate, limitando così la portata dei contributi che potrebbero venire dalle persone con disabilità, comprese le donne e i minori con disabilità, che partecipano a processi decisionali diretti”. Il coinvolgimento delle associazioni e delle persone con disabilità, come ribadisce il Comitato, avrebbe anche un’importanza strategica “per evitare di finanziare servizi segreganti e per indirizzare le risorse verso il sostegno alla vita indipendente”.

Alle prime reazioni si sono, in seguito, aggiunte le critiche di diverse altre associazioni,

in particolare di FINCOPP (Federazione Italiana Incontinenti Disfunzioni del Pavimento Pelvico) e AISTOM (Associazione Italiana Stomizzati), culminate con una richiesta di audizione che la Ministra Lorenzin ha accolto e che si è svolta il 10 maggio. Nel corso dell'audizione è stato presentato un documento sottoscritto dai rappresentanti delle diverse associazioni, in cui venivano evidenziate le principali criticità dei nuovi LEA e il giorno successivo è stato diffuso un [comunicato stampa](#) in cui vengono riproposti gli argomenti affrontati nel corso dell'audizione e che si conclude con le seguenti parole: “le Associazioni di categoria maggiormente rappresentative come FAVO, FISH, FAIP, AISTOM, FINCOPP, AILAR, AIMAR e Senior Italia FEDERANZIANI, prendono atto della disponibilità della Ministra Lorenzin e del suo Staff tecnico di: emettere apposito comunicato stampa in cui viene ribadito l'impegno a recepire le nostre richieste scritte; in virtù della Convenzione ONU sulle persone con disabilità si impegna ad inserire nella “Commissione Nazionale per l'aggiornamento dei LEA” i rappresentanti delle Associazioni federate (FISH/FAVO/Federanziani); si impegna ad emettere una circolare esplicativa in merito alle persone incontinenti e stomizzate sulla “non obbligatorietà” di essere riconosciuti invalidi civili. FAVO, FISH, FAIP e Federanziani, non solo vigileranno sull'attuazione di quanto concordato, ma nelle more chiederanno audizione alla Conferenza Stato Regioni e al Dr. Cantone, affinché il diritto alla salute e alla riabilitazione vengano attuati senza regredire e senza discriminazione tra le differenti patologie”.

Dalle cronache: discriminazioni e violenze

08 novembre 2016, Novara. Padre uccide nel sonno figlio autistico di 24 anni e tenta il suicidio.

20 novembre 2016, Pavia. Padre uccide figlio disabile di 50 anni e si suicida.

15 dicembre 2016, Catania. Due persone arrestate in esecuzione di un provvedimento del GIP di Catania, con l'accusa di violenza sessuale di gruppo e atti persecutori, con l'aggravante di avere commesso il fatto nei confronti di una persona con disabilità mentale.

11 febbraio 2017, Chieti. Uno studente con disabilità è picchiato e filmato nei bagni dell'istituto commerciale Mattioli di San Salvo, da due compagni.

04 marzo 2017, Firenze. Padre uccide la moglie e la figlia tetraplegica di 44 anni e poi si suicida.

11 marzo 2017, Genova. Il Tribunale di Genova condanna con pene da uno a tre anni 8 persone, tra operatori sanitari e dirigenti, per le violenze ai danni degli utenti con disabilità commesse tra il 2010 e il 2012, nella residenza terapeutica “I Cedri di Reppia”,

di Né (Chiavari).

24 marzo 2017, Giugliano (Napoli). Denunciati 11 minorenni (3 con meno di 14 anni), che per diverso tempo avevano abusato di un tredicenne con disabilità. Il GIP del Tribunale dei minori di Napoli contesta al “branco” le accuse di violenza di gruppo e di sequestro di persona.

25 marzo 2017, Livorno. Due operatori sanitari, dipendenti di una cooperativa cui l’Azienda Sanitaria aveva affidato alcuni servizi assistenziali, sono stati arrestati in flagranza di reato mentre picchiavano un giovane con disabilità che avrebbero dovuto assistere a domicilio.

04 aprile 2017, Partinico (Palermo). Condannate dal GUP di Palermo, con pene superiori ai tre anni, le tre maestre della scuola elementare Capitano Polizzi di Partinico, per i maltrattamenti in classe ad alcuni alunni, fra cui uno con disabilità e in carrozzina che, invece di essere aiutato, era preso a spintoni e calci.

06 aprile 2017, Roma. Un insegnante di sostegno è stato arrestato dalla Polizia con l’accusa di violenza sessuale nei confronti della bambina di 8 anni che seguiva a scuola.

Omosessualità e diritti

Il punto della situazione:

E' passato più di un anno dall'entrata in vigore della legge sulle unioni civili (L.76 del 20/5/16) e molti mesi ormai anche dalla sua concreta attuazione e praticabilità attraverso l'emanazione dei relativi decreti regolamentari (cfr. su questo sito l'aggiornamento dell'ottobre 2016) e si è così sanato un grave *vulnus* del nostro ordinamento, che non riconosceva rilevanza giuridica alcuna e quindi alcuna dignità alle unioni fra persone dello stesso sesso.

Molte coppie si sono unite civilmente in questi mesi (segno evidente che la legge risponde ad un forte bisogno). Nel giro di un anno non sembra esserci più nessuno in Italia che non sia stato invitato almeno una volta al “matrimonio” di due amici o di due amiche. Al “matrimonio” ho detto, perché nel senso comune la cerimonia di riconoscimento dell'unione civile è in tutto parificata al matrimonio. Anche se ciò non è pienamente vero.

Nella lettura dei diritti e dei doveri manca, si sa, il dovere di fedeltà, che invece c'è nella celebrazione del matrimonio (art. 143 Cod.Civ.), ma, paradossalmente, questa mancanza, se viene notata dagli astanti, li induce a riflettere che forse sarebbe l'ora di toglierlo anche dal matrimonio, questo dovere.

Si può notare che, al di là di questa sorta di “normalizzazione” dell'unione, ci sono ancora alcune carenze o deficit che hanno aperto nuovi scenari e fronti nella rivendicazione dei diritti per una piena parità.

Rimane una disparità di accesso alla pienezza dei diritti garantiti dal matrimonio, e dunque il diritto ad una assoluta parità, ma – allo stato attuale – essa si colloca più sul piano teorico, non investendo nemmeno il terreno della pari dignità.

Sta emergendo con forza e chiarezza il problema dei “diritto ai figli”, sia quelli già esistenti che quelli da concepire e mettere al mondo.

Il tema dell'omogenitorialità si articola in molti modi.

Riconoscimento per ambedue i partner degli stessi diritti e doveri nei confronti del figlio di uno solo. E' questa la cosiddetta *stepchild adoption*, che per un certo periodo era stata inserita nella legge sulle unioni civili e poi, invece, all'ultimo momento era stata tolta per battere l'opposizione cattolica all'intera legge;

Riconoscimento in capo ai due partner dell'adozione ottenuta all'estero appunto per ambedue e quindi trascrizione del figlio come figlio di ambedue i partner;

Riconoscimento in capo ai due partner del figlio geneticamente connesso con uno solo dei due (nel caso di coppia maschile) oppure senza alcuna connessione genetica con nessuno dei due (talora nel caso di coppia femminile o anche, in rari casi, maschile) nato con varie modalità di procreazione medicalmente assistita (PMA) o addirittura con gestazione per altri (GPA);

Problema della trascrizione dei figli avuti nei vari modi di cui sopra in capo ad ambedue i genitori dello stesso sesso.

La magistratura italiana ha fatto fare passi da gigante al riconoscimento della genitorialità delle coppie omosessuali ancor prima della L.76/16. A cavallo fra febbraio e marzo 2016 sono usciti ben tre provvedimenti rilevanti in materia di genitori omosessuali, anche se in due fattispecie tra loro distinte.

Vi è invece un terreno sul quale l'inerzia della politica e del legislatore si fa pesantemente sentire ed è quella degli atti di omofobia.

Forse è un'illusione credere che una legge sull'omofobia risolverebbe il problema della ricorrenza di atti omofobici, che, come già detto, hanno complesse radici e riflettono spinte variegata, ma la legge sicuramente costituirebbe essa stessa un buon deterrente.

Prove tecniche di parità

E' passato più di un anno dall'entrata in vigore della legge sulle unioni civili (L.76 del 20/5/16) e molti mesi ormai anche dalla sua concreta attuazione e praticabilità attraverso l'emanazione dei relativi decreti regolamentari (cfr. su questo sito l'aggiornamento dell'ottobre 2016) e si è così sanato un grave *vulnus* del nostro ordinamento, che non riconosceva rilevanza giuridica alcuna e quindi alcuna dignità alle unioni fra persone dello stesso sesso. Molte coppie si sono unite civilmente in questi mesi (segno evidente che la legge risponde ad un forte bisogno), sia coppie che da decenni aspettavano di poterlo fare, sia "fidanzatini" e "fidanzatine" di primo pelo o quasi.

I media si sono interessati al fenomeno tutto sommato in maniera corretta e fin troppo "buonista": RAI3 ha mandato in onda per tutto l'inverno un reportage settimanale che seguiva ogni volta una coppia che finalmente aveva accesso al riconoscimento dell'unione; RAI1 lo sta facendo in questi mesi. I giornali, anche quelli leggeri e di gossip, registrano puntualmente e favorevolmente le unioni, con tanto di foto degli sposi o delle spose. I blog o addirittura i siti web, anche su portali di grande diffusione (attualmente

si sta adoperando molto uno connesso a “Repubblica”), sul tema si sprecano. Nel giro di un anno non sembra esserci più nessuno in Italia che non sia stato invitato almeno una volta al “matrimonio” di due amici o di due amiche. Al “matrimonio” ho detto, perché nel senso comune la cerimonia di riconoscimento dell’unione civile è in tutto parificata al matrimonio. Anche se ciò non è pienamente vero. Stesso luogo del matrimonio civile; stessi riti, persino il lancio del riso, abiti in genere formali, magari manca lo strascico delle spose, ma talora c’è stato anche quello; soprattutto, la stessa riunione di parenti e amici con pranzo successivo, con annessi lacrime e discorsi di circostanza. Nel sentire comune, i due si sono sposati. Nella lettura dei diritti e dei doveri manca, si sa, il dovere di fedeltà, che invece c’è nella celebrazione del matrimonio (art. 143 Cod.Civ.), ma, paradossalmente, questa mancanza, se viene notata dagli astanti, li induce a riflettere che forse sarebbe l’ora di toglierlo anche dal matrimonio, questo dovere.

Si può notare che, al di là di questa sorta di “normalizzazione” dell’unione, ci sono ancora alcune carenze o deficit che hanno aperto nuovi scenari e fronti nella rivendicazione dei diritti per una piena parità.

Il riconoscimento dell’unione civile ha tolto forza alla rivendicazione del diritto al matrimonio: era fatale fosse così, tanto più di fronte ad un istituto come l’unione civile che sta dando buona prova di sé in termini di praticabilità e di disciplina dei diritti previsti.

Rimane una disparità di accesso alla pienezza dei diritti garantiti dal matrimonio, e dunque il diritto ad una assoluta parità, ma – allo stato attuale – essa si colloca più sul piano teorico, non investendo nemmeno il terreno della pari dignità.

Però la richiesta dell’accessibilità del matrimonio anche per le coppie dello stesso sesso è tutt’altro che dismessa, come dimostra l’esperienza della Germania dove, dopo tanti anni di unioni civili (riservate alle coppie omosessuali), proprio in questi giorni il Parlamento ha riconosciuto anche il matrimonio per le coppie dello stesso sesso.

Come era facilmente prevedibile, invece, sta emergendo con forza e chiarezza il problema dei “diritto ai figli”, sia quelli già esistenti che quelli da concepire e mettere al mondo. La questione della genitorialità non era stata nemmeno affrontata dalla L.76/16 (all’ultimo momento, pur di far passare la legge, il Governo aveva posto la fiducia togliendo la dibattuta previsione della *stepchild adoption*), come se le coppie unite civilmente non volessero e non potessero avere figli, laddove invece la spinta a procreare e divenire genitori è ben presente anche nelle coppie dello stesso sesso ed è possibile avere figli propri persino per le coppie maschili tramite la GPA.

Il tema dell’omogenitorialità si articola in molti modi:

- Riconoscimento per ambedue i partner degli stessi diritti e doveri nei confronti del figlio di uno solo. E’ questa la cosiddetta *stepchild adoption*, che per un certo periodo era stata inserita nella legge sulle unioni civili e poi, invece, all’ultimo momento

era stata tolta per battere l'opposizione cattolica all'intera legge;

- Riconoscimento in capo ai due partner dell'adozione ottenuta all'estero appunto per ambedue e quindi trascrizione del figlio come figlio di ambedue i partner;
- Riconoscimento in capo ai due partner del figlio geneticamente connesso con uno solo dei due (nel caso di coppia maschile) oppure senza alcuna connessione genetica con nessuno dei due (talora nel caso di coppia femminile o anche, in rari casi, maschile) nato con varie modalità di procreazione medicalmente assistita (PMA) o addirittura con gestazione per altri (GPA);
- Problema della trascrizione dei figli avuti nei vari modi di cui sopra in capo ad ambedue i genitori dello stesso sesso.

In buona sostanza, si tratta del fatto che all'interno di una famiglia omogenitoriale i figli, adottivi o naturali, possano essere riconosciuti come figli di ambedue i partner della coppia, maschile o femminile che essa sia.

Siccome le coppie dello stesso sesso sempre più intendono avere figli e di fatto li hanno, anche se la legge sulle unioni civili non è venuta in alcun modo incontro a questa loro esigenza, era fatale che la giurisprudenza si aprisse a queste nuove richieste, nel presupposto, già affermato da tempo, che l'orientamento omosessuale dei genitori di per sé non ha alcuna influenza negativa sul minore e bisogna invece indagare se il comportamento concreto di tale genitore sia o meno pregiudizievole per il minore stesso.

La magistratura italiana ha fatto fare passi da gigante al riconoscimento della genitorialità delle coppie omosessuali ancor prima della L.76/16. A cavallo fra febbraio e marzo 2016 sono usciti ben tre provvedimenti rilevanti in materia di genitori omosessuali, anche se in due fattispecie tra loro distinte. Il primo: un'ordinanza del 23 febbraio 2017 della Corte d'Appello di Trento; gli altri: due decreti dell'8 marzo 2017 del Tribunale per i minorenni di Firenze.

L'ordinanza di Trento ha definito un giudizio di quella che un tempo si chiamava "delibazione" di una sentenza straniera, instaurato ai sensi dell'art. 67 L. n. 218/1995. Una gestazione per altri realizzata in Canada da una coppia di uomini, un certificato di nascita che riportava il solo nome del padre biologico dei due neonati regolarmente trascritti nello stato civile italiano, una successiva sentenza che riconosceva il ruolo genitoriale svolto dall'altro padre e modificava di conseguenza i precedenti certificati di nascita. I due padri chiedevano alla competente Corte d'Appello di riconoscere anche nel nostro ordinamento gli effetti giuridici della sentenza straniera, disponendone la trascrizione nei registri del nostro Stato Civile e la conseguente modifica dei certificati di nascita dei due minori, indicando entrambi i padri come genitori a tutti gli effetti. La Corte territoriale accolse il ricorso non ritenendo contrario all'ordine pubblico il riconoscimento anche in Italia del ruolo genitoriale a entrambi i padri dei due minori, cittadini italiani

e canadesi (*jure soli*), già avvenuto in Canada con sentenza. Perno della decisione: da un lato il diritto dei minori a mantenere lo *status filiationis* riconosciuto in Canada e garantito in primis dall'art. 33 della L. n. 218/1995 a tutela del loro preminente interesse; dall'altro l'inesistenza nel nostro ordinamento di principi di pari rango costituzionale che giustificano la retrocessione dei diritti dei minori.

I due successivi decreti di Firenze, hanno regolato invece due ipotesi del tutto diverse di adozione piena pronunciata all'estero di minori in stato di abbandono, a favore di due coppie di cittadini italiani residenti all'estero da più di due anni, secondo quanto consente il 4° comma dell'art. 36 L. n. 184/1983.

In entrambi i casi si trattava di una coppia di padri che non avevano nessun legame biologico con i bambini che in seguito alla sentenza emessa dalle autorità competenti – una nel Regno Unito, l'altra negli Stati Uniti – erano diventati a tutti gli effetti figli di entrambi.

Le sentenze di adozione erano perfettamente valide ed efficaci nei rispettivi paesi di residenza dei cittadini italiani, si voleva però che potessero produrre i loro effetti anche in Italia. In particolare che, con la trascrizione nei registri dello Stato civile, fosse consentito ai bambini di essere riconosciuti come figli dei loro due padri e come tali potessero acquistare la cittadinanza italiana, potessero acquisire tutti i vincoli parentali (rispetto ai nonni, agli zii, ai cugini) ed entrare a pieno titolo nel loro asse ereditario.

Finora tale riconoscimento era stato sempre negato perché all'adozione mancava il requisito del vincolo di coniugio dei genitori adottivi previsto per legge. Gli stessi principi di diritto posti a base dell'ordinanza di Trento: la non contrarietà all'ordine pubblico, la tutela del preminente interesse del minore unita al rispetto dei principi stabiliti dalla Convenzione dell'Aja del 1993, sostenuti dalla difesa dei ricorrenti, sono stati i punti cardine per l'accoglimento della domanda di trascrizione della sentenza di adozione.

Erano però uscite poco dopo due sentenze negative del Trib. Min di Milano nell'ottobre 2016 che negavano l'adozione in casi particolari ad una coppia omo e a una etero (per par condicio), nonostante la sentenza della Cassazione n. 12962/2016 dicesse che la lett. d) dell'art. 44 della Legge sulle adozioni era perfettamente applicabile. Nel febbraio 2017 la Corte d'Appello milanese ha riformato sul punto le due sentenze di primo grado richiamandosi appunto al dettato della Cassazione.

A giugno di quest'anno la Cassazione (n. 15202/2017) si è pronunciata anche per l'innammissibilità di un ricorso presentato dal PG della Corte d'Appello di Torino per omessa notifica alle parti interessate (!). Il Tribunale dei Minori del capoluogo piemontese aveva respinto una richiesta di adozione (sempre ex art. 44 lett. d) e la Corte d'Appello aveva riformato la prima pronuncia accogliendo la richiesta originaria; il PG aveva fatto ricorso in Cassazione, ma, appunto, il ricorso non era stato notificato. L'adozione è così passata in giudicato.

Un'altra ordinanza della Corte d'Appello di Milano (la n. 609/2017) ha riconosciuto (sullo schema del vecchio istituto della *delibazione*) in Italia un'adozione piena in favore di una coppia di padri (uno dei quali italoamericano) di un bambino americano (in stato di abbandono, non figlio di uno dei due padri).

Su un caso del tutto identico dovrà pronunciarsi la Corte d'Appello di Genova per due giovani padri (uno francese e l'altro italo-brasiliano) che hanno adottato in Brasile due bambini brasiliani.

La Cassazione (sent. n.14878/2017), infine, ha ordinato la trascrizione di un certificato di nascita straniero con due madri (madri e bambini tutti italiani, ma il bambino era nato nel Regno Unito). A suo tempo era stato chiesto e trascritto un certificato con la sola madre biologica; poi era stato ottenuto l'emendamento di quello inglese con una sola madre in uno con due madri; infine era stata richiesta la trascrizione di quest'ultimo in Italia. Il Tribunale e la Corte d'Appello di Venezia avevano respinto la richiesta; il giudice di legittimità ha ribaltato le sentenze di merito, nel presupposto che non vi fosse alcun motivo ostativo di ordine pubblico, mentre il bene superiore del minore lo esigesse.

Queste decisioni le abbiamo richiamate perché hanno avuto grande eco mediatica e hanno suscitato scalpore e dibattito (ma nella valutazione sono prevalsi i giudizi positivi, il che è molto importante) per segnalare a quale lavoro è sottoposta la magistratura per sopperire al silenzio della legge su un tema così cruciale come l'omogenitorialità. Come si vede, non tutte le cause sono andate bene, ci sono state battute di arresto, ma la linea di tendenza (favorevole) sembra tracciata e difficilmente si tornerà indietro. Ma non è mai detto.

L'annosa questione degli atti omofobici.

Vi è invece un terreno sul quale l'inerzia della politica e del legislatore si fa pesantemente sentire ed è quella degli atti di omofobia. E' ben vero che l'ultimo anno non ha registrato episodi omofobi che abbiano comportato la morte (ivi compreso il suicidio), per quanto è dato sapere, della vittima, ma le cronache registrano numerosi episodi, quasi quotidiani, di giovani su cui insistono pesantemente i compagni di classe o anche i semplici passanti in ragione dell'omosessualità (vera o anche soltanto dedotta o presunta) della vittima. Ciò accade anche perché la legge sulle unioni civili, nel mentre che ha dato visibilità e accettabilità sociale all'amore far persone dello stesso sesso, le ha indotte a uscire allo scoperto e ciò ha fatto emergere anche, sul versante opposto, pulsioni antiomosessuali. Gli omosessuali, soli o in coppia, sono insomma "a metà del guado": più accettati e dunque più visibili, ma anche più esposti ad atti omofobici.

La legge contro l'omofobia (una legge semplice che parificherebbe gli attacchi in ragio-

ne dell'orientamento sessuale della vittima agli attacchi in ragione di sesso, religione ed etnia previsti dalla ormai vecchia legge Mancino) giace di fronte al Parlamento e non è stata neppure più presa in considerazione dalla Commissione, dopo che ad essa era stata restituita dall'aula più di due anni fa. Forse è un'illusione credere che una legge sull'omofobia risolverebbe il problema della ricorrenza di atti omofobici, che, come già detto, hanno complesse radici e riflettono spinte variegiate, ma la legge sicuramente costituirebbe essa stessa un buon deterrente.

Parità raggiunta, dunque, nel riconoscimento dei diritti ad eterosessuali? No, non ancora. Ma siamo sulla buona strada.

Il pluralismo religioso

Il punto della situazione

Il diritto fondamentale di libertà religiosa è garantito da diverse disposizioni costituzionali, che delineano un quadro delle fonti complesso e articolato. A fronte di una storica acquisizione del modello di relazioni Stato – confessioni fondato sulla stipulazione di Intese con le relative rappresentanze, manca ancora una legge generale che superi la legislazione sui culti ammessi e delinea un sistema globale di diritti individuali e collettivi.

Recentemente è stata presentata una proposta di legge sulla libertà religiosa, la cui redazione è stata curata da un gruppo di giuristi ed esperti delle confessioni religiose e delle Istituzioni. Il testo attende di essere recepito dagli organi legislativi, recepimento su cui pesa l'incertezza della durata della attuale legislatura.

Nel frattempo tornano ad affacciarsi temi noti, che assumono nuovi contorni alla luce del mutato contesto socio-culturale dell'Italia in trasformazione. Si tratta del caso delle benedizioni degli edifici scolastici nei periodi di celebrazioni liturgiche e dell'affissione del crocifisso negli uffici pubblici. In entrambi i casi, due pronunce provenienti dalla giustizia amministrativa hanno acceso i riflettori sui temi del confine tra religione e cultura e tra rito e identità nazionale; più in generale, esse riguardano le questioni legate al binomio integrazione – pluralismo religioso. In tutti i casi, il principio di laicità dello Stato si rivela centrale per la risoluzione dei conflitti.

Proseguono le politiche del Governo in tema di rapporti con l'islam. Grazie al prezioso supporto del Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano, il febbraio 2017 il ministro dell'Interno Minniti e le principali associazioni e organizzazioni islamiche in Italia hanno sottoscritto il "*Patto nazionale per un islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e ai principi dell'ordinamento statale*". Per la prima volta, il documento prevede impegni da ambedue le parti, con l'intento di favorire il dialogo istituzionale con rappresentanze islamiche aderenti ai principi dell'ordinamento giuridico italiano. Si segnala, in particolare, l'intento di costruire un fronte unitario di rappresentanza, ai fini dell'avvio di trattative per la stipulazione di un'Intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Infine, nel maggio 2017 è stato presentato il primo Disegno di legge in materia di finanza islamica, al fine di giungere ad un inquadramento delle operazioni finanziarie non convenzionali mediante l'introduzione di una "certificazione di investimento islamico".

Preponderante il tema dei simboli religiosi. In particolare, la giurisprudenza di legittimità si è occupata della questione del pugnale rituale indossato dai fedeli della religione sikh. Non senza polemiche, al di là della questione relativa all'attribuzione al *kirpan* della qualificazione di arma bianca, la pronuncia della Cassazione è stata l'occasione per riflettere sul rapporto tra adesione ai "valori" occidentali e diritto alla diversità religiosa e culturale

Non mancano episodi di antisemitismo, in particolare veicolati attraverso gli strumenti *web* e *social*. Su altri fronti, le pratiche rituali possono annoverare qualche passo avanti nella stipulazione di convenzioni con le amministrazioni pubbliche, mentre la questione del velo islamico sembra sempre più declinarsi in termini di discriminarietà e di rapporto tra prime e seconde generazioni di migranti. Ancora problematico l'esercizio della libertà di culto nelle carceri.

I luoghi di culto continuano a rappresentare terreno di scontro politico. Gli interventi della Consulta, se per alcuni versi hanno ribadito la necessità di dare attuazione ad un sistema globale di tutela dei diritti connessi alla libertà religiosa, scevro da discriminazioni, per altri non si sono rivelati totalmente dirimenti, lasciando aperte questioni di non semplice soluzione.

Una nuova proposta di legge sulla libertà religiosa

Tra attuazioni parziali e anomalie di disciplina, il diritto di libertà religiosa e di coscienza in Italia continua a marciare a diverse velocità. Il sistema di relazioni tra Stato e confessioni religiose è stato più volte analizzato(1), evidenziando come l'urgenza di un intervento legislativo generale sia determinata dai mutamenti socio culturali in atto, ma affondi le radici in un passato ricco di pluralismo e di presenze religiose storiche, per troppo tempo ignorate.

Se la stagione delle Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica può dirsi consolidata, con dodici accordi divenuti legge(2) e un percorso che, non senza frenate, prosegue per altre espressioni di fede, quella della introduzione di una legge generale sulla libertà religiosa, che superi definitivamente la legislazione del 1929 – '30, sembra avviarsi verso un nuovo inizio.

Dopo il primo disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri nel 1990 e mai presentato in Parlamento(3), diverse proposte si sono susseguite nel tempo, senza tuttavia giungere ai risultati sperati(4). In mancanza di un rinnovato equilibrio nell'assetto delle fonti, le sperequazioni nei rapporti tra confessioni con Intesa e le realtà di fede si sono acuite e gli effetti si sono manifestati anche agli occhi dell'opinione pubblica, a causa del coinvolgimento di espressioni del religioso particolarmente importanti e al centro

del dibattito politico e culturale, come l'islam.

Terminata quell'esperienza e in assenza di testi presentati in Parlamento, dalla metà del 2013 un gruppo di giuristi, sotto l'egida della Fondazione Astrid, ha dato vita ad un percorso di studio ed elaborazione di un testo sulla libertà religiosa, che rivisitasse l'impianto dei precedenti legislativi incompiuti, risalenti nel tempo e non più adeguati al contesto ormai mutato. Si rileva, infatti, come il tema della cittadinanza e l'espansione dei fenomeni migratori abbiano significativamente trasformato la portata attuativa dei diritti fondamentali e, tra questi, anche del diritto di libertà religiosa.

I lavori hanno visto il coinvolgimento delle Istituzioni e di rappresentanti di confessioni e di associazioni religiose e non confessionali. Il 6 aprile 2017 il testo è stato presentato pubblicamente nel corso del seminario di studi *“Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo”*, svoltosi presso il Senato della Repubblica. Qui un'intervista al coordinatore Prof. Roberto Zaccaria http://riforma.it/it/articolo/2017/04/05/liberta-religiosa-dal-sottoscala-al-piano-nobile?utm_source=newsletter&utm_medium=email.

I contributi del seminario del 6 aprile 2017 sono consultabili su <http://www.statoechiese.it/>; tra gli altri, segnaliamo la relazione che illustra le scelte di fondo della proposta di legge: <http://www.statoechiese.it/contributi/la-proposta-di-legge-in-materia-di-liberta-religiosa-nei-lavori-del-gr1>.

Il testo prodotto è attualmente sottoposto alla valutazione delle confessioni religiose e delle associazioni non confessionali, oltre che a quella del mondo accademico e istituzionale.

Sotto altro aspetto, l'incertezza politica non consente previsioni di breve durata in relazione ai tempi e alle modalità di assunzione del testo da parte degli organi legislativi. V'è infatti da rilevare che l'impianto della proposta di legge risponde all'esigenza di attuazione globale e organica del diritto fondamentale di libertà religiosa e, come tale, richiede un intervento legislativo unitario e continuativo, immaginabile solo a fronte della garanzia di stabilità della legislatura.

Crocifisso e benedizioni: verso un rinnovato confessionismo?

I primi mesi del 2017 sono stati caratterizzati da un importante attivismo delle Corti su temi inerenti al rapporto tra esercizio della libertà religiosa e principio di laicità dello Stato.

Due appaiono le pronunce più significative su tale binomio, entrambe emanate in sede

di giustizia amministrativa. Le stesse rivestono importanza, non soltanto sul piano simbolico, per riferirsi ad aspetti particolarmente sentiti della presenza religiosa nello spazio pubblico, ma anche su quello strutturale dei rapporti tra confessioni e istituzioni, in mancanza della auspicata neutralità ed equidistanza, a vantaggio della confessione tradizionalmente più radicata nel Paese.

Infatti, con sentenza n. 1388 del 27 marzo 2017 il Consiglio di Stato ha accolto l'impugnativa avverso il provvedimento del Tar Emilia Romagna - Bologna, che dichiarava l'illegittimità del provvedimento con cui il Consiglio dell'Istituto comprensivo 20 di Bologna autorizzava la benedizione pasquale di strutture e personale di alcune scuole primarie. Ne abbiamo già dato notizia: Mentre il Tribunale regionale, affermando che il principio di laicità ed imparzialità dello Stato non comporta indifferenza di fronte al fatto religioso, bensì equidistanza e rispetto di tutte le confessioni, qualificava la celebrazione del rito religioso come scelta privata incompressibile ma estranea all'ambito della scuola pubblica, il Consiglio di Stato ribaltava la decisione, qualificando le benedizioni pasquali attività "parascolastiche", che non possono subire un trattamento deteriore per il solo fatto di avere natura religiosa, pena la violazione del principio di non discriminazione di cui all'art. 20 Cost. Qui il testo della sentenza: <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=KNI4XID3G2425TUXMZSCB4Y6NI&q=>

La questione delle benedizioni pasquali riporta l'attenzione sul precario stato di salute del principio di laicità nella scuola pubblica, delegandone la tutela ad una disciplina approssimativa e di ordine interno, peraltro inadeguata al nuovo scenario della presenza multiculturale delle nuove generazioni di alunni. Una problematica risalente nel tempo, che somma a vecchie questioni irrisolte, come quelle della garanzia di imparzialità delle istituzioni pubbliche, nuovi elementi di riflessione, quale il ruolo della scuola nello sviluppo di percorsi di integrazione. In tale ottica la pronuncia del Consiglio di Stato è destinata a far discutere, specie nella parte in cui attribuisce alle iniziative di culto il ruolo di valorizzazione delle diversità tra studenti, questi ultimi "*individuati per avere specifici interessi od appartenenze, per esempio di carattere etico, religioso o culturale, in un clima di reciproca comprensione, conoscenza, accettazione e rispetto, oggi tanto più decisivo in relazione al fenomeno sempre più rilevante dell'immigrazione e della conseguente integrazione*".

Altro scenario e altra pronuncia del Tribunale amministrativo regionale, questa volta proveniente dalla Sardegna e relativo alla nota questione dell'affissione del crocifisso negli uffici pubblici. La vicenda risale al 2009, quando un'ordinanza del Sindaco del Comune di Mandas obbligava all'affissione del crocifisso e prevedeva la sanzione amministrativa di Euro 500,00 in caso di trasgressione. A seguito del ricorso dell'UAAR il provvedimento veniva revocato, ma l'azione proseguiva, ai fini dell'ottenimento di una pronuncia su una questione ritenuta ancora aperta, nonostante la nota pronuncia

della Grande Camera della Corte europea per i diritti dell'uomo del 18 novembre 2011. Al tempo la Corte EDU fu chiamata a pronunciarsi sulla questione dell'affissione del crocifisso nelle aule scolastiche, assolvendo l'Italia sulla base del principio secondo cui l'affermazione dei diritti dell'uomo non può essere posta in contrapposizione con i principi religiosi della civiltà europea e in particolare con quelli cristiani, di cui costituiscono componente essenziale. Centrale fu il richiamo alla dottrina del margine d'apprezzamento, il base al quale è lasciata allo Stato la valutazione dell'importanza e del valore del simbolo religioso nella storia della cultura e nell'identità nazionale.

Il 9 giugno 2017 il Tar Sardegna ha respinto il ricorso dell'Uaar; qui è consultabile la notizia e le prime prese di posizione dell'associazione: <https://blog.uaar.it/2017/06/09/valuteremo-ricorso-uaar-sulla-sentenza-del-tar-sardegna/>.

Di particolare interesse l'affermazione del Tar Sardegna secondo cui in nome della libertà religiosa non è consentito limitare le espressioni pubbliche di appartenenza di fede, senza giungere al paradosso di comprimere, per suo tramite, lo stesso diritto che si intende garantire.

In generale le pronunce in commento sembrano richiamare ad una fittizia contrapposizione tra tradizione cristiana da preservare e applicazioni abnormi del principio supremo di laicità dello Stato. Nella realtà, esse appaiono come tentativi di affermazione di una supremazia culturale, a fronte di una difficoltà di comprensione dei mutamenti sociali in atto ormai da tempo, che trovano nella molteplicità di espressioni religiose una delle chiavi di interpretazione del presente.

Di fronte a tale scenario, preoccupanti sono i dati relativi all'attivazione dell'ora di materia alternativa in favore degli studenti che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica. Qui alcuni dati e testimonianze da tutto il territorio italiano: <http://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/studenti-senza-religione-un-altro-anno-di-solitudine/>

I rapporti con l'Islam

Cresce l'attenzione sulla necessità di regolamentazione dei rapporti con l'Islam, la seconda confessione religiosa per diffusione in Italia dopo il cristianesimo(5). È stato illustrato in più occasioni come l'universo delle comunità islamiche, centri di cultura e sale di preghiera, riveli una realtà dinamica ed in continua evoluzione, in ricerca costante di un punto di equilibrio tra stabilità dei rapporti istituzionali, rappresentatività e composizione della base di riferimento.

Tra tentativi di stipulazione di Intese ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.(6) e difficoltà nell'ottenimento del riconoscimento della qualifica di enti di culto, le multiformi realtà dell'Islam attendono una formalizzazione. Nel mentre e in mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa, che garantisca livelli essenziali di tutela anche alle confessioni religiose senza Intesa, il Governo italiano ha rafforzato la propria strategia di dialogo mediante lo strumento dei tavoli istituzionali. Si è già detto della rinnovata costituzione nel 2015 della Consulta per l'Islam e dell'insediamento, nel gennaio 2016, del nuovo "Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano"(7). In questa sede interessa analizzare i passi avanti che quest'ultimo organismo ha realizzato nel dialogo istituzionale con le realtà islamiche maggiormente rappresentative sul territorio italiano. Se infatti i primi sforzi si sono concentrati sulla questione del "*Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam*" (qui il testo), nel corso degli ultimi mesi l'attenzione del Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano è stata rivolta alla redazione di un documento che partisse dallo stato dell'arte delle relazioni Islam/Governo per spingerle verso un nuovo assetto. E così, in data 1 febbraio 2017 presso il Ministero dell'interno e alla presenza del ministro Minniti, le principali associazioni e organizzazioni islamiche in Italia hanno sottoscritto il "*Patto nazionale per un islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e ai principi dell'ordinamento statale*" (qui il testo: http://www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano.pdf), recepito dallo stesso Ministero dell'interno.

Oltre all'espresso richiamo al principio supremo di laicità dello Stato e agli articoli 2, 3, 8, e 19 Cost., quali fondamento della tutela dei diritti fondamentali di solidarietà, uguaglianza e libertà religiosa e al richiamo alla proficuità del dialogo finora instaurato tra associazioni islamiche e Istituzioni italiane, il Patto contiene una serie di impegni che le parti reciprocamente si assumono, con lo scopo precipuo di rafforzare i canali di confronto istituzionale. Tra questi, segnaliamo l'impegno dei rappresentanti delle associazioni e delle comunità islamiche a "*proseguire nell'azione di contrasto dei fenomeni di radicalismo religioso*", anche attraverso forme di collaborazione che offrano alle autorità strumenti interpretativi di esso e a "*promuovere un processo di organizzazione giuridica delle associazioni islamiche*" che risponda alla normativa in tema di libertà religiosa e ai principi dell'ordinamento giuridico italiano. Si aggiunga la promozione della formazione di imam e guide religiose, anche nel loro ruolo di mediatori "*per assicurare la piena attuazione dei principi civili di convivenza, laicità dello Stato, legalità, parità dei diritti tra uomo e donna, in un contesto caratterizzato dal pluralismo confessionale e culturale*". Di particolare rilevanza l'impegno a favorire "*le condizioni prodromiche all'avvio di negoziati volti al raggiungimento di Intese ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione*".

A fronte dei menzionati impegni, il Ministero dell'interno ha rinnovato l'intendimento a sostenere e promuovere iniziative pubbliche volte a favorire la conoscenza ed il dialogo

tra Istituzioni e mondo islamico, favorendo, tra l'altro, percorsi di integrazione degli immigrati musulmani anche ai fini del contrasto al radicalismo e fanatismo religioso. Chiaro inoltre il sostegno alle azioni di supporto alle comunità per la redazione di statuti coerenti con l'ordinamento giuridico italiano, anche in linea con le iniziative ministeriali già avviate (corsi di formazione, costituzione di tavoli di confronto, distribuzione di kit informativi sui principi dell'ordinamento statale, etc.).

Per l'importanza dei temi ad esso sottesi e per la risonanza mediatica che ne è seguita, è d'obbligo segnalare che il Patto contiene un espresso richiamo all'impegno concreto delle associazioni islamiche a far sì che il sermone del venerdì sia svolto o tradotto in italiano *“ferme restando le forme rituali originarie nella celebrazione del rito”*. Sul punto, si segnala come tra le associazioni di maggiore rappresentatività, l'Ucoii ha affermato totale accordo sulla questione linguistica, rilevando come la molteplicità delle origini di provenienza dei fedeli afferenti alle comunità da questa rappresentate, già obbliga da tempo ad una riduzione ad unità linguistica e pertanto alla traduzione in italiano delle principali attività comunitarie. Qui le dichiarazioni del Presidente dell'Ucoii: http://firenze.repubblica.it/cronaca/2017/02/01/news/patto_nazionale_per_1_islam_elzir_nato_dall_esempio_di_firenze_-157388408/.

Di fondamentale importanza anche il passaggio sull'impegno alla massima trasparenza nella gestione e documentazione dei finanziamenti ricevuti, che apre a rilevanti riflessioni in ordine ai rapporti con la *Qatar Charity* per la costruzione di nuove moschee in Italia, (qui alcune considerazioni: http://www.huffingtonpost.it/2017/02/02/accordo-islam-italia_n_14572256.html), nonché il riferimento alla promozione di una conferenza con l'ANCI dedicata ai luoghi di culto islamici, tematica tanto urgente quanto dibattuta in sede politica e giurisdizionale(8).

Dall'analisi del testo emerge con chiarezza l'intento di aprire un percorso strutturato verso la stipulazione di un'Intesa con un Islam italiano, formato e riconosciuto come tale dalle Istituzioni italiane. Qui le dichiarazioni del ministro Minniti, rilasciate subito dopo la sottoscrizione del Patto: http://www.repubblica.it/politica/2017/02/01/news/viminale_moschee_minniti_islam-157375602/.

Evidente la portata politico – istituzionale del Patto, che vede per la prima volta raggiungere l'unità delle maggiori sigle dell'associazionismo islamico nel compimento di un atto dal significato non solo simbolico. D'altra parte, mai era successo che, a fronte degli impegni assunti dalle realtà confessionali islamiche, lo Stato rispondesse con ulteriori impegni politici e istituzionali. Resta certamente aperta la questione attinente alle forme e ai tempi della possibile stipulazione dell'Intesa; sebbene sia chiara, in tal senso, la volontà dell'organo politico, da definire sono soprattutto le questioni attinenti alla reale unificazione delle rappresentanze islamiche ai fini della sottoscrizione di un atto unitario ovvero, come dalle stesse associazioni richiesto, di più Intese, ognuna relativa

al “proprio” islam italiano.

Le relazioni con l’islam non si limitano alla questioni istituzionali, bensì investono aspetti peculiari della vita della comunità. Tra questi va annoverato l’utilizzo del denaro e di capitali secondo le prescrizioni coraniche in materia di economia e finanza(9). Com’è noto, negli ultimi anni il mondo anglosassone è sempre più stato investito di rapporti con la c.d. “finanza islamica”, la quale ha manifestato l’attitudine crescente all’attrazione di ingenti capitali. Sulla scorta di recenti dati consultabili qui <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-05-18/la-proposta-portare-finanzia-islamica-italia-143553.shtml?uuid=AEY0qjOB>, il 2 maggio 2017 è stata presentata una Proposta di legge *Disposizioni concernenti il trattamento fiscale delle operazioni di finanza islamica*, a firma dell’On. Bernardo ed altri. Obiettivo dell’iniziativa è giungere ad un inquadramento delle operazioni finanziarie non convenzionali mediante l’introduzione di una “certificazione di investimento islamico” (*sukuk*) da assimilare a valori mobiliari, al fine di emettere bond compatibili con le prescrizioni coraniche. In tal modo si otterrebbe il risultato di attrarre importanti capitali stranieri e, al contempo, di innalzare i livelli di bancarizzazione e utilizzo dei servizi da parte dei musulmani residenti in Italia. Secondo il Governatore della Banca d’Italia, lo strumento implementerebbe la raccolta di liquidità proveniente dalla comunità islamica, contribuendo altresì alla sua integrazione sociale. Qui lo studio: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0073/QEF_73.pdf

Il testo prevede, infine, una forma di monitoraggio e verifica mediante l’applicazione della normativa antiriciclaggio, al fine di fugare ogni dubbio sulla liceità del flusso di denaro e sulla estraneità a destinazioni per finalità di terrorismo di matrice islamica.

Dal punto di vista politico, si raccolgono opinioni divergenti. Si vedano, sul punto, le reazioni politiche e scientifiche al primo “Turin islamic economic forum” , svoltosi nel marzo 2017: <http://www.lastampa.it/2017/02/28/cronaca/torino-guarda-allislam-nel-turin-islamic-economic-forum-EDLI2KrQ5KKI2eZJdbjsHO/pagina.html>; <http://www.liberoquotidiano.it/news/politica/12341288/chiara-appendino-banche-finanza-islamica-torino-.html>.

Segnaliamo, infine, la perdurante carenza di tutela del diritto di libertà religiosa nelle carceri italiane. Secondo il rapporto 2017 dell’Associazione Antigone, i musulmani costituiscono l’11,4% della popolazione detenuta, attestandosi al secondo posto tra le confessioni per numero di fedeli, dopo il cattolicesimo. È peraltro molto alta la cifra dei detenuti che hanno ritenuto di non dichiarare la propria fede di appartenenza (26,3% del totale), la maggioranza dei quali proveniente da Paesi di religione islamica. A fronte di numeri importanti, l’esercizio della libertà religiosa risulta fortemente ostacolato dalla mancanza di spazi adeguati per la preghiera e dalla esigua presenza di guide spirituali abilitate alle visite. Pertanto, la funzione fondamentale dell’appartenenza confessionale

quale risorsa, anche di supporto terapeutico, risulta compromessa, mentre il rischio di proselitismo e radicalità ancora troppo supposto. Qui i dati del Tredicesimo rapporto sulle condizioni di detenzione, per ciò che attiene alla libertà di culto: <http://www.associazioneantigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/02-liberta-di-culto/>.

La Cassazione e il kirpan: tra scriminanti culturali e valori occidentali

In assenza di concreti interventi legislativi in materia di libertà religiosa, è ancora una volta la giustizia ad indicare percorsi applicativi del principio di cui all'art. 19 Cost. È il caso della recente sentenza della Corte di Cassazione Penale 15 maggio 2017 n. 24084, con cui la Suprema Corte è tornata ad occuparsi della questione delle “scriminanti culturali” applicate ad un caso di appartenenza confessionale. Nello specifico, la Corte è stata chiamata a giudicare su di un caso di porto d'armi da parte di un imputato indiano di religione sikh, il quale aveva opposto rifiuto all'ordine di consegna del coltello rituale che aveva con sé, sostenendo la conformità del suo comportamento ai precetti della sua religione e perciò invocando a sua difesa i principi costituzionali a tutela della libertà di credo.

In più occasioni la giurisprudenza di merito e di legittimità si è espressa su casi simili, in particolare sull'attribuzione al pugnale rituale della qualificazione di arma propria o impropria sostenendo, in forma altalenante, ora la mancata riconducibilità del *kirpan* alla categoria delle armi bianche, per l'inoffensività dello strumento, non affilato e di modeste dimensioni, e per la sostanziale sussistenza di un giustificato motivo a sostegno del porto del coltello, ora la non esclusione della rilevanza penale della fattispecie a causa dell'appartenenza dell'imputato alla religione sikh(10).

Con la pronuncia in commento la Suprema Corte compie un passo ulteriore, non limitandosi a ribadire quanto già sostanzialmente acquisito al patrimonio delle riflessioni in materia di rapporto tra simboli religiosi e ordinamento giuridico dello Stato, ma inoltrandosi nel campo della dimensione valoriale di quest'ultimo. In particolare, afferma la pronuncia che *“se l'integrazione non impone l'abbandono della cultura di origine, in consonanza con la previsione dell'art. 2 Cost., [...] il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante”* ed ancora che è obbligo per il migrante di *“conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano e quindi della liceità di essi in relazione all'ordinamento giuridico che la disciplina”*. Qui il testo integrale della sentenza: <http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2017/05/cass-pen-24084-2017.pdf>

La decisione ha provocato diverse reazioni nel mondo della politica e in quello dell'as-

sociazionismo religioso (un breve resoconto delle principali dichiarazioni rilasciate a seguito della pubblicazione della sentenza è consultabile qui: http://www.repubblica.it/politica/2017/05/15/news/cassazione_migranti_devono_conformarsi_a_nostri_valori_-165521982/). Si segnala in particolare il punto di vista della Cei che, pur definendo la decisione equilibrata, invita a non strumentalizzarne il contenuto, rilevando come la decisione richiami anche alla doverosità dei percorsi di integrazione dei migranti nel tessuto sociale del Paese ospitante.

In altre sedi è stato inoltre rilevato come, in Paesi dove la presenza di credenti di religione sikh costituisce fenomeno rilevante, la questione del possesso del pugnale rituale sia stata affrontata con apposita legislazione, che autorizza in via speciale i fedeli al porto del *kirpan*. In altri casi la questione è stata affrontata in via giurisdizionale, con pronunce che, diversamente dal caso di specie, hanno statuito la prevalenza della tutela del principio di libertà religiosa sull'ordine pubblico e la sicurezza(11).

La questione dell'introduzione di una legislazione *ad hoc* anche in Italia, che concretamente si ponga a tutela della seconda comunità sikh più grande d'Europa, è stata più volte sottoposta all'attenzione della politica. Si ricorda come dal 2015 sono allo studio progetti per la produzione di modelli di *kirpan* privi di quelle caratteristiche di offensività che la legge riconduce al concetto di arma da taglio. Tra questi, menzioniamo il percorso di verifica tecnica che il Ministero dell'Interno, di concerto con la comunità sikh, sta svolgendo(12); nello stesso senso, il Disegno di legge in materia di porto del *kirpan*, il cui esame risulta pendente in Parlamento dalla metà del 2016, non ha ancora condotto ai risultati sperati(13).

In generale, la tematica affrontata dalla sentenza sul *kirpan* rimanda al più ampio tema del rapporto tra modelli di integrazione e creazione di un sostrato comune legislativo in grado di regolamentare le complessità del presente. L'ottica che, diversamente, appare emergere dalle parole della Suprema Corte, è quella della prevalenza di un dovere di conformazione ai valori dell'occidente a fronte della compressione del diritto alla multiformità delle espressioni di appartenenza religiosa(14).

Pratiche rituali ed episodi di intolleranza a sfondo religioso

La fine del 2016 e l'inizio del 2017 sono stati caratterizzati da una recrudescenza di episodi di intolleranza e discriminazione sulla base dell'appartenenza religiosa, verificatisi in particolare attraverso gli strumenti di comunicazione *web* e *social*.

L'*Osservatorio antisemitismo* della Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea di Milano ha segnalato la presenza di blog cospirativisti e antisemiti, in

alcuni casi ospitati anche dalle pagine *on-line* di quotidiani nazionali. Sempre attraverso blog sono state nuovamente pubblicate “liste di proscrizione antisemite”, contenenti, come già accaduto qualche anno fa, l’indicazione dei nominativi di cittadini italiani di religione ebraica considerati particolarmente influenti. Per altri versi la tematica dell’intolleranza a sfondo religioso si mescola a quella dell’*“hate speech”*; è il caso di pagine o gruppi Facebook che contengono affermazioni revisioniste, esplicite adesioni ai principi del nazifascismo, apologia dello sterminio nei campi di concentramento, etc. Qui le segnalazioni dell’Osservatorio antisemitismo: <http://www.osservatorioantisemitismo.it/notizie/episodi-di-antisemitismo-in-italia/>.

Torna ad affacciarsi la questione del velo islamico. Alcune pronunce europee hanno fatto particolarmente discutere anche in Italia e pertanto ne diamo notizia. Qui è consultabile la sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea su di un caso di discriminazione (non riconosciuta) nei confronti di una donna musulmana che aveva scelto di indossare il velo sul posto di lavoro: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170030it.pdf>.

Non sono mancate pronunce anche dalle Corti italiane. Si segnala, in particolare, la sentenza del Tribunale di Milano del maggio 2017 che ha rigettato il ricorso avverso la delibera della Regione Lombardia del 10 dicembre 2015 che vietava *“l’uso dei caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico senza giustificato motivo”* negli ospedali e negli uffici pubblici. Secondo il Tribunale, il divieto sarebbe legittimo perché giustificato da motivi di pubblica sicurezza. Qui la notizia: <http://www.ilgiornale.it/news/politica/tribunale-milano-lecito-vietare-il-velo-islamico-1392365.html>. Sul punto, non può non rilevarsi come la delibera regionale non faccia altro che ripetere quanto già legislativamente previsto a livello statale e, pertanto, rimangono ancora dubbi i reali motivi sottesi alla sua emanazione.

La questione del velo è inoltre tornata alle cronache per un episodio che ha particolarmente colpito l’opinione pubblica. È il caso di una ragazza originaria del Bangladesh e residente a Bologna che, avendo opposto il suo rifiuto all’ordine di indossare il velo islamico per recarsi a scuola, è stata rasata dalla madre. La ragazza è stata affidata ai servizi sociali e i genitori denunciati per maltrattamenti. Qui la notizia e la dura reazione del ministro dell’interno

http://www.corriere.it/cronache/17_aprile_02/ministro-dell-interno-minniti-l-islam-abbiamo-patto-chi-vive-nostro-paese-deve-rispettare-leggi-ab124766-1767-11e7-99e2-7e57c7b2999b.shtml.

Su altro fronte, tornano le buone prassi tra enti e rappresentanti delle associazioni religiose e le amministrazioni locali in relazione ai temi che riguardano la salute. In particolare, si segnala che in data 23 novembre 2016 è stato approvato il progetto clinico cultu-

rale “circoncisione rituale” nella popolazione di religione ebraica e nella popolazione di religione musulmana tra alcuni referenti delle comunità della città di Roma e l’Azienda ospedaliera universitaria Policlinico Umberto I. Qui il testo dell’accordo: http://www.olir.it/ricerca/getdocumentopdf.php?lang=ita&Form_object_id=6791.

La questione dei luoghi di culto

Tematica che mantiene rilevanza centrale è quella dell’edilizia di culto che, negli scorsi anni, ha interessato gran parte del dibattito sulla convivenza tra diverse religioni e tradizioni culturali nelle città e nei territori italiani.

Il primo semestre del 2016 si era chiuso con la Sentenza della Corte costituzionale n. 63, che dichiarava la parziale incostituzionalità della Legge regionale lombarda n. 2/2015(15). Il 2017 si apre con una presa d’atto delle prescrizioni della Consulta da parte del governo della Regione Lombardia, per cui il risultato interpretativo della legge regionale è, per alcuni aspetti, ancor più restrittivo di quanto non emergesse dal testo iniziale. Il 20 febbraio 2017 è stata infatti emanata la Circolare n. 3 “*Indirizzi per l’applicazione della legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2 – Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*”. Il testo della Circolare può essere consultato qui: file:///C:/Users/utente/Downloads/SEO8_22-02-2017.pdf.

Partendo dal testo della l.r. 12/05, secondo cui tra le attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi vanno annoverati anche gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunque comunità di persone, le cui finalità aggregative siano da ricondurre alla religione, all’esercizio del culto o alla professione religiosa, (ad esempio le sale di preghiera, le scuole di religione, i centri culturali), la Circolare in commento prescrive che la sussistenza di tale finalità venga dedotta non solo (e non soltanto) dallo statuto delle associazioni, ma anche dalle “*modalità aggregative*” delle stesse. Ciò implica, di fatto, un’analisi sulla saltuarietà o meno degli incontri degli associati e, soprattutto, una valutazione sulle attività svolte, che si pone ben oltre la competenza riconosciuta ai Comuni e, in generale, ai territori in ambito di edilizia ed urbanistica, per estendersi alla materia dei rapporti con i culti, con rischio di restrizione della libertà di riunione e associazione per finalità connesse al fenomeno religioso.

Il 7 aprile 2017 la Consulta si è espressa sulla questione simile della legge della Regione Veneto(16), con una dichiarazione di parziale costituzionalità ancor più ristretta rispetto al precedente lombardo. Con la pronuncia in commento, la Corte costituzionale ha infatti ritenuto illegittima esclusivamente la previsione dell’inserimento, all’interno della convenzione che la confessione deve stipulare con il Comune per la costruzione

o per l'assegnazione di un'area a finalità di culto, dell'utilizzo della lingua italiana per gli atti non rituali. Afferma la Consulta come la Regione Veneto abbia ecceduto nell'esercizio delle sue competenze in materia di edilizia e urbanistica, introducendo un obbligo che si pone al di fuori degli interessi che la stessa Regione è chiamata a tutelare. Ricorda, inoltre, *“l'importanza della lingua quale elemento di identità individuale e collettiva (...), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana”* per cui *“appare evidente il vizio di una disposizione regionale, come quella impugnata, che si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali”*.

Per il resto, la Consulta respinge tutti i motivi di impugnazione, ed in particolare il mancato riconoscimento della discriminatorietà delle norme impugnate, sul presupposto che, a differenza di quanto previsto dalla legislazione lombarda, la legge regionale veneta ha ampliato la base delle confessioni religiose cui i vincoli sono rivolti, parificando, almeno dal punto di vista formale, le confessioni con accordi o intese con lo Stato a confessioni che ne sono prive. Qui è possibile consultare il testo della decisione: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

Sembra pertanto evidente come la materia dell'edilizia di culto costituisca uno dei settori in cui si rende particolarmente manifesta l'esigenza di una nuova legge sulla libertà religiosa. Ciò anche nell'ottica di regolamentare quei principi generali, validi per tutto il territorio nazionale, sulla cui base emanare leggi regionali che non oltrepassino il confine delle materie sottratte alla loro competenza e al fine di legiferare su di un piano di omogeneità territoriale.

Note

- (1) - Per una ricostruzione generale del quadro legislativo si vedano i precedenti Rapporti. Per un quadro approfondito, tra gli altri, G. Casuscelli, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2015
- (2) - Nell'ordine, hanno stipulato un'Intesa con lo Stato: Tavola valdese (1984); Assemblee di Dio in Italia (1986); Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° Giorno (1986); Unione Comunità Ebraiche in Italia (1987); Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (1993); Chiesa Evangelica Luterana in Italia (1993); Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (2007); Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (2007); Chiesa Apostolica in Italia (2007); Unione Buddhista italiana (2007); Unione Induista italiana (2007); Istituto Buddhista italiano Soka Gakkai (2015)
- (3) - Si tratta del Disegno di legge approvato in data 13 settembre 1990 *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*". Sul punto, G. Long, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica. Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 267-279

- (4) - Ci si riferisce in particolare al disegno di legge n. 3947 presentato nel 1997 nel corso della XIII Legislatura e, tra quelli presentati nel corso della XV Legislatura, la Proposta di legge n. 448 d'iniziativa dei deputati Zaccaria e altri (29 aprile 2008 Norme sulla libertà religiosa). In quest'ultimo caso i lavori parlamentari, giunti a buon punto con l'unificazione dei diversi testi presentati in un unico Disegno all'analisi della I Commissione, sono stati bruscamente interrotti dalla caduta del secondo Governo Prodi. Peraltro, già nel corso dei lavori il Testo incassava il parere negativo della Conferenza Episcopale Italiana, che pose il suo veto sull'introduzione del richiamo espresso al principio supremo della laicità dello Stato.
- (5) - Dati aggiornati, ma ancora parziali, possono essere consultati sul sito della Fondazione ISMU; qui il link al Report sulle migrazioni 2016 <http://www.ismu.org/2017/06/the-twenty-second-italian-report-migrations-2016/>. In attesa della pubblicazione del Dossier Immigrazione 2017, rimandiamo alle conclusioni del Centro Studi e Ricerche IDOS, illustrati in occasione del precedente aggiornamento di questo Rapporto.
- (6) - Tra i più rilevanti, si annoverano i percorsi intrapresi dalla Confederazione islamica italiana e dal Coreis.
- (7) - Sul punto, si rimanda al precedente aggiornamento di questo Rapporto.
- (8) - Sul punto, infra.
- (9) - Tali prescrizioni sono: il divieto del ribà (interesse) e il principio della condivisione di rischio e rendimento; il divieto di speculazione (maysir), e di introduzione di elementi di alea nei contratti; il divieto di uso, commercio, investimento in beni o attività proibite (haram), come quelle legate al tabacco, all'alcol, al gioco d'azzardo, alla pornografia, al commercio di armi, alla carne di maiale; l'equa distribuzione della ricchezza (zakàh).
- (10) - Tra le altre, si veda recentemente Cass. pen. 24739/2016, consultabile qui: http://www.camerepenali.it/public/file/newsletter/Newsletter_Giurisprudenza_Cassazione/N7_2016/24739_2016.PDF
- (11) - Si vedano le dichiarazioni di Massimo Introvigne (Cesnur), rilasciate alla rivista Tempi: <http://www.tempi.it/sentenza-cassazione-sul-kirpan-servirebbe-una-legge-speciale-per-i-sikh#.WUBUeZLylIU>
- (12) - Sul punto si veda il recente contributo sul tema del Prof. Carlo Cardia, pubblicato su Avvenire del 20 maggio 2017 e consultabile qui <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/sovranoismo-valoriale-no>
- (13) - Per ulteriori approfondimenti si rimanda al precedente aggiornamento di questo Rapporto.
- (14) - Sul punto, P. Naso, Sikh. Dovere di conformarsi o diritto alla diversità, in Confronti, giugno 2017, p. 24
- (15) - Qui il testo della pronuncia; per un approfondimento, si rimanda ai precedenti aggiornamenti del Rapporto.
- (16) - Il cui contenuto è stato descritto nello scorso aggiornamento di questo Rapporto. Qui il testo della legge approvato lo scorso aprile 2016:

Rom Sinti Caminanti

Il punto della situazione

Da uno sguardo complessivo sulla situazione delle “grandi aree urbane” citate nella [Strategia Nazionale d’Inclusione Sociale dei Rom dei Sinti e dei Caminanti del 2012](#) emerge che la *fase emergenziale* che la Strategia considerava necessario superare non sembra neanche calata di intensità. Pur ricordando che la stragrande maggioranza dei rom e dei sinti in Italia non vive situazioni di disagio socio-economico e risiede diffusamente su tutto il territorio nazionale, sono ancora le migliaia di residenti nei “campi nomadi” delle grandi città a dare la cifra della situazione italiana. Eppure nella premessa della Strategia d’Inclusione 2012-2020 si poteva leggere che *“Si è preso atto, da un lato, della necessità, non solo di fornire all’Unione Europea, le risposte che sono fino ad oggi mancate, ma al tempo stesso di segnare una Strategia che possa guidare nei prossimi anni, una concreta attività di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC), superando definitivamente la fase emergenziale che, negli anni passati, ha caratterizzato l’azione soprattutto nelle grandi aree urbane.”*

A che punto siamo? Chiudiamo questo aggiornamento a luglio del 2017, quindi di molto oltre la metà dei previsti tempi di attuazione. E solo il 28 giugno, tra l’altro, l’UNAR è riuscito a convocare quella che ha chiamato la “Piattaforma Nazionale Rom e Sinti”, che dovrebbe favorire il coordinamento delle azioni per l’attuazione della Strategia stessa. Appare evidente, quindi, che il 2020 non può rappresentare un traguardo, almeno sotto il profilo nazionale e sistemico, né tantomeno significare un’inversione di tendenza netta. L’Italia continua a progettare e finanziare un sistema abitativo parallelo e riservato ai soli rom, con concentrazione, *di fatto*, articolato su base etnico-censuaria.

Su questo tema è recentemente intervenuto anche il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa, che ha espresso preoccupazione per lo stato di attuazione della Strategia, ratificata ma mai attuata in termini soddisfacenti sia per efficacia sia per risorse stanziate, affermando inoltre che è necessario introdurre delle misure per *“prevenire l’assenza di alloggio, cessare gli sgomberi forzati e chiudere gli insediamenti e i centri di accoglienza per soli rom esistenti attraverso l’offerta di alternative abitative ordinarie ed effettivamente integrate alle famiglie coinvolte”*.

“...attraverso l’offerta di alternative abitative ordinarie ed effettivamente integrate”. Al centro delle critiche del Consiglio d’Europa in merito alla situazione della comunità rom italiana ci sono ancora una volta le (mancate) politiche abitative, che la caratteriz-

zano ancora come *il paese dei campi*.

Inoltre tra i più recenti studi sulle condizioni di vita dei rom e sinti in Italia, spicca quello dello [European Roma Rights Centre](#) (ERRC) che ha presentato un [rapporto](#) allo Human Rights Committee che denuncia alcuni gravi episodi di lesione dei diritti umani per rom in Italia e dà grande spazio all'analisi della situazione della segregazione abitativa ancora in atto.

Ancora sullo stesso binario, il Comitato Europeo sui Diritti Sociali del Consiglio d'Europa, nel corso del 2016 ha registrato l'assenza di impatto della Strategia, pubblicando un'analisi della situazione in Italia nel testo [Follow-up to Decisions on the Merits of Collective Complaints](#). Questo comitato, nel 2005 e nel 2010, aveva già espresso la non conformità italiana alla [Carta Sociale Europea](#), in rapporto agli sgomberi forzati e alla segregazione abitativa dei rom residenti in Italia, concludendo che le politiche intraprese sono insufficienti e non sono conformi a quanto sancito a livello internazionale.

Insomma, analizzando la situazione dei rom e dei sinti in Italia su scala macroscopica, emerge uno stato d'emergenza abitativa e di vuoto di diritto. Dall'altra parte, su scala microscopica, ci troviamo di fronte a numerose e drammatiche vicende di esclusione sociale, razzismo e violenza, a cominciare dai recenti fatti di [Roma](#) (con la morte atroce in un incendio doloso di una ragazza e due sue sorelle più piccole) e di [Torino](#) (dove una manifestazione "anti rom" stava per trasformarsi in una nuova tragedia come quella della Continassa del 2011 che vide un insediamento abusivo andare completamente in fiamme alla fine di un corteo, anche allora contro gli zingari). Insomma, sia da uno sguardo d'insieme sia dalle cronache locali, la situazione non sembra migliorare. Le amministrazioni di Milano e Torino, come descritto nel report dello scorso anno, sono tra le poche ad aver intrapreso progetti di inversione di tendenza, ma solo recentemente e su piccoli numeri, fatto che non permette una valutazione adeguata dei risultati raggiunti, valutazione che andrà necessariamente fatta negli anni futuri per poterne elaborare l'impatto e la replicabilità su numeri e territori differenti. In altre grandi e medie città, come ad esempio a Palermo, Bari e Cosenza, si registra una sostanziale continuità con l'approccio storico: [ghetti](#), [strumentalizzazioni](#), [controllo](#), [repressione generalizzata](#), nessuna progettualità a medio e lungo termine.

In sintesi, al di là di singole e meritevoli iniziative locali, uno sguardo nazionale e complessivo del 2017 ci restituisce lo schema ormai consolidato negli ultimi decenni: la "questione" rom e sinti in Italia è in prima fila nelle pagine di cronaca e nella propaganda politica, ma sempre in fondo al dibattito e soprattutto all'azione istituzionale che ne dovrebbe favorire la sostanziale e definitiva inclusione sociale.

Ne sono esempio lampante i casi di Roma Capitale e della Città Metropolitana di Napoli che sia per la dimensione del contesto sia per la loro valenza rappresentativa, costituiscono la cartina di tornasole della situazione attuale. Per molti rom residenti negli

insediamenti abusivi e nei “Villaggi Attrezzati” delle aree citate le condizioni di vita ed il livello di inclusione sociale sono addirittura peggiorati. Vediamole nel dettaglio prima di tornare al quadro generale.

Roma, Cronaca di una tragedia annunciata

Il 10 maggio 2017 Roma si è svegliata con la notizia di una giovane donna e due bambine arse vive in un incendio doloso. Sono solo per caso sopravvissuti i due genitori e altri otto tra fratelli e sorelle delle vittime. Si sono poi succedute velocemente le già tante volte viste e sentite dichiarazioni istituzionali, i posizionamenti politici, le indiscrezioni giornalistiche e i numerosi aspri dibattiti sui social network, tutti alla ricerca della soluzione per una “*questione da affrontare*”. Tutto vorticosamente in crescendo, prima di finire, dopo pochi giorni, in fondo alle cronache nazionali o locali e soprattutto in fondo alle agende del dibattito istituzionale, anche questo indifferentemente locale o nazionale. Al momento della chiusura del rapporto le indagini degli inquirenti si sono strette su quella che i media hanno definito “faida in ambienti nomadi” (tanto per dimostrare ancora una volta il livello di disinformazione diffuso dalla stampa italiana). Una serie di vendette concatenate che si sarebbe conclusa nel più tragico dei modi e che in ogni caso si inserisce nell’abbandono totale, da parte delle istituzioni, degli attuali Villaggi Attrezzati. I Villaggi (o Villaggi della Solidarietà, come furono ribattezzati dalla giunta Veltroni) sono stati il cardine dell’intervento pubblico negli ultimi 15 anni e soprattutto ne sono stati la principale voce di spesa, per giunta con soldi presi dal bilancio delle politiche sociali. Le vittime appartenevano a una di quelle famiglie nate e cresciute a Roma che da decenni può essere considerata “in carico” a queste politiche. Come? Prima con l’assegnazione di una “piazzola” in una baraccopoli in nome del “diritto al nomadismo” e poi con l’assegnazione di uno o più container, appunto, nei Villaggi Attrezzati ai margini della città. Villaggi che, come dicevamo, prima sono stati costruiti, recintati e riempiti ammassando centinaia di famiglie con disagio socio-economico e poi abbandonati a loro stessi, per giunta con una spesa di [milioni di euro del bilancio delle politiche sociali per acquistare container, affittare terreni, costruire infrastrutture e recinti e stipendiare guardiani](#). Una politica trasversale a tutte le Giunte degli ultimi vent’anni, con quelle di Rutelli, Veltroni e Alemanno a costruire e ampliare e quelle Marino e Raggi ad abbandonare.

Insomma, se per il giudizio penale sui fatti del 10 maggio 2017, siamo in attesa del responso definitivo del tribunale, per il giudizio sulle responsabilità politiche non c’è bisogno di aspettare per formulare una condanna: decenni di ghettizzazione e di inefficacia delle politiche pubbliche.

Anche con l’attuale Giunta, ad un anno dalle elezioni amministrative, siamo ancora al

nulla di fatto ma in compenso al molto annunciato. Il 16 dicembre scorso la Giunta, con la delibera numero 117, ha dato il via ad un iter che è sfociato nell'approvazione di un "Piano di Roma Capitale per l'inclusione delle popolazioni rom, sinti e caminanti".

Questo Piano, con un testo di 13 pagine, si pone sin dall'inizio l'obiettivo di realizzare i principi della Risoluzione del Parlamento Europeo del 9 marzo 2011 che ha dato mandato ai singoli Paesi di elaborare le Strategie di Inclusione, istituisce l'ennesimo Tavolo Cittadino e realizza un ulteriore censimento. In base ai dati forniti da questo censimento realizzato dalla Polizia Municipale tra dicembre e gennaio, nei 7 Villaggi classificati come attrezzati (La Barbuta, Camping River, Castel Romano, Candoni, Villa Gordiani, Casal Lombroso e Salone) risiedono attualmente 4.187 persone e nelle 11 aree tollerate altre 1.115 persone.

Salta subito agli occhi la differenza con i numeri del più noto censimento della "Emergenza Nomadi" della Croce Rossa Italiana del 2009 che contò ben più di 7000 persone, ma nel piano non è contenuta nessuna considerazione in merito. La considerazione che invece ha fatto l'Assessore alla Persona, Scuola e Comunità Solidale Laura Baldassarre è che ["abbiamo finalmente un dato certo su cui basare l'attività di programmazione"](#).

Ad oggi, quindi, non possiamo che basarci sugli enunciati e su quello che nel frattempo sta succedendo in attesa che il piano cominci ad essere operativo. Le 13 pagine del Piano mostrano sicuramente le intenzioni di invertire la tendenza rispetto ai Piani Nomadi delle Giunte precedenti, parlando di "approccio integrato", "offrire adeguata sistemazione", "evitare concentrazioni di marginalità", di tentare di accedere ai "fondi strutturali e di investimento europei". Ma non c'è nient'altro da analizzare a fondo. Mancano numeri e date, tanto per cominciare. E manca l'architettura vera e propria dell'intervento, chilo realizzerà concretamente, cosa si intenda per "strutture adeguate". Anche le dichiarazioni pubbliche successive alla diffusione del bando stesso non chiariscono nulla in quella direzione. Ma nel frattempo la realtà dei fatti romana è quella del rogo del 10 maggio, cioè l'abbandono totale delle famiglie residenti nei Villaggi e nelle baraccopoli. Anzi, per il campo di Castel Romano si parla di emergenza sanitaria da affrontare urgentemente mentre per il Camping River è risultato inidoneo il progetto dello storico ente gestore che rispondeva ad un nuovo bando, mettendo di fatto "in sfratto esecutivo" [le 120 famiglie che sono lì residenti da oltre un decennio](#). *"Purtroppo è stata una procedura portata avanti dagli uffici, non c'è stato modo di fermarla"*, ha dichiarato sempre l'Assessore competente, mostrando anche una crepa evidente tra la direzione politica e quella amministrativa della Capitale.

Tornando al "piano", non ci sono dettagli o descrizioni approfondite delle operazioni attuative, né tantomeno in cosa consistano concretamente le politiche lavorative, abitative, scolastiche e neanche un accenno in merito ai campi informali, dove comunque si dichiara risiedano oltre 1000 persone.

Non c'è un crono-programma dettagliato, né un quadro numerico su come saranno distribuiti i fondi, di quanti saranno realmente i destinatari delle operazioni. Presumiamo, quindi, che ci siano altri documenti dove di questo si scrive e su questo si ragiona.

Ma intanto in molti Villaggi Attrezzati, di proprietà o di gestione, e quindi comunque di responsabilità comunale (lo ricordiamo perché pare che le amministrazioni varie se ne siano dimenticate) le strutture che da regolamento dovrebbero essere gestite da operatori sociali o da Vigli Urbani sono in totale "autogestione". Persino i contatori di energia elettrica sono sotto il controllo di alcuni che ne abusano a scapito di altri. Stessa dinamica sui container, o "assegnati" da qualcuno o distrutti per non essere occupati da qualcuno di non gradito, con inevitabili conflitti tra residenti. E in questo quadro, questo è accertato, che la famiglia coinvolta nel rogo del 10 maggio aveva deciso di uscire dalla sua ultima "residenza".

Questo quadro, lo precisiamo, è noto a tutti gli attori istituzionali: ad esempio in una dichiarazione recente il coordinatore UGL della Polizia Municipale, Marco Milani, ha dichiarato che: "[Spesso, specie nei campi tollerati, si trovano persone diverse da quelle che dovrebbero esserci. In alcuni casi, gli ospiti titolari vendono illegalmente i loro container ad altri connazionali, snaturando di fatto il concetto di rom ormai probabilmente abusato](#)".

Tralasciando considerazioni su "il concetto di rom" di cui parla Milani, quello che colpisce è l'ammissione di quello che lo scorso anno abbiamo definito "l'abbandono in attesa del superamento".

La stessa situazione la si vede in abito scolastico, con i dati allarmanti del calo precipitoso di presenze in tantissime scuole, che lamentano anche grosse difficoltà di gestione dei rapporti con le famiglie. Il decennale Progetto Scolarizzazione Minori Rom è stato tagliato di netto nell'estate del 2015 dall'amministrazione Marino. Progetto che andava sicuramente riformato e aggiornato radicalmente, a cominciare dal fatto che non era mai evoluto verso l'autonomia ma era troppo ancorato all'assistenzialismo e, soprattutto, alla separazione da tutte le altre politiche scolastiche. Ma, invece di un'evoluzione, nel 2015 è arrivata una cancellazione di qualsiasi progettualità per i minori nati e cresciuti nei *campi-nomadi* comunali, a confermare che per Roma capitale o c'è un "Piano" o non c'è intervento possibile. A sostenere ufficialmente la nostra tesi arriva proprio il "Piano di Inclusione" della Giunta Raggi che nel paragrafo "Salute e Scolarizzazione" sancisce che: "*Si ricorda che i gruppi Rom di origine ex Jugoslava presenti sul territorio romano risiedono stabilmente da un periodo variabile fra i 20 e i 40 anni. Si ritiene pertanto che abbiano già conoscenza dei servizi di cui possono usufruire e degli obblighi da assolvere in riguardo alla scolarizzazione dei minori, visto anche il notevole impegno di risorse nei decenni precedenti per progetti di scolarizzazione ed inclusione sociale*". Della serie *chi ha avuto ha avuto, chi ha dato ha dato*. Ma perché? E che vuol

dire in un documento che dovrebbe programmare un intervento pubblico “si ritiene che i gruppi di origine ex jugoslava”? Si ritiene o è così? Tutti? Non ci sono famiglie con i figli in normale percorso scolastico e altre con enormi difficoltà a concludere anche solo il primo ciclo? Non potrebbe essere semplicemente finanziato sin da subito un progetto rivolto ai minori, rom e non rom, che sono a rischio dispersione scolastica? A quanto pare no. O un piano per “i Rom” (chissà perché con la lettera maiuscola) o nessun sostegno alla scolarizzazione.

Anche sul tema centrale della casa, quello che il Piano romano definisce dell’Habitat (sigh), quest’approccio è palese. Nel punto 1 del paragrafo sull’habitat si parla di “*individuare i nuclei familiari che avevano già dimostrato la volontà di uscire dal campo e che ne hanno i mezzi, e quelli che avevano fatto richiesta per un alloggio o per il contributo all’affitto come già accade in molti casi*”.

Ecco di nuovo l’esplicitazione della dicotomia di cui scrivevamo prima. Un documento ufficiale di Roma Capitale dichiara che ci sono (per giunta “in molti casi”) nuclei familiari che “*avevano già dimostrato la volontà di uscire dal campo*”. Invece bisogna aspettare un “Piano”, una volta “nomade”, oggi “di inclusione delle popolazioni rom” per dare una risposta concreta a delle richieste di sostegno all’affitto o di assegnazione di alloggi popolari. Perché? Perché, lo sosteniamo con forza, ancora nel 2017 all’emergenza si contrappone solo una progettazione *dedicata*. Una progettazione che, anche nelle migliori intenzioni, rimane di impostazione etnica: per i rom residenti a Roma non bisogna andare all’ufficio casa per ottenere il contributo all’affitto o al centro per l’impiego per cercare lavoro, ma all’Ufficio RSC, che sia il Piano che le dichiarazioni pubbliche annunciano rinforzato. Inoltre [ascoltando la conferenza stampa](#) del 31 maggio scorso, in cui oltre all’Assessore Baldassarri è intervenuta anche la Sindaco Raggi riprendendo, essenzialmente, gli enunciati della Piano pubblico presentato lo scorso 17 febbraio, si scopre che per essere inserite nei progetti di inclusione abitativa le famiglie dovranno firmare un “patto di responsabilità”, dai contenuti non ancora esplicitati ma che viene presentato come grande novità operativa. In realtà forme del genere sono già state più volte utilizzate in altre città e, soprattutto, già giudicate come ulteriore strumento di discriminazione. Qualsiasi cittadino che abbia diritto ad un intervento pubblico non firma nessun “patto di responsabilità”. O ha il diritto di ricevere il sostegno o il servizio che sia, o non lo ha. Anche a Roma Capitale, dopo altri comuni italiani, questo semplice principio non vale per i rom. In altre parole, ancora oggi per i rom, cittadini italiani o non, residenti a Roma per esigere diritti tocca aspettare di essere inseriti in un Piano pluriennale, oppure aspettare la prossima emergenza.

Napoli, dalle baracche ai recinti

Il 2017 ha significato per l'Italia che il triste primato degli sgomberi forzati dei campi-rom ha cambiato capitale: da Roma si è passati a Napoli. Il 7 aprile 2017, simbolicamente alla vigilia della Giornata Internazionale dei Diritti dei rom, per 800 persone residenti da anni nelle baracche di via Breccie Sant'Erasmus, nel quartiere Gianturco, ha rappresentato la giornata del "trasferimento". Un'imponente chiusura di uno dei più grandi insediamenti informali in Italia. Piano di "inclusione"? No. Ricollocazione di parte dei residenti in Via del Riposo, alle spalle del cimitero di Poggioreale, in un nuovo di zecca "Villaggio Attrezzato". Nel 2014, nella stessa zona, esisteva un altro campo "abusivo" e non istituzionalizzato. Fu distrutto in un incendio. Ora è stato "attrezzato" per concentrare i rom sgomberati da Gianturco. Prima "attrezzatura" prevista, come da tradizione italiana, è la recinzione. Ma l'assessore per le politiche sociali Roberta Gaeta, ha assicurato che la recinzione *"è a tutela di chi vive in questo spazio, ho visto troppe volte atti discriminatori e di razzismo che non sono giustificabili e noi non possiamo mettere a rischio i bambini."* Aggiungendo che: *"[Anche io sono contro una soluzione di questo tipo, risponde a un'emergenza](#)".* E niente. Potremmo non aggiungere altro. Se non che, nei fatti, nonostante anni di analisi degli errori passati e di direttive europee, siamo di nuovo davanti ad un concentrazione mono-etnica che raggruppa i suoi "ospiti" in [condizioni che ne ledono i più basilari diritti](#).

Degli 800 residenti a Gianturco, 28 nuclei familiari sono stati locati in Via Del Riposo. Altre 12 nella struttura "Grazia Deledda" e i restanti residenti, secondo il Comune di Napoli, hanno trovato *"[autonome sistemazioni, o sono rientrati nel paese di origine](#)".* Il consigliere comunale Laura Bismuto, ha sostenuto che *"la soluzione non è la migliore, l'accoglienza non è stata resa disponibile per tutti, anche se è apprezzabile lo sforzo dell'amministrazione, rispetto all'immobilità di prefettura e Regione. I container per quanto piccoli restituiscono dignità a bambini e famiglie rom. Ma non è possibile affrontare queste questioni in maniera emergenziale"*. Non è possibile? Sarà. Intanto l'assessora Gaeta ha assicurato che *"questo tipo di accoglienza durerà meno tempo, nella misura in cui riusciremo ad accompagnare all'autonomia le famiglie rom. Non si deve percepire però che ci sono trattamenti diversi per i rom, lo facciamo anche per le famiglie italiane in difficoltà"*. Per tutta la scrittura di questo aggiornamento abbiamo continuato a cercare assegnazioni di container, trasferimenti forzati, recinzioni e guardiani per le "famiglie italiane in difficoltà". Ma qualcosa di simile lo abbiamo trovato solo nelle zone terremotate. Giustamente. Sempre di emergenza si tratta.

Giugliano, cambiare tutto per non cambiare niente

Come già descritto nello scorso report, a Giugliano di Napoli era stato costruito nel 2013 un campo istituzionale nelle vicinanze di una [discarica di rifiuti tossici](#). I terreni erano stati poi posti sotto sequestro da parte dell'autorità giudiziaria sin dall'ottobre del 2015 a causa della potenziale pericolosità per la salute dell'area. A luglio del 2016 lo sgombero “d'urgenza”, quando le famiglie sono state trasferite sul terreno di un'ex fabbrica di fuochi d'artificio. Nessuna delle procedure previste dalla normativa vigente fu rispettata. Si trattò di uno sgombero forzato sempre in stato di emergenza, nonostante la situazione fosse in stallo da anni.

Quest'anno, il 4 aprile del 2017 nella sede del Palazzo del Governo, è stato firmato *L'Accordo di programma* tra Regione Campania, Città Metropolitana di Napoli e Comune di Giugliano. In questa sede il Vice-Presidente Fulvio Bonavitacola, il vice Sindaco della Città Metropolitana di Napoli David Lebro, ed Antonio Poziello, il Sindaco di Giugliano, hanno fatto un passo in avanti per la creazione di un nuovo campo rom istituzionale.

L'intervento di creazione di un nuovo “villaggio” è, secondo le parti, da intendersi come un progetto di risistemazione abitativa volta all'inclusione sociale di quei rom presenti nel campo di Masseria del Pozzo, al fine del loro inserimento e della loro integrazione, nella logica del perseguimento degli obiettivi della Strategia Nazionale d'Inclusione. Si tratta, nei fatti, di un accordo che ha risolto solo ed unicamente la querelle presente ormai da tempo nel Consiglio comunale, mentre, in attesa della pronuncia del Tar, [5000 giuglianesi si sono espressi tramite raccolta firme per l'indizione di un referendum consultivo](#).

Ma intanto il progetto va avanti. Il campo, chiamato ufficialmente “EcoVillaggio”, dovrebbe essere costruito nelle campagne, di nuovo non lontano da discariche e altri siti di trattamento dei rifiuti. Anche in questo caso, l'unico collegamento dell'area con il centro cittadino è costituito da reti assenti ed inadeguate: in questo caso dalla stazione di Ponte Riccio. Il costo previsto è di 2.500.000,00 di euro circa per 44 moduli abitativi di 36 metri quadri l'uno e per qualificare l'area delle rimanenti infrastrutture necessarie. Come dire, da un campo, ad un campo, ad un altro campo. Tra l'altro con risorse enormi. Segregare continua a costare tanto, molto più che includere, ma questo non sembra un punto all'ordine del giorno della amministrazioni pubbliche italiane.

La “questione rom” in Italia

Alla luce di quanto descritto appare evidente che la “questione rom”, e in particolare il

tema del superamento dei “campi nomadi” si sviluppa in Italia come se si trattasse di un fenomeno carsico: si forma in dissoluzione ed evolve in precipitazione. Tutti i casi descritti riguardano insediamenti presenti sul territorio da anni, e le famiglie là residenti sono immigrate in Italia da decenni. Eppure, come abbiamo visto, ancora nel 2017 si ricorre a provvedimenti di emergenza o a Piani pluriennali, senza una sintesi possibile. Al di là della più o meno alta complessità delle situazioni specifiche, la politica del “campo nomadi” è confermata come elemento caratterizzante della situazione italiana anche tra la fine del 2016 ed i primi mesi del 2017. E’ ormai evidente che la scelta del Governo, fatta al momento del varo della Strategia, di demandare ai governi regionali e alle amministrazioni locali la sua attuazione, può ormai essere giudicata in tutto il suo fallimento. Così come per le leggi regionali degli anni ottanta sul “diritto al nomadismo”, l’assenza di direttive giuridiche nazionali chiare e concrete si è trasformata in un quadro confuso e soprattutto inefficace: l’unico elemento unificante a livello nazionale è la cornice repressiva e discriminatoria. Discriminatoria, lo sottolineiamo, soprattutto perché anche le politiche pubbliche sono elaborate con il timbro dell’etnicizzazione e non del bisogno sociale a cui rispondere. Lo stigma storico degli *zingaro nomade* non è solo radicato nel senso comune del Paese, ma permea anche le analisi e le politiche che dovrebbero combattere l’esclusione e la marginalizzazione che migliaia di persone subiscono da anni. Un esempio su tutti, attuale e istituzionale come pochi, è il recente report [“Fonti di dati sulla popolazione Rom, Sinti e Caminanti”](#), firmato ISTAT, UNAR e ANCI, che dopo aver svolto un’indagine statistica su Napoli, Bari, Catania e Lamezia Terme, arriva alle “Linee guida e le raccomandazioni” e, a pagina 115, riferendosi ai tantissimi rom, anche immigrati, che vivono in casa, sancisce che c’è “...la necessità di tenere sotto osservazione anche gruppi che hanno perso, in parte o del tutto, le consuetudini di vita e il tipo di sistemazione abitativa proprio delle popolazioni RSC”. Considerando che l’UNAR è l’ufficio preposto a coordinare l’attuazione della Strategia d’Inclusione più volte citata in questo report, non possiamo che pensare che sia ovvio che poi le amministrazioni locali continuino a progettare e costruire campi, evidentemente alla ricerca di “sistemazione abitativa propria delle popolazioni RSC”. Ogni ulteriore commento sarebbe superfluo. Se non fosse che le raccomandazioni continuano poco più avanti: “*Sebbene in alcuni casi si possa effettivamente trattare di individui che non sono inclusi nei gruppi-target delle politiche, solo la possibilità di monitorare le diverse realtà di queste popolazioni consente di disegnare il continuum di posizioni fra gli “integrati” e coloro che vivono una situazione di estrema vulnerabilità ed esclusione sociale, valutandone consistenza numerica, caratteristiche e trasformazioni in funzione delle policy ad esse dedicate.*”

Le “policy ad esse dedicate”, appunto. Le politiche pubbliche italiane che continuano ad essere elaborate e pianificate sono discriminatorie e inefficaci innanzitutto perché ragionate su base etnica e non sulla base del bisogno sociale dei singoli. La Strategia Nazionale dichiarò che una politica di inclusione di rom e sinti passa per il lavoro, la

casa, la scuola e la sanità. Ma questi non sono gli stessi diritti fondamentali per tutti? Lo sono. Un'investimento immediato in una politica di calmieramento degli affitti e di sostegno economico a chi ne ha diritto su base economica includerebbe immediatamente migliaia di famiglie in difficoltà socio-abitativa. Siano esse rom o non rom.

E invece si continuano ad alternare “Piani” pluriennali *dedicati* o vengono svolte azioni “d'emergenza”. Sono i due approcci, spesso incrociati, che caratterizzano ancora nel 2017 le politiche pubbliche italiane nei confronti della minoranza rom e sinta. Sarebbe necessario, invece, spezzare quest'alternanza in favore di una progettazione a medio e lungo termine che vada incentrata sui singoli nuclei familiari e soprattutto che abbia l'obiettivo del rafforzamento dei servizi sociali dei territori, oltre che dei diritti civili costituzionalmente garantiti per tutti. Una cosa sono le necessarie campagne antirazziste e le azioni volte a combattere i pregiudizi. Altra sono i progetti di inclusione, che dovrebbero innanzitutto partire dal ricondurre le famiglie o i singoli nei servizi territoriali e scolastici, nelle politiche del lavoro, nelle strutture sanitarie già esistenti. Il rafforzamento generalizzato di questi ultimi sarebbe la migliore delle azioni di “inclusione”. E' questa la vera “questione rom”.

Dallo ius migrandi all'integrazione

Il punto della situazione

Se nel 2015 sono stati 178mila gli stranieri non comunitari che hanno acquisito la cittadinanza italiana, nel 2016 l'ISTAT stima che altri 205mila siano diventati “**nuovi italiani**”, a conferma che in Italia vi è ormai un'immigrazione stabile e matura, che, quindi, andrebbe gestita come tale. Mentre sono in diminuzione le acquisizioni della cittadinanza per matrimonio, continuano a crescere quelle per residenza, per trasmissione dai genitori, e da parte di coloro che, nati in Italia, diventano italiani al compimento del diciottesimo anno di età (erano 10mila nel 2011, sono diventati 66mila nel 2015). Complessivamente negli ultimi cinque anni i “nuovi italiani” sono stati circa 600mila, ed è molto probabile che questo numero aumenti significativamente nei prossimi anni, e potrebbe anche oltre che raddoppiarsi a breve, se venisse approvata la **riforma della legge sulla cittadinanza** (legge 91/1992). Tuttavia, al momento, la riforma non è ancora divenuta legge, e, anzi, è diventata oggetto di un dibattito politico che sembra risentire in maniera eccessiva e fuorviante di giudizi su fenomeni che solo marginalmente hanno a che vedere con quell'immigrazione stabile e matura a cui abbiamo prima fatto cenno.

Indubbiamente, una legge sulla cittadinanza che rispecchi maggiormente le trasformazioni avvenute in questi ultimi 25 anni, rappresenta una priorità per il presente e per il futuro del nostro Paese, sebbene non vada sottovalutato il persistere di discriminazioni anche nei confronti di cittadini italiani a causa del loro colore della pelle e/o della loro origine straniera. Stando ai dati dell'UNAR, ancora nel 2016, oltre il 27% delle vittime di episodi di discriminazioni a matrice etnico-razziale avevano la cittadinanza italiana. Proprio per questo, il 7 agosto 2015, con un D.M. del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato approvato il **Piano d'azione nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza**, di durata triennale, che, però, ad oggi, non risulta ancora avviato.

Sempre secondo l'ISTAT, la popolazione straniera regolarmente residente in Italia al 1 gennaio 2017, era di 5.029.000 (pari all'8,3% della popolazione totale), con un aumento di appena 2.500 persone rispetto all'anno precedente, ma a fronte di una diminuzione di 89.000 italiani. E' uno scenario demografico di cui è importante tener conto.

Per avere un quadro della situazione dei diritti dei cittadini stranieri, è opportuno, come già proposto l'anno scorso, far riferimento a tre categorie, distinte in base ai diritti a loro garantiti: 1) **i cittadini “comunitari”**, ovvero di un Paese dell'Unione Europea (pari a circa il 22%); 2) **i cittadini di un Paese non comunitario ma in possesso**

di un permesso di soggiorno di lungo periodo (pari a oltre il 46%, ed è un dato in continua crescita) 3) **i cittadini di un Paese terzo con un permesso di soggiorno diverso da quello di lungo periodo** (pari circa al 32%). Questa distinzione non è purtroppo adottata nella gran parte delle ricerche statistiche, fatto che impedisce di avere un quadro più oggettivo della realtà migratoria, che pure rappresenta ormai una componente significativa, non solo da un punto statistico, della nostra realtà. Va anche tenuto conto sia che importanti diritti sono garantiti ad alcuni stranieri in base a specifici Accordi bilaterali(1), sia che, al contrario, al di là del permesso di soggiorno di cui lo straniero è titolare, l'accesso ai diritti è a volte condizionato dalla durata della residenza in Italia.

Crisi economica e discriminazioni

Secondo gli indicatori relativi all'andamento del mercato del lavoro(2), sappiamo che, su circa 4.125.000 stranieri in età lavorativa, 2.409.052 risultavano occupati, 425.077 in cerca di lavoro e 1.291.178 inattivi. Rispetto allo stesso periodo del 2015, abbiamo: un lieve aumento del numero di occupati stranieri, sia comunitari (+0,1%) che non comunitari (+3%); una contrazione del numero di stranieri non comunitari in cerca di lavoro (-13,4%); un aumento della platea dei disoccupati comunitari (+10,4%); un aumento degli stranieri inattivi sia comunitari (+10%) sia non comunitari (+1,5%). A completare questo quadro, il Rapporto annuale 2017 curato dall'ISTAT(3) ha individuato, tra le famiglie con maggiore svantaggio reddituale, quelle "a basso reddito con stranieri", stimate in quasi 2 milioni di famiglie per un totale di 4,7 milioni di individui. Circa i tre quarti delle famiglie con almeno un componente straniero ricadono in questo gruppo, che è anche il più povero tra le famiglie individuate dall'ISTAT. Spesso si tratta però di persone sole (35,7%) o di coppie senza figli (34,4%). Come osserva l'ISTAT, sempre in riferimento alle "famiglie a basso reddito con stranieri": *"Nonostante gli occupati siano prevalentemente in posizioni non qualificate, nella metà dei casi la persona di riferimento possiede un diploma di scuola secondaria superiore, e uno su dieci ha un titolo universitario"*. Più in generale, la quota delle famiglie straniere che non dispone di alcun reddito o pensione è pari a circa il doppio di quella dei nuclei italiani (7,6%): ciò vuol dire che per i migranti il rischio di diventare poveri è doppio rispetto agli italiani.

Questo scenario generale appare determinato sia dalla crisi economica, sia dalla difficoltà per lo straniero di trovare un'occupazione adeguata ai titoli di studio che possiede, sia ad alcune forme di discriminazione ancora esistenti nell'accesso al lavoro, a volte messe in atto anche dalle stesse istituzioni italiane, sollevando contenziosi che spesso hanno richiesto l'intervento dei giudici. La Corte d'Appello di Torino, ad esempio, con sentenza del 29 novembre 2016, ha permesso, per la prima volta, l'iscrizione come

direttrice responsabile nel registro dei giornali e periodici, ad una cittadina peruviana titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo. Si tratta di un contenzioso che andava avanti da diversi anni, dato che in passato tale iscrizione le era stata respinta perché ritenuta riservata ai cittadini italiani (art.3, legge 47/1948) e ai cittadini comunitari (art.9, legge 52/1996).

Molta confusione continua ad esservi sui limiti all'accesso degli stranieri al pubblico impiego. Interessante, a tal proposito è l'ordinanza emessa il 30 giugno 2016 dal Tribunale di Udine, che ha accettato il ricorso di una cittadina croata, alla quale era stato impedito di partecipare alla prova selettiva volta a verificare l'idoneità ad assumere l'impiego di operatore doganale presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Direzione Interregionale per il Veneto e il Friuli Venezia Giulia, perché non in possesso della cittadinanza italiana. Il giudice ha ribadito il principio di trattamento e di libera circolazione di cui all'art.45 TFUE, specificando che l'impiego di operatore doganale non ricade nell'ambito delle funzioni che, secondo il diritto europeo, gli Stati membri possono legittimamente riservare ai soli cittadini, in quanto non comporta partecipazione diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri di natura coercitiva, né ha ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato.

Va però anche osservato che sono ormai diverse le istituzioni territoriali che si attivano per richiamare soprattutto i comuni a tener maggiormente conto della giurisprudenza europea in materia, al fine di prevenire eventuali bandi discriminatori(4).

I diritti negati alle madri e ai figli stranieri

Abbiamo deciso di dedicare gran parte del presente capitolo al tema dei diritti dei migranti legati alla maternità e ai primi anni di vita di un figlio, perché lo riteniamo un utile approfondimento su tematiche che, oltre ad entrare nel merito di quello scenario demografico a cui abbiamo fatto precedentemente riferimento, rimandano a temi che hanno molto a che vedere con l'attuale dibattito sulla cittadinanza, e in particolare sullo *ius soli*.

Nel 2016, i nati da cittadine straniere sono stati 92mila, il 2,2% in meno rispetto al 2015. Di questi neonati, 31mila avevano il padre italiano (e quindi presumibilmente erano cittadini italiani alla nascita), mentre 61mila aveva anche il padre straniero (e quindi con cittadinanza non italiana). Un altro dato da tener presente è il tasso di fecondità: le donne straniere hanno avuto in media 1,95 figli nel 2016 (contro 1,94 nel 2015), mentre le donne italiane sono rimaste sullo stesso valore del 2015: una media di 1,27 figli. Se questa differenza è legata sia a fattori culturali che, soprattutto, demografici (le donne straniere hanno mediamente un'età più giovane di quelle italiane), è evidente che in

prospettiva anche il tasso di fecondità delle donne straniere dovrebbe ridursi, sia perché diminuisce il numero di donne in età feconda, sia perché sta aumentando la loro età media.

Tuttavia, la scelta di far nascere un figlio in Italia rischia di porre la madre e il neonato di fronte ad una realtà discriminatoria, soprattutto per la persistenza – che a volte appare frutto di un vero accanimento – di un’interpretazione restrittiva della norma, nonostante in più occasioni già in passato diversi tribunali hanno ribadito che tale interpretazione fosse discriminatoria perché in contrasto con la **Direttiva 2011/98/UE** (recepita con D.lgs 40/2014), la quale sancisce che i diritti in materia di sicurezza sociale, i cui settori sono definiti nel **Regolamento 883/2004/CE**, vanno riconosciuti agli stranieri in possesso di un permesso che gli consenta di lavorare e non solo ai titolari di un permesso di lungo soggiorno. Trattandosi di normativa comunitaria, questa ha efficacia diretta nell’ordinamento interno, stante la sua chiarezza interpretativa e l’assenza di attività da parte dello Stato per applicarla. D’altra parte, l’obbligo di applicazione diretta della norma comunitaria grava su tutti gli organi dello Stato, ivi comprese le pubbliche amministrazioni⁽⁵⁾.

Assegno di maternità

Le controversie sull’assegno di maternità, previsto dall’art.74 del D.lgs 151/2001, sono continuate anche nel periodo qui preso in esame. Si tratta di un assegno a favore delle donne non occupate o di quelle occupate - purché, quest’ultime, non abbiano il diritto ad altri trattamenti economici di maternità -, che abbiano avuto un figlio, e con un ISEE della famiglia non superiore, per l’anno 2015, a 16.954,96 euro. A ribadire i diritti delle madri migranti non lungo soggiornanti ma con un permesso che le permette di lavorare, sono state due interessanti ordinanze. La prima, emessa dal **Tribunale di Brescia il 22 agosto 2016**, ha riconosciuto l’assegno ad una cittadina marocchina con permesso di soggiorno per motivi di famiglia, ribadendo il principio di non discriminazione presente nella Direttiva 2011/98/UE e, vista la cittadinanza della richiedente, anche nell’Accordo Euromediterraneo tra UE e Regno del Marocco. La seconda ordinanza, che ha avuto anche un certo rilievo mediatico, è stata emessa dal **Tribunale di Bari il 20 dicembre 2016**, che, sempre in applicazione della Direttiva 2011/98/UE, ha riconosciuto l’assegno di maternità ad una cittadina egiziana, anche lei con permesso di soggiorno per motivi di famiglia. Il giudice ha anche ordinato al Comune di Bari, non solo di cessare la condotta discriminatoria, ma anche di provvedere alla pubblicazione del testo dell’ordinanza sul sito web del Comune

Assegno di natalità

Sono continuate, e anzi hanno avuto un deciso aumento le ordinanze emesse dai tribunali in merito al riconoscimento dell’assegno di natalità (cosiddetto “bonus bebè”),

introdotto in via sperimentale dall'art.1, commi 125-129, legge 190/2014, “*al fine di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il sostegno, per ogni figlio nato o adottato tra il 1 gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017*”. Requisito per ricevere l'assegno dell'INPS, pari a 960 euro annui, 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), è che il nucleo familiare del richiedente abbia un reddito ISEE non superiore a 25mila euro annui (se l'ISEE è inferiore a 7mila euro, l'assegno raddoppia). Di fronte all'ostinazione dell'INPS a non voler riconoscere l'assegno ai cittadini non in possesso di un permesso di soggiorno per lungo periodo, sono stati molti i ricorsi che, grazie al sostegno di alcuni avvocati particolarmente attivi nella tutela dei migranti, hanno permesso di riconoscere l'assegno anche a cittadini stranieri non comunitari in possesso del permesso di soggiorno per motivi di famiglia o del permesso di lavoro unico. Dallo studio di oltre venti ordinanze(6), emesse quasi sempre da tribunali del Nord Italia, risulta che complessivamente l'INPS è stato condannato a versare – tra spese relative all'assegno fino al compimento dei tre anni del neonato e le spese di giudizio – intorno a 150.000 euro. Probabilmente, tali costi non sono ritenuti dall'Istituto un deterrente per mettere fine ad una situazione discriminatoria, che, come affermato in premessa, potrebbe interessare alcune decine di migliaia di neonati. Comunque, dato che questo tipo di assegno riguarda i nati dal 1 gennaio 2015 al 31 dicembre 2017, è molto probabile che anche nei prossimi anni il numero di contenziosi aumenti.

Assegno ai nuclei familiari numerosi

Un altro assegno che già in passato aveva richiesto l'intervento del tribunale, è il cosiddetto “assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori” introdotto dall'**art.65 della legge 448/1998** in favore dei nuclei familiari titolari di redditi inferiori a un determinato limite. Inizialmente riservato ai soli cittadini italiani, l'accesso era stato poi ampliato ai cittadini comunitari (art.80, legge 338/2000), ai familiari dei cittadini comunitari e ai cittadini non comunitari titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo (art.13, comma 1, della legge 97/2013). Anche in questo caso, tale limitazione era stata più volte ritenuta in contrasto con l'art.12 della Direttiva 2011/98/UE, dato che anche tale assegno rientra in uno dei settori della sicurezza sociale, come definiti del Regolamento 883/2004/CE. Su questo contrasto è tornato il **Tribunale di Milano**, che con un'ordinanza del **10 aprile 2017** ha dato ragione ad un cittadino egiziano, titolare di permesso di soggiorno per motivi di lavoro, che a maggio 2016 aveva avuto la quarta figlia. In questo caso, ad essere condannati sono stati il Comune di Milano sia l'INPS. Interessanti anche due ricorsi. In particolare il primo, che riguarda una cittadina ecuadoriana, residente a Genova, titolare di permesso di soggiorno per lavoro subordinato, la quale nel 2014 aveva avuto il terzo figlio, ma che aveva visto bocciata la sua richiesta di beneficiare dell'assegno. Tuttavia, il suo ricorso al Tribunale di era stato

bocciato. Convinta di averne diritto, la cittadinanza ha fatto ricorso alla **Corte d'Appello** che l'**8 luglio 2016**, ha ritenuto di sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione europea le seguenti pregiudiziali: se una prestazione come quella prevista dall'art.65 della legge 448/1998 costituisce una prestazione familiare ai sensi dell'art.3, paragrafo 1, lettera j) del regolamento 883/2004/CE; in caso di risposta positiva, se il principio di parità di trattamento sancito dall'art.12, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva 2011/98/UE osti ad una normativa, come quella italiana. Il **21 giugno 2017** la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nel rispondere al quesito, ha ribadito che si tratta di una prestazione che rientra nella nozione di “prestazioni di sicurezza sociale”, e che quindi è un diritto degli stranieri non lungosoggiornanti ma con un permesso che consente di lavorare, ed è quindi compito degli Stati membri adattare la propria normativa alle norme del diritto dell'Unione. Sarà dunque importante verificare le conseguenze di questa sentenza, perché potrebbe portare all'auspicato riconoscimento di tutte le prestazioni previste dal Regolamento 883/2004/CE anche ai migranti non lungo soggiornanti con un permesso di soggiorno che consente di lavorare. Anche l'INPS ha più volte fatto ricorso arrivando fino alla **Corte di Cassazione**, la quale però, con **sentenze n.11165/2017 e n.11166/2017** entrambe **dell'8 maggio 2017**, ha confermato la sentenza di rigetto emessa dalla Corte d'Appello di Milano (n.2247/2012), in merito alla scelta effettuata dall'Istituto di negare l'assegno agli stranieri soggiornanti di lungo periodo con residenza in Italia nel 2012, quando la norma prevedeva la possibilità di essere concessa solo ai cittadini italiani e ai comunitari.

Assegno “mamma domani”

La nuova legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n.232) ha introdotto alcuni benefici rivolti alla famiglia. L'art.1, comma 353, ha previsto il cd. “*mamma domani*”: “*a decorrere dal 1 gennaio 2017 è riconosciuto un premio alla nascita o all'adozione di minore, dell'importo di 800 euro. Il premio [...] è corrisposto dall'INPS in unica soluzione, su domanda della futura madre, al compimento del settimo mese di gravidanza o all'atto dell'adozione*”. Diversamente da prestazioni quali l'assegno di maternità, l'assegno nucleo familiare numeroso e l'assegno di natalità, l'art.1, comma 353 non contiene alcun limite per l'accesso al beneficio per gli stranieri, né in merito alla cittadinanza, né al permesso di soggiorno. Nonostante non fosse previsto un successivo provvedimento, l'INPS, attraverso due circolari (**n.39 del 27 febbraio 2017**, e **n.61 del 16 marzo 2017**), ha scelto di porre alcuni requisiti, in particolare applicando anche per il bonus “*mamma domani*” gli stessi requisiti previsti (per legge) per l'assegno di natalità, che, come precedentemente scritto, sono stati spesso considerati illegittimi, per contrasto con la Direttiva 2011/1998/UE. Secondo l'INPS, quindi, il bonus “*mamma domani*” può essere richiesto soltanto dalle cittadine italiane, comunitarie, non comunitarie in possesso del permesso di lungo soggiorno. Anche in questo caso, è facilmente

prevedibile l'apertura di numerosi contenziosi.

Bonus asilo nido e voucher baby sitting

L'**art.1, comma 355**, sempre della **legge 232/2016**, ha previsto agevolazioni per *“il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati”*. Anche questa misura riguarda i bambini nati a decorrere dal 1° gennaio 2017 e consiste in 1.000 euro a base annua, parametrato a undici mensilità (per un totale di 90,90 euro al mese). Viene pagato al genitore che convive con il minore a fronte dell'attestazione della iscrizione e del pagamento della retta a un asilo pubblico o privato. Non è previsto alcun limite di reddito. Mostrando una particolare attenzione anche ai bambini con alcune gravi disabilità, il beneficio è previsto anche per i bambini al di sotto dei tre anni che sono *“impossibilitati a frequentare gli asili nido in quanto affetti da gravi patologie croniche”* (il cd. *“voucher baby sitting”*). In questo caso la somma viene pagata direttamente al genitore, a fronte di una dichiarazione del pediatra di fiducia. Tuttavia, con **DPCM 17 febbraio 2017** sono state previste alcune limitazioni alla concessione dei bonus. In particolare, l'art.1, comma 2, ha riservato l'accesso ai soli cittadini italiani, comunitari e non comunitari titolari di permesso di lungo soggiorno. Anche in questo caso, si tratta di limitazioni, effettuate tra l'altro con un DPCM, che appaiono in contrasto con diverse leggi di tutela (come ad esempio la legge 176/1991, che ha ratificato la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ma anche le direttive europee in materia di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali). Altrettanto grave appare la differenza di trattamento prevista per i bambini stranieri disabili, che in questo caso finiscono per essere discriminati due volte.

In materia di asili nido, va segnalato che il **13 aprile 2017**, il **Consiglio dei Ministri** ha impugnato la legge della regione Veneto n.6 del 21 febbraio 2017, avente ad oggetto *“modifiche e integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n.32 – disciplina degli Interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi”*, laddove prevede (art.8, comma 4) un criterio di preferenza per l'accesso agli asili nido regionali basato sulla residenza continuativa nel territorio per un periodo di 15 anni o sull'aver svolto attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno 15 anni. Per il Consiglio dei Ministri tale norma viola il principio di ragionevolezza di cui all'art.3 della Costituzione, nonché gli interessi costituzionalmente protetti dall'art.31 della Carta costituzionale riguardanti il sostegno delle famiglie nella cura dei figli, ed è in contrasto *“con la normativa europea in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e di parità di trattamento dei cittadini dei Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, in violazione dell'art.117, primo comma, della Costituzione”*.

Assegno al nucleo familiare

Un'altra sentenza innovativa – che però non chiama in causa la Direttiva 2011/98/UE

- ha riguardato l' "assegno nucleo familiare" previsto dall'art.2, comma 6 bis, della legge 153/1988, a sostegno delle famiglie dei lavoratori dipendenti e dei pensionati (ex dipendenti) i cui nuclei familiari siano composti da più persone e che abbiano redditi inferiori a quelli determinati annualmente per legge. A sollevare la questione è stato un cittadino del Bangladesh, titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo, al quale l'INPS aveva rifiutato di riconoscere l'assegno perché i suoi familiari – moglie e due figli minori – risiedevano in Bangladesh, e per i quali aveva fatto domanda di ricongiungimento familiare. Tuttavia, il cittadino bengalese aveva fatto ricorso, ritenendo discriminatorio il comma 6 bis dell'articolo 2 della legge 153/1988, che stabilisce che invece l'italiano può beneficiare dell'assegno anche se i propri familiari sono residenti all'estero. Sul caso si è espresso il **Tribunale di Milano**, che con ordinanza del **28 aprile 2016** ha dato ragione al cittadino del Bangladesh, ritenendo che la previsione di cui all'art.6 bis, comma 2, legge 153/88, nella parte in cui introduce, per gli stranieri, un regime diverso rispetto a quello vigente per i cittadini italiani, si pone in contrasto con la Direttiva 2003/109/CE, laddove subordina, a differenza di quanto previsto per i cittadini italiani, il riconoscimento dell'assegno agli stranieri lungosoggiornanti al requisito della residenza in Italia dei loro familiari.

Congedo di maternità

Sempre in tema di maternità, appare interessante segnalare la sentenza del **Tribunale di Bergamo**, del **20 gennaio 2017**, con la quale è stato condannato l'INPS per non aver voluto riconoscere il congedo di maternità ad una donna che aveva contratto in Marocco un atto di affidamento (*kafala*) di una minore, che aveva fatto ingresso nel nucleo familiare nel febbraio 2015. Il dato interessante è che il giudice ha ribadito, così come aveva già fatto in precedenza la Corte di Cassazione (sentenze n.7472/2008, n.1908/2010 e n.1843/2015), che la *kafala*, "un tipico atto di affidamento di diritto islamico", non è oggetto di un mero contratto privatistico, ma rappresenta un *quid pluris* rispetto all'affidamento del diritto interno.

Prestazioni assistenziali

Assegno sociale

L'assegno sociale (già pensione sociale), introdotto dall'art.3, comma 6 della legge 335/1995, rappresenta oggi una delle prestazioni assistenziali oggetto di maggiore "scontro" interpretativo. Infatti, con una modifica apportata dall'art.20, comma 10, del decreto legge 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, ai requisiti tradizionali (avere cittadinanza italiana o comunitaria o non comunitaria ma titolare di un permesso di lungo soggiorno; essere residenti con età pari o superiore ai 65 anni e 7 mesi; avere

un reddito annuo inferiore, per il 2016, a 5.824,91 euro), è stato aggiunto anche quello della residenza effettiva, stabile e continuativa per **almeno 10 anni nel territorio nazionale**. Si tratta di un parametro temporale non richiesto per altre prestazioni assistenziali. Nel periodo da noi preso in esame, non sono mancati interventi dei giudici per definire temporalmente la “residenza continuativa”. Il **Tribunale di Brescia**, con sentenza del **14 giugno 2016**, ha condannato l’INPS, che aveva chiesto la restituzione dell’assegno versato perché la richiedente si era allontanata dal territorio nazionale per un mese, a causa di una lunga malattia del marito, rimanendo però sempre iscritta all’anagrafe del Comune italiano di residenza. Il giudice ha ritenuto del tutto arbitraria la scelta dell’INPS di fissare in un mese di assenza sul territorio italiano il termine per non concedere l’assegno. Analogamente, il **Tribunale di Arezzo**, con sentenza del **13 luglio 2016**, ha condannato l’INPS per aver chiesto la restituzione dell’assegno ad una cittadina straniera che si era assentata dall’Italia prima per 23 giorni e poi per circa due mesi.

Resta invece ancora oggetto di differente interpretazione il riconoscimento dell’assegno sociale anche ai cittadini non comunitari non lungosoggiornanti. Se il **Tribunale di Vicenza**, con ordinanza del **2 agosto 2016**, ha dato ragione all’INPS per averlo negato ad una cittadina bosniaca non lungosoggiornante, il **Tribunale di Bergamo**, con ordinanza del **26 settembre 2016**, ha preferito rimettere alla Corte Costituzionale la questione della legittimità costituzionale dell’art.80, comma 19, legge 388/2000 che disciplina la materia, mentre il **Tribunale di Piacenza**, l’**11 dicembre 2016** ha accolto il ricorso di un cittadino non comunitario non lungo soggiornante, in ossequio a quanto previsto dalla Direttiva 2011/98/UE.

Note

- (1) - Tra tutti ricordiamo l’Accordo Euromediterraneo tra UE e Regno del Marocco, siglato il 27 febbraio 1996 ed entrato in vigore il 1 marzo 2000, e recepito in Italia con la legge 302/1999.
- (2) - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “Nota semestrale sul mercato del lavoro degli stranieri in Italia”, relativa al secondo trimestre 2016 (ultimo dato disponibile)
- (3) - Si tratta delle famiglie in cui è presente almeno una persona con cittadinanza non italiana. Cfr. Rapporto ISTAT 2017.
- (4) - A titolo di esempio, la lettera inviata ai Sindaci della Regione Marche da parte de Presidente dell’ANCI Marche il 22 marzo 2017.
- (5) - Cfr. Sentenza 22 giugno 1989, Fratelli Costanzo s.p.a., CGE 103/1988.
- (6) - Tribunale di Bergamo, 19 luglio 2016; Tribunale di Como, 30 luglio 2016; Tribunale di Brescia, 19 settembre 1916; Tribunale di Bergami, 21 settembre 2016; Tribunale di Rovereto, 27 settembre 2016;

Tribunale di Modena, 30 settembre 2016; Tribunale di Pavia, 3 ottobre 2016; Tribunale di Pavia, 20 ottobre 2016; Tribunale di Biella, 25 ottobre 2016; Tribunale di Milano, 1 dicembre 2016; Tribunale di Milano, 2 dicembre 2016; Tribunale di Milano, 5 dicembre 2016; Tribunale di Piacenza, 11 dicembre 2016; Tribunale di Como, 27 marzo 2017; Tribunale di Treviso, 27 marzo 2017; Tribunale di Milano, 13 aprile 2017; Tribunale di Alessandria, 19 aprile 2017; Tribunale di Milano, 26 aprile 2017.

Habeas corpus e garanzie

Il punto della situazione

Il dato più caratteristico del periodo considerato, sotto il profilo della garanzia della libertà personale, è sicuramente l'asimmetria tra, da un lato, i progetti di riforma complessivi delle "istituzioni totali" (carcere e opg, superati ormai dalle rems) e, dall'altro lato, l'attuazione dei principi normativi e le scelte operate di volta in volta dal legislatore su settori specifici, spesso incoerenti con gli obiettivi perseguiti in via generale. Soprattutto in settori considerati "sensibili" per l'opinione pubblica perché espressivi di particolare allarme sociale, è infatti frequente la tendenza del legislatore a un uso simbolico e strumentale del diritto penale e a una moltiplicazione delle misure (non solo penali) limitative, in varia misura, della libertà personale.

Due recenti decreti-legge, in materia di sicurezza "urbana" e, rispettivamente, di immigrazione, sono in questo senso significativi. Il primo, in particolare, prevede misure di tipo penale (sostanziale e processuale) derogatorie dei principi generali per gli imputati di reati "da stadio", secondo la logica del "diritto penale del nemico". E, peraltro, introduce una serie di misure amministrative limitative della libertà (spesso non solo di movimento), nei confronti di specifiche categorie di cittadini, appartenenti all'area della marginalità sociale, rappresentati come "indesiderabili".

Il secondo invece, anziché abolirli, anzitutto potenzia quei centri di trattenimento per i migranti rivelatisi così inefficaci nel realizzare il fine perseguito (garantire l'identificazione e, quindi, l'espulsione dei migranti in posizione di irregolarità), al punto da fornire soltanto un quarto dei soggetti da rimpatriare. Per altro verso - oltre a comprimere sensibilmente la tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo - il decreto sceglie di non disciplinare in alcun modo il trattenimento degli stranieri negli hotspot, che sta acquisendo sempre maggiore importanza per rilievo quantitativo (e non solo), nell'ambito della gestione dei flussi di ingresso nel nostro Paese. L'assenza di regolamentazione alcuna (sotto il profilo tanto delle modalità quanto della durata) di una misura che di fatto incide, anche significativamente, sulla libertà personale, rischia dunque di destinare gli stranieri a una sorta di limbo giuridico inaccettabile nella sua indeterminatezza. E incompatibile con quell'esigenza di "assoluto rispetto della dignità della persona" che pur il legislatore si prefigge di realizzare con il potenziamento della rete dei più "tradizionali" centri di identificazione ed espulsione, rinominati "centri di permanenza per i rimpatri".

Ma analoga distanza tra gli obiettivi perseguiti e la concretezza dell'attuazione normativa, in tema di limitazione della libertà, si registra anche su altri versanti. In primo luogo quello del trattamento degli autori di reato affetti da disagio psichico. In questo settore, infatti, l'insufficienza di posti nelle strutture che hanno sostituito gli ospedali psichiatrici giudiziari pone sempre più spesso il problema della misura da applicare a soggetti socialmente pericolosi ma al contempo bisognosi di cure. Con il rischio di oscillazioni tra soluzioni ingiustificatamente e integralmente segregative (detenzione in assenza di cura) e soluzioni in un certo senso "dismissive" quali, ad esempio, la libertà vigilata con obbligo di cure che, in assenza di una rete di assistenza psichiatrica efficiente sul territorio, rischia di frustrare del tutto quelle esigenze di cura che l'interessato ha manifestato con il suo disagio psichico. E che costituivano uno dei punti qualificanti della riforma che ha introdotto, ormai da tempo, le rems in sostituzione degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Ma anche in materia penitenziaria si assiste a uno scollamento- a volte una vera e propria asimmetria – tra enunciazione astratta delle norme e realtà concreta della loro attuazione.

Così, ad esempio, la delega legislativa recentemente approvata dal Parlamento persegue importanti obiettivi in termini di decarcerizzazione e minimizzazione delle misure detentive, valorizzando le alternative, in funzione tanto deflattiva delle presenze in carcere quanto di promozione dell'efficacia rieducativa della pena e rimuovendo presunzioni di pericolosità ostative alla concessione di misure extracarcerarie. E' una riforma ambiziosa e tanto più necessaria, in un contesto di nuovo incremento della popolazione penitenziaria, dopo anni di costante – per quanto contenuta- riduzione. Fino a fine 2015, infatti, le presenze in carcere hanno registrato una tendenziale e progressiva riduzione, anche grazie alle modifiche normative introdotte a seguito della condanna dell'Italia da parte della Cedu con la sentenza "Torreggiani" del 2013. Dalle circa 68 mila presenze del giugno 2010, infatti, si è passati alle poco più di 52mila dell'ultimo semestre 2015. L'inversione di tendenza è tuttavia iniziata durante lo scorso anno, quando al 31 dicembre si è registrata la quota di 54.653 presenze (con un tasso di popolazione detenuta per 100.000 abitanti pari a 90). Esse sono giunte a 55.381 il mese successivo e, quindi, a 56.863 il 31 maggio 2017, di cui 36.952 relative a condannati definitivi e 9.818 a non definitivi, tra appellanti, ricorrenti, misti.

Le cause di tale ripresa sono dovute, come sempre, a una molteplicità di fattori, dei quali però due hanno un peso specifico particolare. Da un lato la cessazione dell'efficacia della liberazione anticipata speciale (che ampliava di 30 giorni il beneficio altrimenti conseguibile), tale da determinare un rallentamento delle uscite e, quindi, un aumento delle permanenze in carcere. Dall'altro, l'esiguità del personale assegnato agli uffici dell'esecuzione penale esterna- essenziali per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione e, in particolare, tenuti a predisporre il programma di trattamento per

indagati o imputati cui sia stata riconosciuta la sospensione del procedimento con messa alla prova - ha ostacolato il pieno sviluppo di tali misure, che avrebbe comportato una significativa deflazione della popolazione penitenziaria.

Ed è ancora una volta la scarsa presenza di camere di sicurezza dove trattenere soggetti sottoposti per poche ore a misura precautelare (es. il fermo di polizia), ad aver determinato il ritorno del fenomeno delle “porte girevoli”- ovvero della detenzione in carcere per una notte di soggetti che non dovrebbero transitarvi- che il legislatore aveva inteso contrastare sin dal 2011, con il d.l. 201.

Dunque, anche la riforma recentemente approvata dal Parlamento rischia di restare lettera morta in assenza della dotazione delle risorse amministrative essenziali alla realizzazione di misure capaci, più del carcere, di coniugare tanto la funzione rieducativa della pena quanto la prevenzione del rischio di recidiva, assai più contenuto dalle misure alternative alla detenzione o comunque extramurarie.

Infine, una significativa distanza tra principi normativi e loro concreta applicazione rischia di verificarsi anche rispetto al reato di tortura che – nella forma delineata dal Parlamento nel disegno di legge approvato- per la pluralità dei requisiti richiesti e la difficoltà che ne comporterà la prova della sussistenza, rischia di risultare assai raramente applicabile e comunque inadeguato a cogliere il reale disvalore che esprime.

Esecuzione della pena, carcere, alternative

Dei mutamenti significativi in merito alle garanzie nell’esecuzione della pena, volte a valorizzarne la componente rieducativa, sono previste dalla legge di riforma del processo penale, approvata il 14 giugno 2017 in via definitiva.

Essa, 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 terro-

rismo); 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.

E' auspicabile che la delega sia esercitata valorizzando al massimo, in senso innovativo, lo spazio concesso da principi e criteri direttivi così ampi. Capaci se non altro di garantire- superando preclusioni per "tipo di autore" e presunzioni legali di pericolosità- l'effettiva individualizzazione del trattamento rieducativo e la sua idoneità a promuovere il reinserimento sociale della persona.

Malattia mentale e devianza

Un aspetto della limitazione della libertà da prendere in prioritaria considerazione è per le peculiarità del contesto in cui si inserisce e per le caratteristiche dei soggetti su cui interviene – quello delle misure di sicurezza applicarsi agli autori di reato affetti da disagio psichico. Su questo terreno, ad oltre due anni dall'effettiva (e pur ritardata) 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), la principale sfida da giocare resta ancora quella dell'effettiva implementazione della legge che tale sostituzione ha previsto. Con il superamento degli opg si è infatti sancito un passaggio importante, nel trattamento della devianza da disagio psichico, dalla logica del controllo sociale a quella della cura, parallelamente al ripensamento della stessa nozione di pericolosità sociale.

Tuttavia, questi obiettivi primari rischiano di restare irraggiungibili in assenza di un investimento (in termini non solo finanziari ma anche di risorse umane, di strategia politica e amministrativa) sulle rems, che non possono rischiare di replicare l'ispirazione custodialistica degli opg. E' quanto invece rischia di avvenire – come sottolinea anche la Relazione annuale del Garante per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale - nelle 30 rems sinora istituite, ove sono ospitate 571 persone (su 604 posti) con caratteristiche molto dissimili e che necessiterebbero pertanto di un trattamento individualizzato, allo stato non ancora realmente disponibile. Per le donne, poi, data l'esiguità delle strutture contenitive a ricettività femminile, il principio di territorialità nell'esecuzione delle misure limitative della libertà è quasi sistematicamente violato.

Ma soprattutto, l'insufficienza di posti rispetto al numero dei sofferenti psichici e l'esiguità delle strutture, in particolare nelle regioni meridionali, stanno imponendo alla magistratura la difficile scelta tra tenere in carcere o agli arresti domiciliari chi, per le patologie sofferte, non dovrebbe trovarvisi e, all'opposto, la misura della libertà vigilata, del tutto inadeguata a soddisfare, ovviamente, le esigenze terapeutiche dell'interessato. E questo nonostante l'opera proficuamente creatrice della giurisprudenza che, per casi simili, ha coniato la misura della libertà vigilata con obbligo di cura. Obbligo che, tuttavia, rischia di essere inadempito in assenza di una rete di assistenza psichiatrica adeguata sul territorio e collegata con la magistratura chiamata a decidere sulla destinazione dei singoli.

Nell'attesa di un ampliamento di posti nelle rems e, comunque, per i casi di disagio psichico non correlato ad elevata pericolosità sociale dell'autore, sarebbe dunque opportuno potenziare la rete di assistenza psichiatrica sul territorio, anche al fine di consentire al magistrato un adeguato vaglio dell'idoneità del progetto terapeutico riabilitativo a contenere il rischio di recidiva. Nella riforma tale progetto assume infatti un rilievo centrale, proprio al fine di trattare il disagio psichico non a rischio di recidivanza nel circuito

sanitario territoriale, garantendo così il principio di residualità del ricovero nelle rems.

Tale principio rischia peraltro di essere di fatto eluso con l'esercizio della delega per la revisione della disciplina delle misure di sicurezza contenuta nella citata legge di riforma del processo penale. A fronte di principi e criteri direttivi del tutto condivisibili (e per il cui esame, nel merito, si rinvia alla precedente edizione di questo Rapporto), tale delega ammette anche, infatti, il ricovero nelle rems anche dei soggetti per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, degli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisorie e di tutti coloro dei quali vadano accertate le condizioni psichiche, qualora gli istituti penitenziari ai 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 di una previsione incoerente con i principi ispiratori della riforma di cui alla legge n. 81 del 2014, che per tali categorie soggettive intendeva far prevalere, per la relativa cura e riabilitazione, progetti individuali con misure non detentive. La stessa Commissione Affari sociali della Camera dei deputati, nell'esprimere il proprio parere sul testo della delega, rilevava infatti l'opportunità di considerare il ricovero nelle rems, per tali soggetti, quale "extrema ratio e nel rispetto dei caratteri di eccezionalità e transitorietà sanciti dalla predetta legge, che individua nelle misure alternative alla detenzione, costruite sulla base di un necessario progetto terapeutico-riabilitativo individuale, la risposta prevalente". Dunque, proprio al fine di garantire la residualità del ricovero nelle rems per tali categorie di persone, è a fortiori necessario potenziare la rete di assistenza psichiatrica sul territorio, così da consentire lo sviluppo di progetti terapeutico-riabilitativi idonei a coniugare esigenze di cura, prevenzione del rischio di recidiva e minimizzazione del sacrificio della libertà personale del soggetto.

Tortura

A fronte degli abusi frequentemente verificatisi, nel nostro Paese, in danno di persone sottoposte a misure limitative della libertà, il Parlamento fatica ancora ad approvare una disciplina compiuta di quello che è l'unico obbligo, sancito in Costituzione, di tutela penale, ovvero l'incriminazione della tortura.

Dopo l'approvazione, il 17 maggio 2017, da parte del Senato, è stato approvato anche alla Camera dei Deputati, il 7 luglio 2017, il disegno di legge in materia, che tuttavia, nel suo iter di discussione, ha peggiorato il proprio contenuto normativo.

Anzitutto il reato è 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), con ciò indebolendo molto la valenza anzitutto

simbolica di questa norma, che nasce anche storicamente come sanzione dell'abuso commesso sul cittadino da chi, rappresentando lo Stato, ne eserciti il potere coercitivo. Ma il testo è peggiorato, nel corso dell'esame parlamentare, anche e soprattutto per la molteplicità dei requisiti di volta in volta aggiunti per l'integrazione della fattispecie, affetta così da una sorta di "gigantismo" che rischia di renderne l'applicazione estremamente difficile e comunque residuale.

In primo luogo, infatti, si introduce una condizione obiettiva di punibilità tale da limitare l'applicabilità della norma ai soli casi nei quali la tortura sia prodotta da una pluralità di condotte". Oltre a rendere più difficile la prova del reato, ciò significa, dunque, che la dignità può dirsi violata solo se lo sia ripetutamente. In alternativa alla pluralità di condotte, il comportamento dell'agente deve aver determinato un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona.

Oltre a ciò, 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.

Si precisa peraltro che, al fine di integrare gli estremi del delitto di tortura, le sofferenze causate alla vittima non devono risultare "unicamente dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti". Benché ovviamente tese a evitare la qualificazione come tortura della fisiologica esecuzione della pena o della misura coercitiva, nella sua inevitabile afflittività, tale clausola rischia di prestarsi a un uso strumentale da parte di difese spregiudicate, con il rischio di depotenziare la norma.

Libertà e sicurezza ("urbana")

Se, come anticipato, sotto il profilo penitenziario ed esecutivo le norme da poco approvate rafforzano il principio di minimizzazione del sacrificio della libertà, altre disposizioni di recente emanazione, ampliano notevolmente i presupposti per la limitazione della libertà. Rileva in questo senso, in particolare, il d.l. 14/2017, convertito, con modificazioni, dalla l. 48/2017, in materia di "sicurezza urbana", che ha introdotto alcune importanti misure limitative della libertà (anche personale), che finiscono con l'elevare

la repressione della marginalità sociale o del dissenso a strumento di governo delle città. Il decreto conia infatti nuove misure (molte delle quali formalmente amministrative perché disposte dal questore), volte a limitare in primo luogo la libertà di movimento di quanti siano attinti da particolari indizi o si siano resi responsabili di comportamenti che, nella realtà, possono risultare non solo di lievissima offensività ma addirittura indotti dall'assenza di alternative (quali ad esempio "condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione" di alcune infrastrutture, suscettibili di essere integrate anche dal clochard privo di altro luogo in cui stazionare).

Anzitutto, sulla scia del pacchetto-sicurezza di centro-destra del 2008 e della teoria delle "broken Windows" di Rudolph Giuliani, si estendono ulteriormente, a tutela del "decoro e della vivibilità urbana", quei poteri di ordinanza dei sindaci- sia pur quali rappresentanti della comunità locale- sinora esercitati prevalentemente per realizzare, nei confronti di immigrati e ceti meno abbienti, un diritto discriminatorio a geografia variabile.

Per reati commessi in occasione di manifestazioni sportive, si fanno rivivere le norme (introdotte sempre dal centro-destra) sull'applicazione di misure coercitive in deroga ai presupposti comuni (estendendone la possibilità) e sull'arresto in flagranza differita. Quest'ultimo è poi esteso anche al contesto delle manifestazioni pubbliche non di tipo sportivo. Si tratta, dunque, di misure volte a sancire, per gli autori di questa tipologia di reati, un sotto-sistema di diritto penale speciale, ispirato all'idea del "diritto penale del nemico", caratterizzato cioè da significative deroghe alle garanzie e agli istituti del procedimento penale comune, sproporzionate e non giustificate dalla reale offensività dei reati considerati.

Si estendono ulteriormente le misure di prevenzione personali, come tali limitative della libertà personale, benché basate non sulla commissione di reati ma su meri sospetti sulla persona. In particolare, si precisa che tra i presupposti per l'applicazione di tali misure di prevenzione rientrano anche le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio disposto dal questore, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi.

Si introduce peraltro la nuova misura, disposta dal questore, dell'allontanamento da determinati luoghi per esigenze di tutela del decoro urbano (c.d. "daspo urbano", della durata massima addirittura di due anni), solo formalmente amministrativa (disposta infatti dall'autorità di pubblica sicurezza) ma nella sostanza fortemente limitativa della libertà, non solo di movimento.

Si introduce poi una sanzione amministrativa pecuniaria per chi stazioni in aree destinate a trasporto pubblico locale, ferroviario, ecc., impedendone la fruizione. Se non pensata specificamente per le persone senza fissa dimora, se non altro questa sanzione finirà- come anticipato- per colpire essenzialmente loro: a tutela di un bene giuridico dai contorni alquanto sfumati, quale il non meglio precisato decoro urbano.

Il diritto speciale degli stranieri

a. Il decreto-legge Minniti-Orlando: “diritto etnico”?

Il decreto-legge n. 13/2017 (c.d. Minniti-Orlando), convertito in legge 46/17, ha apportato significative modifiche di segno restrittivo alla disciplina della limitazione della libertà dei migranti in condizione di irregolarità e della tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo.

Anzitutto, nonostante la dimostrata inefficacia del trattenimento nei centri d'identificazione ed espulsione rispetto all'obiettivo perseguito di agevolare le procedure di identificazione e rimpatrio, il Governo sceglie non solo di investire su tale istituto, ma addirittura di rafforzarlo.

Da un lato, infatti, si estende ulteriormente, di 15 giorni, la durata del trattenimento nel centro (ora definito di permanenza per i rimpatri), del migrante già detenuto, nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione e organizzazione del rimpatrio, previa convalida da parte del giudice di pace. Rispetto all'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, si prevede anche che quando non sia possibile effettuare il rimpatrio dello straniero per cause di forza maggiore, sia ripristinato lo stato di detenzione, sia pur per il tempo strettamente necessario all'esecuzione del provvedimento espulsivo. Inoltre, si dispone l'ampliamento della rete dei centri, pur tenendo conto, nella individuazione dei locali idonei, della “necessità di realizzare strutture di capienza limitata idonee a garantire condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona”.

Fortemente ridimensionata risulta poi la tutela giurisdizionale del richiedente asilo rispetto al provvedimento di diniego di tale status. Il procedimento di ricorso avrà infatti natura esclusivamente camerale e prevalentemente cartolare, con una significativa attenuazione della pienezza del contraddittorio. Ai fini della decisione, il giudice utilizzerà infatti essenzialmente la videoregistrazione del procedimento amministrativo tenuto dinanzi alle Commissioni territoriali e informazioni sulla situazione socio-economica e politica del Paese di provenienza. La comparizione del richiedente sarà invece disposta solo qualora il giudice lo ritenga necessario a seguito della visione della videoregistrazione, questa sia indisponibile, consideri indispensabile l'acquisizione di chiarimenti dalle parti ovvero disponga consulenza tecnica o l'assunzione di mezzi di prova, ovvero quando la trattazione del procedimento in udienza, richiesta dall'interessato, sia essenziale ai fini della decisione o anche se l'impugnazione si fondi su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado. .

La contrazione delle garanzie del contraddittorio così prevista è stata denunciata, tra gli altri, dallo stesso primo Presidente della Corte di Cassazione. Egli ha infatti sottolineato

come la garanzia del contraddittorio (riflesso della pari dignità riconosciuta a ciascuna delle parti coinvolte nel processo) presupponga l'effettiva parità delle parti, mentre in alcuni casi il procedimento speciale prefigurato per le controversie in materia di protezione internazionale è a contraddittorio puramente eventuale. “Come si può pensare allora”- osserva il Primo Presidente- “al ruolo di terzietà del giudice, rispetto a chi?”. Ed egli rileva ancora: “pretendere la semplificazione e razionalizzazione delle procedure non può significare soppressione delle garanzie”.

Ciò è tanto più rilevante se si considera che, con il decreto, si esclude anche l'appello avverso la decisione del tribunale (la cui competenza territoriale è peraltro fortemente modificata, dal momento che tali controversie sono assegnati a soli 14 tribunali in tutto il territorio nazionale).

Il decreto finisce, insomma, con l'aggiungere ulteriori deroghe di segno restrittivo al diritto comune, nei confronti dei soli stranieri, già di per sé destinatari di un sotto-sistema giuridico peculiare, caratterizzato dalla deformalizzazione delle procedure e dall'attenuazione delle garanzie (si pensi, per tutti, all'istituto della detenzione amministrativa nei centri). Si rischia, ancora una volta, di sancire quello che Luigi Manconi ha definito un “diritto etnico” o, aggiungerei, una giustizia minore, in ragione del trattamento deteriore riservato agli stranieri anche nell'esercizio di diritti (quello alla difesa in primo luogo) fondamentali e come tali da riconoscersi a prescindere dal requisito della cittadinanza.

b. Il limbo giuridico degli hotspot

Peraltro, con il decreto citato il Governo non ha colto l'occasione per disciplinare (se non in aspetti marginalissimi) quello che oggi costituisce un vero e proprio limbo giuridico (a “legal black hole” lo definirebbero gli americani), ovvero la permanenza negli hotspot. Ciò sarebbe stato opportuno anche alla luce della sentenza della Cedu del 15.12.2016 nel caso *Khlaifa e altri contro Italia*, che ha condannato il nostro Paese per l'illegittimità del trattenimento di molti migranti nel periodo della “primavera araba” nel centro di accoglienza di Lampedusa e, quindi, a bordo di una nave nel porto di Palermo, in vista del successivo rimpatrio in Tunisia. In tale caso, infatti, la Corte ha stigmatizzato l'assenza di una base giuridica adeguata che legittimasse il trattenimento dei migranti. Una più compiuta disciplina della permanenza negli hotspot sarebbe stata, del resto, tanto più opportuna in ragione della rilevanza che tali strutture stanno progressivamente assumendo nella gestione dei flussi migratori. Come sottolinea, infatti, la Relazione annuale del Garante nazionale per le persone detenute o private della libertà, delle 3737 persone rimpatriate nel corso dell'anno, solo uno su quattro proveniva da un cie. Molti rimpatri sarebbero infatti stati eseguiti direttamente dagli hotspot, nella forma di “respingimenti differiti”. Incerta è dunque tanto la natura di questi respingimenti quanto quella della permanenza negli hotspot, strutture intermedie tra Centri di prima

accoglienza e Centri di identificazione ed espulsione. La necessità di una disciplina del trattenimento in tali centri sarebbe stata tanto più opportuna in ragione del fatto che esso, le sue modalità, la sua durata, non sono sottoposti al vaglio dell'autorità giudiziaria, nonostante si tratti di misura incidente non sulla mera libertà di movimento ma sulla libertà personale tout court, da attuarsi pertanto nel rispetto delle riserve assolute di legge e di giurisdizione, sancite dall'art. 13 Cost.

Come sottolineato nella citata Relazione annuale del Garante, la mancata predeterminazione dei tempi di permanenza negli *hotspot*, le differenti regole di organizzazione anche rispetto alla libertà di movimento degli ospiti rimette, di fatto, la decisione in ordine a tali importanti aspetti di quella che è inevitabilmente una misura limitativa della libertà, alla discrezionalità dell'autorità amministrativa. Il tutto aggravato dalla frequente inadeguatezza delle strutture che, nate per permanenze brevi, spesso non possono fornire servizi idonei a trattenimenti più lunghi. Ancora, il carattere spesso sommario delle interviste effettuate all'ospite in fase di preidentificazione, non evidenziando i reali motivi della scelta migratoria, rischia finanche di impedire il riconoscimento, all'interessato, della protezione internazionale.

L'impressione complessiva, insomma, è che ancora una volta le modifiche normative e anche solo amministrative in materia di immigrazione, sia pur con l'intento di accelerare procedure amministrative il cui numero è cresciuto esponenzialmente negli ultimi tempi- finiscano con il determinare un'ulteriore, inaccettabile, bagatellarizzazione della libertà e dei diritti degli stranieri

Libertà di espressione e di informazione

Il punto della situazione

Molteplici i fatti, i casi, le vicende che nel biennio 2016-2017 hanno nuovamente acceso i riflettori sulle problematiche questioni ancora aperte, in tema di libertà di espressione e di informazione.

Difficile, complicata e faticosa quanto necessaria, indispensabile e ineluttabile, la strada da percorrere sia per garantire in modo effettivo ed efficace la libertà di espressione, sia per realizzare quel delicato equilibrio tra libertà di espressione e tutela di altri diritti e libertà individuali e collettive.

Si pensi alla libertà di stampa, alle volte compromessa da intimidazioni fisiche e verbali e pregiudicata da pressioni politiche, sociali, criminali.

Si pensi al diritto all'oblio, come diritto ad essere dimenticati, quando però la cancellazione o la deindicizzazione dei propri dati entra in rotta di collisione con l'interesse pubblico alla conoscenza dell'informazione.

Si pensi alla dignità, lesa, travolta, violentemente calpestata da un trattamento illecito di dati personali, realizzato tramite un uso spregiudicato degli strumenti informatici, a danno dei minori.

Si pensi alla tutela della verità storica che ha spinto, in nome della libertà di espressione, a rifiutare risolutivamente la richiesta di oscurare materiale offensivo, testi negazionisti.

La nuova posizione dell'Italia nella "classifica" mondiale stilata in termini di libertà di informazione.

Nel nuovo rapporto 2017 redatto da *Reporter senza Frontiere*, l'Italia guadagna 25 posizioni, passando dal 77esimo al 52esimo posto.

Una buona notizia. Almeno sul piano *formale*.

In senso diacronico, una significativa conquista, un decisivo passo in avanti rispetto alla "caduta" dello scorso anno.

In senso sincronico, una buona posizione rispetto ai 21 Paesi, colorati di nero, in cui la situazione è difficile, è "molto grave" (tra cui Burundi (160 su 180), Egitto (161), Turkmenistan (178), Eritrea (179), Corea del Nord (180).

A livello *sostanziale*, il discorso cambia.

Tenuto conto dei criteri utilizzati per stilare la classifica, vale a dire, il pluralismo dell'informazione, l'indipendenza dei mass media, la trasparenza, il rispetto per la sicurezza e la libertà dei giornalisti a fronte di eventuali violenze verbali, minacce e finanche aggressioni fisiche, la posizione "guadagnata" dal nostro Paese non è affatto soddisfacente.

A conferma di ciò, si segnalano gli ancora evidenti e preoccupanti casi di intimidazioni verbali e fisiche, le destabilizzanti e inevitabilmente condizionanti pressioni provenienti da gruppo politici e da organizzazioni criminali e di stampo mafioso.

Fig. 1 Classifica mondiale sulla libertà di stampa

La mappa viene colorata sui punteggi ricevuti: da 0 a 15 punti "buono" (giallo chiaro), da 15,01 a 25 "abbastanza buono" (giallo), da 25,01 a 35 punti "problematico" (arancione), da 35,01 a 55 punti: "grave" (rosso), da 55,01 a 100 punti "molto grave" (nero).

In tale contesto, si spiegano e si giustificano le parole dei 100 scrittori italiani che - sia pur interpellati con riguardo ad altra vicenda - sono intervenuti per difendere strenuamente la libertà di espressione: «le bocche devono parlare, le penne scrivere». Uniti, nella lotta per proteggere la libertà di parola e di informazione, per garantire il pensiero critico e la diffusione delle idee(1).

«La tentazione dell'oblio»

Si tratta del titolo di un libro di A. Barchiesi, edito nel 2016, che mette in luce uno degli aspetti più problematici delle questioni sorte a seguito della nota sentenza del 13 maggio 2014 della Corte di giustizia dell'Unione europea, sul diritto all'oblio (C-131-12, *Google Spain-Costeja*). Con tale pronuncia, il giudice europeo permette ai cittadini di richiedere al motore di ricerca la rimozione dei propri dati personali considerati non veritieri o non più tali.

Vero è che il c.d. "diritto ad essere dimenticati" – poi, come noto, espressamente tipizzato nel Regolamento n. 679/2016 - consente la cancellazione di dati non più necessari o rispetto ai quali l'interessato revoca il consenso o si oppone al trattamento degli stessi.

Tuttavia, non sempre la realizzazione di siffatto diritto è possibile, rapida ed effettivamente compatibile con altri diritti o esigenze da rispettare o tutelare. Ecco allora che la *tentazione dell'oblio*, intesa come desiderio di rimuovere tutto ciò che non appare più "conveniente" all'immagine digitale che si vuole mostrare, non può trovare sempre ade-

guata soddisfazione. Non è come ristampare il proprio biglietto da visita, allorquando si ritenga opportuno “aggiornarlo” con nuovi dati.

In taluni casi, infatti, è opportuno che alcune notizie *restino* nel mondo digitale perché necessarie a garantire il diritto all’informazione dei consociati.

Interessante, in tal senso, la recente sentenza della Corte di giustizia del 9 marzo 2017, C-398/15.

In tale occasione, il giudice europeo è stato chiamato a pronunciarsi sull’eventuale possibilità di esercitare il diritto all’oblio nei confronti di dati personali contenuti nel registro delle imprese.

La questione sorgeva quando, nel 2007, il Sig. S. M., amministratore di una società vincitrice di un appalto per la costruzione di un complesso turistico, riteneva che le unità immobiliari di siffatto complesso non avessero ricevuto acquirenti a causa di una notizia pubblicata nel registro delle imprese: il fallimento di una società di cui era stato amministratore negli anni Novanta. S.M. chiedeva, pertanto, la cancellazione di tali dati dal registro delle imprese, oltre al risarcimento del danno causato dalla presenza di siffatta notizia.

Accolte tali richieste, il Tribunale di Lecce ordinava alla Camera di Commercio di anonimizzare i dati e risarcire il Sig. S.M. La Cassazione, investita della questione, si rivolgeva alla Corte di giustizia, in sede di rinvio pregiudiziale, interrogandosi sull’interpretazione della direttiva 95/46/CE sulla tutela dei dati delle persone fisiche e della direttiva 68/151/CEE sulla pubblicità degli atti delle società.

La Corte di giustizia esclude l’esistenza di un diritto all’oblio per i dati personali contenuti nel registro delle imprese. Quest’ultimo assolve la funzione di rendere pubblici alcuni dati per garantire certezza del diritto nella relazione tra società e terzi. Alla luce dei molteplici diritti, soggetti e rapporti giuridici che una società può coinvolgere, anche in diversi Stati membri e persino in un momento successivo allo scioglimento della società e tenuto conto dell’eterogeneità dei termini di prescrizione previsti nei diversi Paesi, gli Stati membri non sono tenuti a garantire ai diretti interessati la cancellazione dei dati che li riguardano.

Ciò non esclude però, a giudizio della Corte, che, in situazioni particolari e decorso un significativo lasso di tempo⁽²⁾ – diverse da quelle ricorrenti nel caso di specie - ragioni preminenti e legittime possano spingere gli Stati membri, in via del tutto eccezionale, a limitare l’accesso ai dati personali contenuti nel registro delle imprese.

«Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo».

È la rubrica della legge 29 maggio 2017, n. 71, in vigore dal 18 giugno.

Molte le discussioni, accese le polemiche, problematiche le questioni che hanno portato alla redazione del testo.

Con tale provvedimento, per la prima volta, viene data una *definizione legislativa* al fenomeno, qualificando il bullismo telematico come qualsiasi forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto di identità, manipolazione, acquisizione o trattamento illecito di dati personali, realizzata sul web a danno dei minori.

Molte dunque le forme di “aggressione” da combattere, tramite prevenzione e repressione, come indicato dalla seguente tabella, pubblicata sul sito *seonegativa.it*:

Sul piano *preventivo*, la legge prevede un importante *coinvolgimento delle scuole*: ogni istituto nominerà un referente per le iniziative contro il cyberbullismo. Spetterà poi al preside, a fronte di eventuali soprusi, informare tempestivamente i genitori e attivare opportune azioni educative.

A fronte di un eventuale abuso, come sancito nella novella legislativa, i minori (maggiori di 14 anni, però), anche all’insaputa dei genitori, possono rivolgersi direttamente al gestore del sito, per chiedere *l’oscuramento o la rimozione dell’avvenuta “aggressione” on line*. In caso di inerzia del gestore, la vittima, con il consenso del genitore, potrà rivolgersi al Garante della Privacy per ottenere un intervento nelle successive 48 ore.

Sul piano *repressivo*, la legge introduce una *misura di ammonimento* effettuata dal questore, in presenza dei genitori del responsabile degli atti di bullismo, qualora si tratti di reati commessi da minorenni con età superiore ai 14 anni. Gli effetti dell’ammonimento cesseranno solo al compimento della maggiore età.

Allarmanti i dati 2016 del Censis, in base ai quali nel corso dell’anno subisce una qualche forma di abuso il 52,7% dei giovani d’età compresa tra gli 11 e i 17 anni, il 55,6% tra le femmine e il 53,3% tra i maschi nel caso degli 11-13enni. Preoccupante anche la frequenza degli abusi: quasi un ragazzo su cinque (19,8%) è oggetto di questo tipo di violenze almeno una volta al mese; anche più ricorrente tra i più giovani (22,5%).

In tale contesto, la novella legislativa è *un punto di partenza*, non di arrivo. «Un primo passo necessario» dedicato «a Carolina Picchio e a tutte le altre vittime del cyberbullismo», come precisato dalla Presidente della Camera, Laura Boldrini.

Numerose e di diverso tipo le forme di bullismo, come emerge dai dati raccolti in occasione della giornata nazionale contro il bullismo, svoltasi a Roma 7 febbraio 2017:

«Israele contro Amazon».

Questo il titolo di una recente notizia pubblicata il 27 febbraio 2017 sui siti di molti quotidiani nazionali, in occasione della richiesta proveniente dallo Yad Vashem, l'Ente nazionale per la memoria della Shoah, anche noto come il monumentale memoriale dell'Olocausto di Gerusalemme, di bloccare la vendita di tutti i testi negazionisti, volti «a dimostrare la “truffa della Shoah”, negando il fatto che sei milioni di ebrei sono passati per le camere a gas nei tragici anni della Seconda guerra mondiale»[\(3\)](#). Il colosso online di Jeff Bezos è stato quindi messo sotto accusa. In particolare, l'accusa «è quella di non filtrare i contenuti negazionisti nei paesi dove confutare l'Olocausto non è reato, come per esempio negli Stati Uniti e nel Regno Unito»[\(4\)](#). In Italia, ove ormai, dopo la legge n. 115 del 2016, il negazionismo è punito come aggravante, molti di questi libri non sono disponibili. Il problema resta però con riguardo a molti altri Paesi.

Vero è che Amazon vede libri di ogni genere. Tuttavia, tenuto conto che «facilitare la disseminazione di idee cariche di odio è quanto meno irresponsabile», come precisato dal direttore delle biblioteche dello Yad Vashem, Amazon «non può esimersi dalle proprie responsabilità».

Torna quindi ad essere oggetto di discussioni e vivaci dibattiti il difficile raggiungimento di quel delicato punto di equilibrio tra libertà di manifestazione del pensiero e negazionismo. In tale contesto, molte le questioni affrontate nelle varie iniziative svoltesi il 10 febbraio 2017, in occasione della giornata del ricordo che, sin dal 2004, è volta a «conservare e rinnovare la memoria della tragedia degli italiani e di tutte le vittime delle foibe, dell'esodo dalle loro terre degli istriani, fiumani e dalmati nel secondo dopoguerra e della più complessa vicenda del confine orientale»[\(5\)](#).

Note

- (1) - Risale al 6 giugno la notizia relativa all'appello, accolto da 100 scrittori italiani e non solo, lanciato dalla nota associazione ambientalista Greenpeace, colpita da una società canadese produttrice di carta, interessata a «mettere a tacere il rapido disboscamento che sta interessando la foresta boreale canadese».
- (2) - Nel caso in esame, infatti, la Corte di giustizia ha ritenuto che la mancata vendita degli immobili del complesso turistico non sia una ragione sufficiente per giustificare la limitazione all'accesso dei dati richiesta, tenuto conto, peraltro, del legittimo interesse dei terzi ad usufruire di siffatti dati.
- (3) - Così, P. Salom, Il mistero dell'Olocausto, in www.corriere.it, 27 febbraio 2017.
- (4) - In tal senso, si esprime A. Guerrera, Israele contro Amazon: “Bloccate subito i libri negazionisti”, in www.Repubblica.it.
- (5) - Art. 1 della legge n. 92 del 2004.

La tutela dei minori

Il punto della situazione

Se il biennio 2015-2016 aveva registrato importanti passi avanti in termini di tutela dei minori, il primo semestre del 2017 ha adombrato il quadro. Se si guarda al cantiere legislativo, pesa anzitutto la proposta di soppressione del Tribunale per i minorenni e delle relative procure minorili, in vista di una loro sostituzione con sezioni specializzate presso i tribunali ordinari. L'iniziativa è inserita in un disegno di legge che mira a migliorare l'efficienza della giustizia civile. Più voci del mondo della magistratura, delle associazioni di settore, e da ultimo lo stesso Garante per l'Infanzia e l'adolescenza, concordano nel ritenere che la proposta vada rimeditata, se non addirittura abbandonata.

Sul più complesso versante delle adozioni e del diritto alla famiglia, i deputati sembrano aver assunto una rinnovata quanto tardiva consapevolezza. L'indagine conoscitiva sulle adozioni e l'affido, promossa dalla Commissione Giustizia nel 2016, è culminata in documento conclusivo che lascia ben sperare per i lavori della prossima legislatura. Il 2015 era stato l'anno della legge sulla continuità affettiva, il 2016 della mancata approvazione della stepchild adoption, tuttavia le conclusioni della Commissione della Camera contengono non poche aperture. Sul versante amministrativo persistono le carenze denunciate da anni dalle organizzazioni impegnate nel settore.

Qualche luce sul piano della cittadinanza sostanziale. Tra il 2016 e il 2017 è stata avviata la fase di implementazione del Fondo di contrasto alla povertà educativa. Va inoltre segnalata l'approvazione della legge sui minori migranti non accompagnati, un'innovazione in termini di diritti finora ineguagliata in Europa.

Sul fronte del contrasto alla violenza, è entrata in vigore la cosiddetta legge sul cyberbullismo che prevede una strategia di contrasto al fenomeno integrata e a carattere socio-formativo più che penal-repressivo.

Diritti del minore e tutela giurisdizionale: la soppressione del Tribunale dei minorenni

Su voto favorevole della Camera dei Deputati, è stato trasmesso al Senato il 10 Marzo 2017 il disegno di legge delega recante modifiche al Codice di procedura civile⁽¹⁾. Tra

le diverse disposizioni, compare la proposta di istituzione di un tribunale della famiglia e delle persone, via la soppressione dell'attuale Tribunale per i Minorenni e delle relative Procure, e sostituzione dello stesso con sezioni specializzate all'interno dei tribunali ordinari.

Più precisamente, il testo licenziato dalla Commissione Giustizia della Camera e approvato in Assemblea prevede di “istituire presso i tribunali ordinari e presso le corti di appello e sezioni distaccate di corti di appello le sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori” realizzando una razionalizzazione delle competenze e dell'organizzazione degli uffici giudiziari. Alle sezioni circondariali dovrebbero essere attribuite in via esclusiva le competenze che già oggi fanno capo ai tribunali ordinari in materia di persona e famiglia; alle sezioni distrettuali invece (nelle Corti di Appello), dovrebbero andare tutte le competenze (civili, penali e amministrative) che oggi fanno capo al Tribunale per i minorenni e i procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati.

Due sono i motivi ispiratori della riforma: a) riordino delle competenze e concentrazione delle tutele; b) efficienza della giustizia nel segno della specializzazione(2).

Con riguardo al primo punto: negli ultimi anni la separazione tra giudice dell'infanzia e giudice degli adulti ha causato non pochi problemi di sovrapposizione e conflitti di competenza. In materia civile, per esempio, la Cassazione è dovuta intervenire più volte per confermare e delimitare l'attrazione della competenza dei provvedimenti de potestate (limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale nei confronti del minore) in capo al tribunale ordinario, in pendenza di un giudizio di separazione o divorzio, senza peraltro pronunciare parole definitive per il caso dei figli nati fuori dal matrimonio. Qui come su altre più specifiche questioni, la confusione delle competenze è stata risolta in favore del giudice ordinario, si sono erose progressivamente le competenze del giudice minorile, evidenziandosi così la necessità di una razionalizzazione, al fine di garantire riti e tutele più adeguate al minore che ad oggi si ritrova suo malgrado nel fuoco degli adulti, in condizioni processuali inidonee, e sotto un giudice non sempre formato.

In materia penale, il disegno di legge originario prevedeva di mantenere le competenze in capo alla giustizia minorile. Con il cosiddetto emendamento Ferranti però, è stata proposta e poi approvata l'abolizione del settore penale degli stessi, potendosi così parlare di una vera e propria soppressione del Tribunale per i minorenni e delle sue relative Procure.

Non sono mancate le critiche al progetto di riforma (ANM, AIMMF, associazioni forensi specializzate, e reti di tutela dell'infanzia come il [gruppo CRC](#)).

Se da una parte preoccupa l'attribuzione a sezioni specializzate di un intero settore dell'attività giurisdizionale, le maggiori perplessità hanno riguardato proprio la soppressione di tribunali e procure minorili, ovvero l'abolizione dell'organo in ambito pe-

nale. E' stato sottolineato a più riprese come procura ordinaria e procura minorile si caratterizzino diversamente per approccio e scopi perseguiti: la prima tende ad adottare un approccio penalistico più repressivo, la seconda persegue obiettivi di tutela dell'infanzia in una dimensione che è [rieducativa a partire dall'inizio stesso del processo](#).

Su un piano più strettamente organizzativo, [secondo l'AIMMF](#) (Associazione Nazionale per i Minorenni e per la Famiglia) sopprimere e trasformare i tribunali per i minorenni in sezioni dei tribunali ordinari e le procure minorili in gruppi specializzati rischierebbe di privare definitivamente la giustizia minorile di rappresentanza esterna - stipulazione di protocolli con Ospedali, Scuole, Enti locali, forze dell'ordine - e di autonomia finanziaria e organizzativa. Nei tribunali e nelle procure ordinarie, la gestione e la disposizione delle risorse umane e materiali passerebbero ai Presidenti dei Tribunali e ai Procuratori della Repubblica, che già si confrontano a ristrettezze finanziarie sempre più rilevanti. In altri termini, i problemi della giustizia per gli adulti rischierebbero di drenare le già scarse risorse destinate alla giustizia minorile e di disperdere quella specializzazione - non solo giuridica - che fa il vanto della magistratura italiana. Come ricordato dal Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza nella sua [relazione al Parlamento del 13 Giugno 2017](#), sarebbe più opportuno continuare a lavorare nel segno di un "giustizia a misura di bambino", mantenendo una giurisdizione dedicata che non disperda nulla della sua "cultura minorile".

Il diritto a una famiglia

Cantiere di fine legislatura: linee guida per la riforma dell'adozione

Le numerose criticità dell'iter adottivo, segnalate da anni dalle associazioni del settore e già oggetto di numerose proposte di modifica - si veda la [legge sulla continuità affettiva](#) - hanno portato la Camera dei Deputati ad avviare nel 2016 un'ampia indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozioni ed affido. Il 7 Marzo 2017 la Commissione Giustizia ha approvato il [documento conclusivo](#) di un anno di audizioni e attenzioni - in gran parte in linea con le Raccomandazioni del Gruppo CRC - di cui riportiamo brevemente le conclusioni, utili ormai ai lavori della prossima legislatura e ai nostri futuri monitoraggi.

Si legge in premessa che

“L'indagine conoscitiva, è stata diretta a verificare se la normativa vigente riesca a garantire effettivamente il predetto diritto, valutando se non sia necessario apportarvi modifiche non solo nella parte relativa alla semplificazione del procedimento di adozione, ma anche nella parte in cui sono disciplinati i requisiti richiesti per adottare.”

Conformemente al quadro normativo internazionale, vi trova conferma la centralità del diritto alla relazione tra genitori e figli e si raccomanda prudenza riguardo a qualsiasi misura di allontanamento del minore dalla propria famiglia (cfr. art. 1 legge 184/83; giur. principio dell'adozione come *extrema ratio*). Resta chiaramente in capo allo Stato e agli enti locali il compito di "individuare in modo sinergico e coordinato gli interventi diretti a prevenire il fenomeno dell'abbandono, anche garantendo adeguate forme di sostegno economico alle famiglie in difficoltà". Merita poi di essere evidenziato, come linea di politica del diritto, che "un'eventuale revisione dell'istituto dell'adozione dovrebbe muovere dal presupposto che il legislatore non sia chiamato a tutelare un preteso diritto alla filiazione, quanto piuttosto il diritto del minore ad una famiglia, ovvero a crescere ed essere educato, come stabilito dall'art. 6 della legge n. 183 del 1984, in un ambiente affettivamente idoneo allo sviluppo della sua personalità".

Passando al dettaglio, viene anzitutto affrontata la questione degli affidamenti a tempo indefinito (affidamenti *sine die*), quelli cioè che eccedono il limite temporale dei due anni, per il caso in cui il minore non possa essere dichiarato in stato di abbandono: la famiglia di origine è ancora in temporanea difficoltà ma mantiene un legame affettivo con lo stesso. Un possibile rimedio a simili situazioni di precarietà, che certo non garantiscono il superiore interesse del minore, viene individuato nella cosiddetta adozione mite: un'adozione semplice (non adozione cosiddetta piena), idonea a consentire al minore di non recidere definitivamente i legami giuridici e affettivi con la famiglia di origine (cfr. la condanna all'Italia con la sentenza CEDU Zhou c. Italia, 21 gennaio 2014). Sostiene il documento che l'introduzione dell'istituto nel nostro ordinamento, non farebbe che completare un percorso già intrapreso con la legge n.173 del 2015.

Sul piano processuale si suggerisce di introdurre nel procedimento di adozione, la possibilità di intervento del *parenting coordinator*: figura specializzata, terza e imparziale, che tuteli gli interessi del minore in ogni fase, sulla scorta di quanto già accade in sede penale, tramite la redazione di appositi albi (avvocati, difensori d'ufficio, curatori speciali etc). Si raccomanda inoltre di estendere il patrocinio a spese dello stato e infine di assicurare in maniera più decisa l'attuazione del principio del giusto processo e del contraddittorio delle parti (anche al fine di ridurre il rischio di impugnazioni).

Per quanto attiene all'iter adottivo e alle sue lentezze, vengono in rilievo due necessità: di semplificazione e di trasparenza. Un primo obiettivo di riforma è la riduzione dei tempi dell'accertamento dei requisiti dei richiedenti l'adozione (art. 6 legge 184), ad oggi sdoppiato in un accertamento preventivo e uno in corso di procedimento, per la medesima indagine ("i coniugi devono essere affettivamente capaci di educare, istruire e mantenere i minori che intendano adottare.."). Possibile mezzo per conseguirlo, potrebbe essere l'introduzione di un termine perentorio per l'avvio e la conclusione delle indagini. In secondo luogo, sfruttare a pieno la Banca dati dei minori adottabili nazionale, istituita un mese dopo la relazione, al fine di rendere più trasparenti le procedure per

tempi e per chiarezza delle informazioni raccolte. Questo consentirebbe di aumentare le possibilità di abbinamento tra bambini adottabili e coppie richiedenti. Specularmente, andrebbe introdotta la possibilità di domanda unica di adozione, online, valida su tutto il territorio nazionale.

Con riguardo ai requisiti soggettivi di accesso all'adozione, si ricorderà come con la legge n. 76 del 2016 (unioni civili), il legislatore abbia sostanzialmente delegato alla giurisprudenza il compito di sciogliere il nodo dell'adozione da parte di coppie omosessuali, e anzi, di come vi abbia fatto affidamento(3). Notano opportunamente i deputati di questa stessa legislatura che

“essendo stato svincolato, con la recente riforma del 2012, lo status filiationis da quello coniugale, anche l'istituto dell'adozione, che determina un rapporto di filiazione in senso giuridico, dovrebbe coerentemente svincolarsi da tale condizionamento in senso stretto. D'altro canto, un argomento di riflessione può essere tratto anche dalla recente approvazione della legge n. 76 del 2016, che ha approntato una specifica disciplina delle convivenze, cristallizzando diritti e doveri dei conviventi, il cui legame è fondato sulla stabilità. Ne consegue che il principale requisito da valutare ai fini dell'adozione dovrebbe essere l'idoneità affettiva della famiglia che si renda disponibile ad accogliere il minore adottando (articolo 6, comma 2, della legge n. 184 del 1983).”

Stesso ragionamento per l'ipotesi di adozione del single.

In tema di adozioni internazionali si esprimono diverse raccomandazioni finalizzate a ridurre il rischio di fallimenti post-adoitivi, riorganizzare CAI e sistema degli enti privati autorizzati.

Si suggerisce infatti di provvedere a forme di preparazione, formazione, accompagnamento delle famiglie che aspirano all'adozione di un minore straniero, individuare strumenti di sostegno alle famiglie in difficoltà (strumenti di cui dotare i tribunali dei minori in via di abolizione), istituire un'Agenzia Nazionale per le adozioni internazionali, con funzioni di coordinamento del sistema.

La crisi delle adozioni internazionali: nota statistica

Dopo tre anni di silenzio, nell'Aprile del 2017 è stato pubblicato l'ultimo [rapporto della CAI](#) riguardante le adozioni internazionali per il periodo 2014-2015. Secondo il rapporto, l'Italia si conferma primo paese di accoglienza in Europa (2216 nel 2015) e secondo paese nel mondo dietro gli Stati Uniti, in lieve controtendenza rispetto alla regressione osservata a partire dal 2004 su scala internazionale, pari al 73,5% nell'arco di dieci anni.

Vi è però una nota negativa se non addirittura allarmante: secondo il Ministero di Giustizia, le adozioni internazionali portate a termine nel 2015 sono state il 16% in meno rispetto al 2014. Se si guarda poi alle domande di disponibilità presentate ai Tribunali, il calo è dell'11%.

Con riferimento al periodo di rilevazione, le coppie adottive hanno impiegato mediamente:

- 18 mesi dalla dichiarazione di disponibilità al Tribunale dei Minorenni al decreto di idoneità
- 25 mesi per completare la procedura adottiva a partire dal conferimento di incarico all'ente fino all'autorizzazione all'ingresso dell'adottando.

Secondo l'ultimo rapporto del Gruppo CRC, incidono sul fenomeno “i tempi lunghi e incerti”, perlopiù nei paesi di origine dei bambini, e i costi alti della procedura” in condizioni di perdurante crisi economica e “la possibilità di rivolgersi a pratiche di fecondazione assistita sempre più avanzate”. In riferimento ai tempi sul fronte italiano, segnala sempre il gruppo, si potrebbe guadagnare tempo rispettando i termini già previsti dalla legge, come per l'emanazione del decreto di idoneità (6 mesi e mezzo spesso disattesi), risolvendo il problema del mancato riconoscimento automatico della sentenza straniera di adozione (fino a due anni per la trascrizione in Italia), imponendo termini perentori entro i quali devono concludersi le varie fasi del procedimento adottivo.

A ciò si deve aggiungere la costante riduzione degli incentivi e dei sostegni a favore delle famiglie adottive.

Il diritto a una vita libera dalla violenza

Il 18 Giugno 2017 è entrata in vigore la legge recante “Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo” ([legge n. 71 del 2017](#)). Il testo, già esaminato nel nostro rapporto, intende attivare una strategia integrata di contrasto a bullismo e cyberbullismo, senza operare però sul piano della legge penale. 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 minore 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, 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. Altra disposizione degna di nota, è l'obbligo di individuazione in ogni istituto scolastico di un referente, scelto tra i docenti, incaricato di coordinare le iniziative di prevenzione e di contrasto al cyberbullismo nelle scuole, oltre che la previsione di un programma di formazione del personale scolastico dedicato.

Infine, per il minore tra i 14 e i 18 anni, fino a quando non sia proposta querela, o non sia presentata denuncia per i reati di ingiuria, diffamazione e minaccia ai danni di altro minore, è prevista la procedura di ammonimento: il questore convoca il minore assieme ad almeno un genitore o altra persona esercente la responsabilità genitoriale.

Il diritto all'uguaglianza: la legge sui minori migranti non accompagnati

Il 29 Marzo 2017, la Camera ha approvato la legge in materia di minori migranti non accompagnati ([legge n. 47 del 2017](#)). La prima legge in Europa, al al primo comma del primo articolo prevede a chiare lettere che

“I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.”

La riforma del sistema di accoglienza è riservata alle persone di minore età che si trovino per qualsiasi sul territorio dello Stato italiano, prive di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro responsabili.

Meritano menzione anzitutto l'introduzione del divieto di respingimento alla frontiera e il limite posto ai provvedimenti di espulsione, adottabili “a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore”; ma soprattutto meritano menzione le novità introdotte lungo tutto il percorso di accoglienza.

Dopo un primo contatto con le autorità italiane (polizia, servizi sociali, rappresentanti

dell'ente locale), si prevede che il personale della struttura di prima accoglienza svolgerà un colloquio col minore, assistita da enti e associazioni specializzate nella tutela dei minori. Nei cinque giorni successivi, “su consenso del minore e nel suo esclusivo interesse, l'esercente la responsabilità genitoriale, anche in via temporanea) invia una relazione all'ente convenzionato, che avvia immediatamente le indagini”. Se si individuano familiari capaci di prendersi cura del minore, questi verrà loro affidato, altrimenti gli enti locali potranno “promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza”. Altra via percorribile è quella del rimpatrio assistito e volontario, purché corrispondente al superiore interesse del minore: il vaglio è operato dal tribunale per i minorenni, che statuisce una volta sentiti il minore e il tutore, e tenuto conto delle indagini familiari e della relazione dei servizi sociali sulla situazione del minore in Italia. Nel frattempo, il questore potrà rilasciare un permesso di soggiorno per minore età o per motivi familiari valido fino al compimento della minore età.

Al fine di alleggerire il carico dei Comuni (il sindaco è spesso il tutore dei minori non accompagnati) in ogni tribunale dei minorenni dovrà essere istituito un elenco di tutori volontari - forma di tutela privata - selezionati e formati da parte dei garanti regionali per l'Infanzia e l'adolescenza. Questa novità consentirà di mettere seriamente alla prova una nuova forma di “genitorialità sociale”.

Inoltre, alle associazioni iscritte in apposito registro, è attribuita la legittimazione ad agire (intervento) nei giudizi riguardanti minori stranieri non accompagnati. Parimenti, le stesse associazioni potranno adire i tribunali amministrativi per l'annullamento di atti illegittimi.

La legge non manca di considerare alcune situazioni di particolare vulnerabilità, con particolare riguardo alle ragazze, spesso vittime di tratta, o altrimenti già vittime di violenze sulla via per arrivare in Italia. Si prevede che “un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale” in ottica di lungo periodo, quindi anche oltre la maggiore età.

La legge dovrà ora essere monitorata nella sua fase applicativa. Il rischio è che a prescindere dal dettato normativo, il minore migrante non accompagnato si trovi a doversi confrontare con le carenze amministrative e infrastrutturali del sistema di accoglienza italiano generale. Come già rilevato dall'Autorità Garante dell'Infanzia e dell'adolescenza, possono darsi criticità nella scarsità delle strutture di accoglienza stesse, nei tempi di permanenza non rispettati (ora 30 giorni, ma si può arrivare anche a un anno), nel mancato rilascio del permesso di soggiorno per minore età in carenza di documenti identificativi - che i ragazzi non hanno mai - o ancora nella collocazione dei minori in centri per adulti.

Sul sistema di tutela legale, andrà poi realizzato un attento monitoraggio, possibilmente strutturato, tenuto conto del fatto che i tempi di nomina dei tutori volontari non sono uniformi sul piano nazionale, e che negli uffici giudiziari si ricorre talvolta al giudice tutelare talaltra al tribunale per i minorenni.

Tab.1 Minori stranieri non accompagnati sbarcati.

(Fonte: Ministero di Giustizia)

Note

(1) - <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46611.htm>

(2) - <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/ferranti-la-nuova-legge-pi-garanzie-per-tutti>

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

Istruzione e mobilità sociale

Il punto della situazione

Le diverse problematiche che caratterizzano il sistema scolastico italiano continuano a suscitare preoccupazioni e critiche. Si pensi che la percentuale delle persone laureate in Italia è la più bassa d'Europa, seguita solo dalla Romania, e che il livello di abbandono scolastico registrato tra i giovani che oggi hanno tra i 18 e i 24 anni è ancora piuttosto elevato e lontano dall'obiettivo fissato dalla strategia "Europe 2020" di portarlo al di sotto del 10%. Anche le performance degli studenti italiani in scienze e in capacità di lettura sono peggiorate rispetto al 2009. Tali problematiche, nonché la qualità dell'offerta formativa proposta dalle scuole, sono in larga misura determinate dalla consistenza degli investimenti della spesa pubblica sull'istruzione, che tra il 2005 e il 2013 in Italia sono scesi dell'11%. Un ulteriore elemento fondamentale che incide sulla qualità del sistema scolastico è relativa alla condizione contrattuale e lavorativa del corpo docente e, in particolare alla condizione di precarietà lavorativa di un significativo numero di insegnanti. Si auspica che il nuovo sistema di reclutamento dei docenti previsto dalla legge cd. "Buona Scuola" possa, almeno in parte, sanare una situazione particolarmente critica. Anche l'inclusione scolastica degli alunni disabili continua a essere una questione rilevante a cui la riforma del sostegno, sostenuta dall'attuale governo, cerca di dare una risposta. Le nuove procedure previste per la pianificazione del percorso personalizzato del sostegno appaiono però eccessivamente burocratizzate, tuttavia è ancora presto per poterne valutare l'impatto sugli alunni, gli istituti scolastici e le famiglie. Inoltre, le discriminazioni e gli atti di bullismo in base all'orientamento sessuale o all'identità rimangono problemi diffusi a livello nazionale. Per quanto riguarda l'Università, la questione del numero chiuso ha fatto discutere anche quest'anno. Specificamente l'introduzione del numero chiuso per accedere ai corsi di Laurea umanistici di alcuni Atenei, secondo diversi docenti, serve a nascondere la carenza di risorse delle Università e la diminuzione della capacità di offerta formativa degli Atenei. Il sistema universitario infatti, a causa del blocco del *turn over*, del rigido sistema di reclutamento di nuovi ricercatori e del venir meno di adeguati finanziamenti economici, è sempre più sull'orlo del collasso.

Alcuni dati

I [dati del rapporto Eurostat](#) sull'educazione evidenziano che l'Italia ha la percentuale più bassa di persone laureate (26,2%) tra i 30 e i 34 anni peggiore, dopo la Romania (25,6%), tra i Paesi dell'Unione Europea. Benché la percentuale dei laureati in Italia sia migliorata rispetto al 2002, anno in cui il tasso era del 13,1%, essa è ancora lontana dagli obiettivi fissati dalla strategia "Europa 2020" secondo cui in media i Paesi europei dovrebbero avere almeno il 40% di laureati tra i 30 e i 34 anni. Allarmante è anche l'elevato tasso, del 13,8%, di abbandono scolastico tra i giovani dai 18 ai 24 anni. Anche in questo caso si è registrato un miglioramento rispetto al 2002, quando il tasso era del 20,4%. Tuttavia, tale percentuale risulta ancora troppo elevata e, in Europa, migliore solo di quella del Portogallo (14%), Romania (18,5%) e Spagna (19%). L'Unione Europea ha infatti chiesto ai Paesi membri di lavorare per ridurre ulteriormente tale percentuale in modo da scendere in media, entro il 2020, al di sotto del 10% dei giovani che lasciano la scuola prima del diploma superiore.

Un altro dato particolarmente significativo è relativo ai NEET (Not Employment, Education and Training) pubblicato nell'ultimo [Rapporto di Caritas Migrantes](#). In Italia sono presenti 3,2 milioni di NEET, ossia un quarto dei giovani con età compresa tra i 15 e i 34 anni che non studiano e non lavorano. Tra i giovani stranieri tale dato arriva al 35% e, per le donne straniere, sale fino al 47,3%.

Nonostante i dati negativi richiamati, occorre ricordare che secondo una recente indagine dell'OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) la scuola italiana risulta inclusiva per il fatto di riuscire a ridurre il gap tra gli studenti abbienti e meno abbienti riguardo alle competenze linguistiche e matematiche. Durante gli anni scolastici, i livelli di *literacy* e *numeracy* sono omogenei tra gli studenti con condizioni socio-economiche e livelli di studio dei genitori differenti. Tuttavia, una volta concluso il percorso di istruzione secondaria si viene a delineare e ad accentuare sempre più il divario tra gli adulti con background socio-economici diversi. Tra i soggetti con età compresa tra i 25 e i 27 anni si è rilevato un gap relativo alle competenze linguistiche e di matematica. Questo dato è particolarmente significativo, se si pensa che le competenze individuali risultano determinanti in una società in cui è venuta meno la sicurezza di percorsi lavorativi lineari.

L'OECD, inoltre, ha rilevato che il 56% degli studenti italiani quindicenni si sente [molto teso quando studia](#), rispetto alla media del 37% tra i Paesi OECD, e che il 70% è particolarmente ansioso quando deve affrontare una prova a scuola anche quando ritiene di essere abbastanza preparato (rispetto al 56% dei loro coetanei OECD). Nonostante lo stress, l'83% dei quindicenni italiani dichiara di fare facilmente amicizia a scuola (rispetto alla media OECD del 78%). Invece gli studenti stranieri di prima e seconda generazione si sentono meno accettati dai loro compagni rispetto alla media OECD.

Inoltre quasi un quarto degli studenti italiani dichiara di trascorrere oltre sei ore al giorno su Internet al di fuori della scuola e 47 alunni italiani su 100 dicono di sentirsi male quando non è presente la connessione Internet, addirittura il 54% di loro accusa maleseri quando costretti a fare a meno del web. Gli aspetti emotivi e la qualità del tempo libero condiziona i livelli d'apprendimento e le performance scolastiche. I dati raccolti da [OECD-Pisa](#) (The Programme for International Student Assessment) mostrano che, ad eccezione dei livelli di matematica recentemente cresciuti, le performance degli studenti italiani in scienze e di capacità di lettura sono peggiorate rispetto al 2009. Non è un caso che diversi docenti universitari abbiamo pubblicato lo scorso febbraio una lettera, la cd. "[lettera dei 600](#)", per lamentare lo scarso livello di preparazione degli studenti italiani. Il documento rivolge numerose critiche al ruolo della scuola nella formazione degli studenti, i quali «anche a livello universitario, non sanno più scrivere nel pieno rispetto delle regole di ortografia e di morfosintassi; non riescono a comprendere un testo di media lunghezza e/o di media difficoltà, utilizzano un lessico limitato, commettono “errori da terza elementare”». Per ovviare a tale questione, l'OECD suggerisce di affidare ai dirigenti scolastici il compito di supervisionare e valutare l'azione didattica di ciascun docente in classe. Secondo l'Organizzazione occorre rendere i servizi educativi più efficaci selezionando i docenti migliori, promuovendo percorsi di formazione continua e prevedendo una remunerazione adeguata. Questo implica un maggiore investimento della spesa pubblica sull'istruzione che tra il 2005 e il 2013 nel Paesi OECD è cresciuta in media del 19%, mentre in Italia, nello stesso arco di tempo, è scesa dell'11%.

Reclutamento del corpo docente: il nuovo sistema

Il sistema di reclutamento e la condizione contrattuale del corpo docente incide in modo decisivo sulla qualità dell'insegnamento e dell'offerta formativa delle scuole. Tra gli otto decreti attuativi della legge 107/2015 (cd. “Buona Scuola”), firmati il 7 aprile 2017 dal Consiglio dei Ministri che prevedono diversi cambiamenti –a partire dal sistema di valutazione per le scuole elementari e medie inferiori e superiori e dalle modalità di svolgimento dell'esame di maturità, alla pianificazione di un percorso unico (da zero a sei anni) che aumenti la possibilità di accesso al nido e alla scuola d'infanzia, alla revisione del sistema di sostegno per gli alunni disabili e di inclusione scolastica – uno è specificamente dedicato all'attivazione di un nuovo sistema di accesso alla professione di insegnante ([Decreto Legislativo n. 59 del 13 aprile 2017](#)).

Il Decreto introduce una nuova procedura per la formazione iniziale e tirocinio (FIT) e il reclutamento del corpo docente della scuola secondaria di primo e secondo grado, sia

di posto comune che di sostegno. Inoltre, nel documento è previsto un regolamento per disciplinare una fase transitoria per passare al nuovo sistema e stabilizzare i docenti già in possesso di abilitazione o con tre anni di servizio come supplenti.

Per accedere al ruolo di insegnante con contratto a tempo indeterminato, occorre frequentare il percorso triennale di formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione di docente (detto "percorso FIT") a cui si è ammessi solo dopo il superamento di un concorso per titoli (laurea e almeno 24 crediti in settori formativi antropo-psico-pedagogici e nelle metodologie e tecniche didattiche) ed esami. Tali concorsi avranno cadenza biennale. I vincitori, durante il primo anno di percorso FIT, dovranno seguire corsi in strutture accademiche, con oneri a carico del MIUR e ricevendo una borsa di studio di 600 euro per dieci mesi, e svolgere brevi tirocini nelle scuole per ottenere il diploma di specializzazione all'insegnamento. Durante il secondo anno, i momenti formativi saranno accompagnati da ulteriori tirocini e brevi periodi di insegnamento come supplenti, con un contributo di 600 euro per 10 mesi e lo stipendio per le supplenze effettuate. Nel corso del terzo anno invece al partecipante verrà assegnata una cattedra vacante, con uno stipendio pari a quello di una supplenza annuale. In conclusione di tale percorso è prevista, in caso di valutazione positiva sia in itinere che finale, l'assunzione a tempo indeterminato.

La fase transitoria invece interessa i docenti inseriti nelle Graduatorie ad Esaurimento (GaE), i docenti vincitori del concorso 2016 e inseriti nelle relative graduatorie di merito (GM), i docenti abilitati e i docenti non abilitati con almeno tre anni di servizio come supplenti. Per i docenti delle GaE, a partire dall'a.s. 2017/2018, è riservato annualmente il 50% dei posti disponibili e vacanti per l'assunzione, fino al loro esaurimento. Il restante 50% dei posti disponibili verrà riservato ai docenti delle GM 2016, agli abilitati e ai non abilitati con almeno 36 mesi di servizio.

Per quanto riguarda gli insegnanti abilitati/specializzati sul sostegno per la scuola secondaria, durante la fase transitoria, essi vengono inseriti in una graduatoria regionale di merito ad esaurimento che permette loro di accedere al percorso FIT superato il quale vengono ammessi in ruolo. I docenti di sostegno non abilitati, ma con tre anni di attività didattica, possono accedere al percorso FIT tramite concorso. Ai docenti di sostegno è richiesto di frequentare solo un anno del percorso di formazione iniziale, corrispondente al terzo anno del FIT durante in quale vengono svolte supplenze di posti vacanti e disponibili.

Tale sistema ha da subito suscitato perplessità e osservazioni critiche tra gli insegnanti e varie associazioni sindacali, come per esempio FLC CGIL. In primo luogo la cadenza biennale dei concorsi per l'ammissione al percorso FIT comporta il rischio di perdere gli studenti migliori e di creare ulteriori serbatoi di idonei in attesa di venire stabilizzati. Inoltre la durata del percorso è ritenuta troppo lunga e, soprattutto, la retribuzione pre-

vista nei primi due anni troppo bassa e non inserita nelle regole contrattuali nazionali garanti dei diritti e degli standard contributivi e previdenziali. La nuova richiesta del possesso di 24 crediti in pedagogia e didattica per accedere al percorso FIT potrebbe rappresentare un ostacolo per i docenti che sono già in possesso dei titoli di studio richiesti e che sono laureati da diversi anni. Ancora, le modalità e i criteri di valutazione durante e in conclusione del percorso FIT sono demandati a successivi provvedimenti, quindi non è ancora chiaro quali parametri valutativi verranno adottati. Infine, il fatto che il nuovo sistema verrà finanziato dal 2020 rischia di compromettere un possibile esito positivo della fase di transizione atta a portare a esaurimento il precariato del corpo insegnante, generando un ulteriore intasamento e sovrapposizione tra graduatorie differenti.

Nuove regole per il sostegno a scuola e le problematiche degli alunni disabili

Tra i vari decreti attuativi della cd. Buona Scuola, particolarmente rilevante e discusso è il provvedimento relativo all'inclusione scolastica degli alunni disabili ([Decreto Legislativo n. 66, del 13 aprile 2017](#)) che prevede insegnati di sostegno con una formazione specifica per ogni ciclo scolastico e con l'obbligo per ogni insegnante di rimanere nella propria posizione per almeno dieci anni o per l'intero ordine o ciclo dell'alunno. L'insegnante di sostegno verrà, quindi, assimilata alla figura di un tutor che accompagnerà l'alunno durante le lezioni. Il decreto, che interessa gli studenti con disabilità ai sensi della legge n. 104/1992, mira inoltre a rafforzare la partecipazione delle famiglie e delle associazioni nei processi di inclusione scolastica. Questa ultima viene attuata mediante la definizione e la condivisione di un Piano Educativo Individualizzato (PEI), redatto dall'Ente locale, in collaborazione con i genitori e le istituzioni scolastiche. Ogni istituzione scolastica, nell'ambito del PTOF (Piano Triennale di Offerta Formativa), deve altresì predisporre un Piano per l'inclusione con il quale si definiscono le modalità per l'utilizzo coordinato delle risorse nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.

Per sostenere l'inclusione scolastica, il decreto istituisce nuovi e diversi gruppi di lavoro: presso ogni Ufficio scolastico regionale (USR) viene istituito il Gruppo di lavoro interistituzionale regionale (GLIR), con compiti di consulenza e proposta per la definizione, l'attuazione e la verifica degli accordi di programma. A questo si aggiunge, presso ogni ambito territoriale, il Gruppo territoriale per l'inclusione (GIT) che svolgerà un ruolo fondamentale nella definizione delle risorse per il sostegno. Infine, ogni istituzione scolastica, istituirà un Gruppo di lavoro per l'inclusione (GLI) con compiti di proposta e di supporto al collegio dei docenti nella definizione del Piano per l'inclusio-

ne. I vari gruppi cooperano per quantificare le risorse necessarie, tra quelle disponibili, per il sostegno scolastico.

La riforma del sostegno prevede anche alcuni cambiamenti riguardo alla formazione iniziale dei docenti della scuola dell'infanzia e primaria. I laureati in scienze della formazione primaria, per svolgere attività di sostegno, devono frequentare un corso di specializzazione annuale e effettuare un tirocinio di 300 ore. Ogni istituzione scolastica ha altresì l'obbligo di occuparsi della formazione in servizio anche dell'intero personale docente e ATA sulle tematiche dell'inclusione all'interno del PTOF.

Tale riforma presenta alcuni aspetti oggetto di critiche. Un primo elemento a suscitare allarme è la quota massima di 22 allievi per classe con un alunno disabile, considerata eccessivamente elevata da ostacolare l'operato dei docenti. Poi, benché il decreto cerchi di promuovere la continuità del percorso formativo degli alunni disabili, il fatto che i docenti di sostegno non abbiano alcun vincolo con la scuola in cui insegnano o con l'alunno che seguono può comportare una frammentazione del percorso stesso. Infine il sistema previsto è caratterizzato da un elevato livello di burocratizzazione delle procedure per la progettazione del percorso formativo.

Tuttavia è ancora presto per poter valutare le ricadute dell'applicazione del decreto sugli alunni disabili, sulle istituzioni scolastiche e sulle famiglie. Si auspica che le novità introdotte riescano a risolvere le difficoltà concrete che gli studenti disabili e le loro famiglie lamentano da diversi anni. Non possiamo non ricordare le numerose [proteste e i ricorsi avviati dalle famiglie di studenti disabili e da varie associazioni](#) (come Ledha) per le varie e croniche carenze del sostegno scolastico, tra cui la mancanza di garanzia per l'assistenza in classe. Numerosi sono stati infatti i ricorsi delle famiglie per l'insufficienza delle ore di sostegno in classe e per aver dovuto anticipare le spese per garantire l'assistenza ai figli. In tale prospettiva sono significative alcune sentenze emanate dai TAR, come [quella del TAR di Roma](#) che ha imposto al MIUR il risarcimento di oltre 10 mila euro a una famiglia di un alunno disabile per avergli assegnato solo 12 ore di sostegno rispetto all'ammontare di ore richiesto dai medici e indicate nel PEI. Importante è anche la sentenza emessa dal TAR della Toscana a maggio 2017, confermata dal Consiglio di Stato con la [sentenza n. 2023](#), relativa all'insufficienza di ore di sostegno affidate a una alunna disabile per l'a.s. 2015/2016, con cui si afferma che il sistema non deve costringere gli alunni e le loro famiglie a proporre ricorsi giurisdizionali per ottenere ciò che è loro dovuto. Inoltre, né gli USR, né i presidi e neanche il Ministero possono sindacare le proposte fatte dai Gruppi di Lavoro sulle ore da assegnare agli alunni disabili. Risulta quindi evidente che il piano educativo individualizzato, elaborato in base alle esigenze e necessità specifiche del singolo alunno, debba essere sostenuto dal MIUR e dal Ministero dell'economia per far in modo che l'allievo abbia un adeguato sostegno e che il lavoro dei vari soggetti coinvolti nella pianificazione del PEI e del Piano per l'inclusione non risulti vano.

Il bullismo a scuola: un problema sempre più grave e diffuso

Il recente [Rapporto “Studio Multi-Paese sui drivers della violenza all’infanzia”](#), redatto dall’Istituto Innocenti sotto la supervisione dell’Unicef Office Research e dell’Università di Edimburgo, ha evidenziato che il 20% degli giovani italiani (tra gli 11 e i 17 anni) è, in modo frequente, vittima di atti di bullismo fuori e dentro il contesto scolastico e che il 50% ha subito qualche episodio offensivo, non rispettoso o violento da parte di coetanei. Queste percentuali sono sostanzialmente confermate dai [dati In-vals](#) secondo cui il 59% degli adolescenti ha subito qualche episodio di bullismo. Per l’11% degli studenti italiani invece atti di bullismo hanno cadenza settimanale e per il 10% addirittura giornaliera.

Un aspetto particolarmente grave è che il fenomeno è cresciuto nel tempo. Si pensi che per l’a.s. 2009/2010 la percentuale di atti di bullismo dichiarati era del 37%. Sono invece rimaste pressoché invariate le caratteristiche dei giovani che più frequentemente ne sono vittima. Il bullismo è maggiormente diffuso tra i maschi e tra gli studenti con una condizione socio-economica più fragile. Invece, a parità di condizione socio-economica, nel contesto scolastico sono più sovente gli studenti immigrati di prima e seconda generazione rispetto agli alunni italiani a essere vittime di atti di bullismo. Alla base di atti violenti (sia fisici che verbali) e discriminatori, vi sono fattori differenti relativi a pregiudizi radicati di varia natura e alla paura del “diverso”. Il bullismo è difatti strettamente legato ad altri fenomeni come per esempio il razzismo e l’omofobia. Si pensi ai diversi episodi di bullismo omofobico verificatisi nelle scuole italiane, come per esempio il caso di un ragazzo quindicenne di Eboli, diventato mediaticamente rilevante grazie al racconto che ne è stato fatto su Facebook attraverso un video in diretta da parte di Rebecca De Pasquale, una transgender conosciuta per aver partecipato al “Grande Fratello 14” e che si è appellata alle istituzioni e alla scuola per affrontare la questione.

Si auspica che l’introduzione della “giornata nazionale contro il bullismo a scuola”, fissata al 7 febbraio e inaugurata quest’anno, sia uno stimolo ad affrontare in modo efficace un fenomeno cresciuto negli anni.

Incremento delle immatricolazioni per l’a.a. 2016-2017

Nel corso dell’a.a. 2016-2017 si è registrato un [notevole incremento delle immatricolazioni](#) nei diversi Atenei italiani, in particolare nelle Università statali, per un totale di 12.295 studenti in più rispetto all’anno precedente. Sono aumentate le iscrizioni anche nel Sud del Paese. La Ministra Fedeli ha commentato questo dato positivo sottolineando che si sono rivelate fondamentali le politiche dell’orientamento per-universitario su cui

il MIUR ha investito 5 milioni di euro. Inoltre, per fare in modo che l'aumento delle immatricolazioni possa continuare il trend positivo, secondo Valeria Fedeli occorre diminuire le tasse e sostenere gli studenti in condizioni economiche svantaggiate.

Tale aumento, tuttavia, ha sollevato diverse questioni relative all'effettiva capacità di offerta formativa delle Università italiane. La crescita del numero di studenti ha infatti posto diversi Atenei di fronte a considerevoli problemi organizzativi e di pianificazione degli insegnamenti, tanto che alcune Università hanno iniziato a valutare l'opportunità di introdurre il numero chiuso per contenere il numero degli studenti. Si pensi a Salerno, in cui si è registrato un aumento delle matricole dell'8,9% rispetto all'anno precedente, che è stata una delle prime Università nel 2017 a introdurre il numero chiuso ai corsi umanistici, scatenando le proteste degli studenti (a riguardo si veda il paragrafo successivo).

Numero chiuso esteso anche ai corsi di Laurea umanistici: un problema aperto

La questione del limitato accesso ad alcuni corsi di Laurea, anche quest'anno, ha animato le proteste degli studenti di alcune Università italiane. In particolare gli studenti dell'Università di Salerno e della Statale di Milano hanno manifestato contro la decisione del Senato accademico dei rispettivi Atenei di introdurre il numero chiuso anche per i corsi umanistici già dal prossimo anno accademico, nonostante il fatto che la normativa italiana preveda tale possibilità solo per le ex Facoltà di Medicina, Odontoiatria, Veterinaria, Architettura e per le cd. Professioni sanitarie ([lg. n. 264/1999](#)).

Le [proteste](#) hanno visto la partecipazione di tutte le associazioni studentesche, tra cui l'organizzazione di sinistra Link-studenti indipendenti che ha scritto una lettera aperta al Ministro dell'istruzione Fedeli per chiedere un intervento risolutivo della questione.

Agli studenti si sono uniti anche alcuni docenti che hanno espresso un parere negativo riguardo all'opportunità di introdurre il numero chiuso per i corsi umanistici. Particolarmente interessante è il commento del Prof. Alberto Asor Rosa, critico letterario e scrittore, che in [un'intervista a La Repubblica](#) ha definito il numero chiuso come «un'idea mostruosa per nascondere le inefficienze dei nostri Atenei, dove non ci sono più né docenti né aule per accogliere gli studenti». Per nascondere la carenza di risorse delle Università e la diminuzione della capacità di offerta formativa degli Atenei, si introduce uno strumento che non necessariamente premia i più meritevoli. Inoltre bloccare l'accesso all'Università, ai corsi umanistici in particolare, non può che comportare un impoverimento del livello culturale del Paese. Porre un limite alle immatricolazioni porta l'Italia verso una contraddizione insolubile, come ha sottolineato Asor Rosa: da

una parte siamo tra gli Stati europei con il più basso numero di laureati e dall'altra non riusciamo a impedire la fuga di laureati all'estero per la mancanza di lavoro. Tali problemi derivano dalle politiche adottate negli ultimi anni in tema di istruzione e ricerca. Politiche contraddittorie che portano a effettuare drastici tagli dei finanziamenti all'Università a fronte di investimenti nell'orientamento pre-universitario per aumentare il numero di laureati nel Paese (come ricordato nel paragrafo precedente).

La decisione di inserire il numero chiuso proviene infatti dalle predisposizioni ministeriali per cui il numero degli studenti deve essere proporzionale al totale dei docenti assunti. Quando il numero dei docenti non risulta sufficiente a sostenere l'offerta formativa di un'elevata quantità di studenti, occorre limitarne l'accesso per evitare la chiusura del corso di Laurea.

Tale questione quindi, oltre a incidere sul diritto allo studio, evidenzia altre problematiche relative al reclutamento universitario e alla stabilizzazione di un considerevole numero di precari della ricerca che, come si può vedere nel paragrafo successivo, è superiore all'ammontare del personale strutturato.

Reclutamento universitario, finanziamenti alla ricerca e Abilitazione Scientifica Nazionale

Nel corso degli ultimi anni il numero dei precari (che comprende borsisti, assegnisti di ricerca, ricercatori a contratto e consulenti) è aumentato al punto da rappresentare più della metà del personale che nelle Università si occupa di ricerca e di didattica. Secondo i dati MIUR relativi al 2014 i precari ammontano a 66.097 rispetto ai 51.839 ricercatori strutturati e professori di I e II fascia. Tale sbilanciamento, che è progressivamente aumentato, è determinato da diversi fattori, quali la riduzione di finanziamenti, il blocco del *turn over*, l'abbassamento dell'età pensionabile e il sistema di reclutamento previsto dalla cd. legge Gelmini (lg. 240/2010). Fattori sui quali, secondo il Consiglio universitario nazionale (Cun), occorre intervenire con urgenza se non si vuole far precipitare il sistema universitario. Il Cun ha infatti previsto che nel 2018 il numero dei docenti ordinari (di I fascia) potrebbe scendere del 50% rispetto a dieci anni prima. Per arginare questa continua emorragia, il [Consiglio universitario propone](#) di assumere entro il 2018 6.000 professori ordinari e 14.000 associati, oltre a incrementare il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato (RTDa e RTDb) previsti dalla legge 240/2010 e di personale tecnico amministrativo.

Una delle questioni fondamentali per impedire che il sistema universitario italiano arrivi al collasso è relativa alla stabilizzazione di un cospicuo numero di precari che, secondo un [sondaggio effettuato dal Coordinamento nazionale ricercatrici e ricercatori](#) non

strutturati su un campione di 1.200 non strutturati di tutti i settori di ricerca, svolgono un ruolo essenziale nell'università offrendo il proprio lavoro per effettuare non solo attività di ricerca (per cui sono espressamente pagati), ma anche altre mansioni, come fare esami, seguire tesisti, scrivere progetti e tenere lezioni (attività svolte a titolo gratuito o con una retribuzione piuttosto bassa). A fronte di tutto questo, la condizione contrattuale dei precari dell'Università è particolarmente svantaggiata in quanto i contratti vengono generalmente rinnovati di anno in anno e sono pressoché privi di tutele sociali - come se non venisse loro riconosciuto lo status di lavoratori. Questo ultimo aspetto si è in parte modificato per i soli assegnisti di ricerca e i dottorandi con borsa ai quali, a maggio 2017 con l'approvazione da parte del Senato della Repubblica della [legge sul lavoro autonomo non imprenditoriale](#), è stata riconosciuta l'indennità di disoccupazione (che nei fatti verrà erogata solo ai titolari di assegni e borse di dottorato dal giugno 2017).

Oltre al blocco del *turn over*, a ostacolare la stabilizzazione dei precari in modo anche da colmare la sproporzione tra non strutturati e strutturati sono principalmente, da una parte, le regole stesse previste dalla legge Gelmini e, dall'altra, la riduzione dei finanziamenti economici all'Università.

Riguardo alla prima questione, il [sistema attualmente in vigore prevede](#) tre figure di pre-ruolo per coloro che sono in possesso del titolo di dottore di ricerca: l'assegnista di ricerca (per un massimo di quattro anni, poi estesi a sei); il ricercatore a tempo determinato di tipo "a" – RTDa- (della durata di tre anni, rinnovabili per altri due) e il ricercatore a tempo determinato di tipo "b" –RTDb- (tre anni non rinnovabili). La figura dell'assegnista di ricerca, come si è detto poc'anzi, è particolarmente svantaggiata in quanto i contratti sono pressoché privi di tutele e, generalmente, hanno una durata annuale. Inoltre la titolarità di assegni di ricerca non garantisce in alcun modo la possibilità di accedere a una posizione di ruolo. I contratti da RTDa prevedono maggiori garanzie e sono maggiormente qualificanti da un punto di vista professionale, pur non garantendo anche in questo caso l'accesso al ruolo. Invece per gli RTDb, benché a livello contrattuale le mansioni e i doveri siano gli stessi degli RTDa, è prevista una "tenure track", ossia un percorso che permetta l'inquadramento in ruolo come professore associato, previo ottenimento del titolo di Abilitazione Scientifica Nazionale (di cui si parlerà a breve). I requisiti per poter partecipare a concorsi da RTDb sono, oltre al possesso del titolo di dottore di ricerca o del diploma di specializzazione medica, un contratto triennale da RTDa oppure avere avuto almeno tre annualità di assegni di ricerca anche non consecutivi. Tuttavia al singolo ricercatore non è consentito superare i dodici anni di precariato svolti con le tre tipologie di contratto menzionate (assegni, RTDa e RTDb). Superata questa soglia non è più consentito procedere con tale carriera e si viene espulsi dal sistema universitario. Il meccanismo descritto ha posto dei vincoli che di fatto ostacolano, invece di agevolare, il reclutamento di ricercatori necessari a sostenere il sistema universitario e costretto circa 60.000 persone a lavorare con contratti

privi di tutele per diversi anni con il rischio di venire esclusi dal sistema stesso all'età di quaranta o addirittura cinquant'anni. Il sistema non funziona per diverse ragioni: innanzitutto agli Atenei conviene attivare assegni di ricerca in luogo dei contratti da ricercatore a tempo determinato. Si pensi che un assegno di ricerca costa per un anno circa la metà di un RTDa. Inoltre un assegno non prevede alcun obbligo di didattica, ma se un corso viene affidato in supplenza a un assegnista il suo costo economico è piuttosto basso. Ancora, gli Atenei non stipulano con facilità contratti da RTDb, per il fatto che richiedono un investimento di punti organico ai Dipartimenti universitari e di maggiori risorse economiche. Gli RTDb sono poi anche più impegnativi da programmare in quanto, al termine dei tre anni di contratto da ricercatore, richiedono l'assunzione del singolo in qualità di professore associato.

A tali difficoltà, si aggiunge la questione dei finanziamenti per il reclutamento di nuove risorse. Per sostenere l'apertura di posti da RTDb nei vari Atenei italiani, il MIUR ha promosso un [piano straordinario di reclutamento per gli anni 2016 e 2017](#) (per un totale di 861 posti in tutto il Paese). Tale piano, sicuramente positivo e importante, non è tuttavia riuscito a risolvere la situazione e a risanare un sistema ancora a rischio di collasso. Sarebbero infatti necessari almeno 4.000 posti all'anno per il prossimo 4 anni per fare in modo che la numerosità dei docenti ritorni allo stesso livello del 2008. Questa necessità potrebbe essere sostenuta usando fondi diversi che al momento sono stati previsti per altre finalità, ma che poi non sono stati utilizzati. Per esempio, si potrebbe attingere ai fondi previsti dalla legge di stabilità del 2015 per le [cosiddette "cattedre Natta"](#) (di circa 75 milioni di euro all'anno) al fine di selezionare 500 ricercatori e professori considerati "super cervelli" e farli rientrare in Italia o spostare da una Università all'altra del nostro Paese, ma che poi non sono mai stati usati. Oppure, [come segnalato dall'associazione Luca Coscioni](#), potrebbero venire destinati i 415 milioni di euro alla ricerca pubblica che da anni sono bloccati su un conto infruttifero della Banca d'Italia intestato all'Istituto Italiano di Tecnologia.

Oltre ai possibili fondi che potrebbero essere utilizzati, occorre richiamare l'attenzione sul nuovo meccanismo per l'attribuzione di un premio ai dipartimenti universitari di eccellenza, previsto con la [legge di bilancio 2017 \(art. 1 commi 314-338\)](#). Il MIUR ha deciso di distribuire il FFO (Fondo di Finanziamento Ordinario) agli Atenei, non più esclusivamente in base ai risultati della VQR (Valutazione della Qualità della Ricerca), ma anche in relazione al fatto che un dipartimento venga considerato "eccellente". In pratica, una parte del FFO viene distribuita a seconda del livello di VQR del dipartimento e una seconda parte viene attribuita come premio ai dipartimenti eccellenti (ognuno riceverà una quota di circa 1.350.000 euro all'anno per cinque anni). Tale modalità di distribuzione delle risorse ha suscitato numerose polemiche in quanto rischia di provocare un sovra-finanziamento di alcune realtà a scapito di altri dipartimenti che magari hanno ricevuto una ottima VQR.

Tornando alla questione del reclutamento universitario, occorre ricordare che per accedere alle posizioni di ruolo di I e II fascia (professori ordinari e associati) è necessario conseguire l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) come stabilito dalla legge 240/2010 e secondo le procedure riviste e semplificate dal MIUR con [DM 29 luglio 2016](#) (si veda il Rapporto sullo stato dei diritti in Italia 2016). Un aspetto che ha sollevato profonde critiche da parte di numerosi docenti e ricercatori è relativo ai criteri e ai parametri di valutazione utilizzati da diverse commissioni durante la prima tornata e dalle motivazioni addotte per argomentare il mancato rilascio del titolo. In particolare le commissioni espongono in modo poco chiaro e sistematico le ragioni della non idoneità. Inoltre le commissioni usano generalmente lo stesso schema argomentativo per cui la non idoneità viene giustificata con il fatto che il profilo scientifico del candidato non è coerente con la disciplina di riferimento. Tale motivazione può essere considerata pretestuosa e utile ad evitare giudizi approfonditi in merito alla qualità della produzione scientifica del candidato. Tra le voci critiche, merita ricordare la lettera aperta sottoscritta da 24 matematici il 25 aprile 2017 per contestare l'operato della commissione di ASN del settore concorsuale 01/A2 Geometria e Algebra e inviata all'Unione Matematica Italiana. I docenti lamentano che «i giudizi scientifici, espressi spesso sulla base di arbitrarie preferenze individuali, appaiono senza motivazioni; anzi, talvolta essi sono oggettivamente contrari a tendenze scientifiche ben riconosciute internazionalmente. Un tale modo di procedere appare assolutamente inopportuno e gratuito in una selezione di questo tipo, ove si parla solo di idoneità, e in cui sembra improprio contrapporre fra loro gruppi scientifici, ciascuno dei quali ha una sua rilevanza. Il risultato che ne deriva stravolge a nostro avviso in molti casi il riconoscimento del merito dei candidati».

Tale critica, condivisa da molti docenti di altre discipline e da membri del Cun, porta a interrogarsi sui criteri di valutazione utilizzati e sull'effettiva positività di legare la possibilità di carriera di un candidato da un giudizio espresso da cinque commissari che esaminano esclusivamente il curriculum e una lista di pubblicazioni che, stando ai giudizi pubblicati sul sito del MIUR, pare non vengano esaminate in profondità.

Il diritto alla salute e libertà terapeutica

Il punto della situazione

«Qui da noi funziona così: ho la mia [tessera sanitaria](#), come tutti. Se vado dal medico, in farmacia, al centro analisi o in ospedale la mostro e ricevo i servizi che mi servono. Comodo a casa posso prenotare esami e visite e i referti finiscono nel mio Fascicolo Sanitario Elettronico. Se per caso – facciamo gli scongiuri – fossi ferito gravemente in un incidente, ovunque nel Paese i medici saprebbero come curarmi. E sono tranquillo perché ho segnato che sono donatore di organi e cosa voglio o non voglio che facciano se sono incosciente. A volte pago il ticket, che è un contributo, e basta. Gli ospedali forse sono un po' bruttini, ma c'è tutto! Beh, sì, è vero che pago più tasse di te, ma vuoi mettere?»

Potrebbero essere le parole di un cittadino italiano ordinario, mentre chiacchiera con un amico americano. Densè di orgoglio, come può capitare quando si ascoltano i racconti di un altrove dove le cure si associano a discorsi su assicurazioni, denaro rastrellato dagli amici, la casa messa in vendita. Un cittadino ordinario, forse [non pienamente consapevole](#) dei fondamenti del [diritto](#) che esercita, del complesso di norme e regolamenti, organizzazione e costi, il cui sguardo si volge semplicemente all'esito finale.

Potrebbero. Vediamo la realtà.

Tessera sanitaria, Spid, Fascicolo Sanitario Elettronico

Dotata di microchip, la vecchia tessera sanitaria è diventata una [Carta Nazionale dei Servizi](#) (d. lgs. 82/2005, art 64, c. 1), per agevolare il cittadino nel rapporto con la Pubblica Amministrazione. Per fruire appieno delle sue funzioni è necessario [attivarla](#) e collegare al computer un [lettore di smart-card](#). In ossequio all'organizzazione su [base regionale](#) del sistema sanitario, varia la spesa del cittadino per avere il lettore: nulla, come in [Sardegna](#), [Provincia di Bolzano](#) e [Trento](#); a prezzo di costo, come in [Toscana](#) o a prezzo di mercato, come accade in [Puglia](#) o [Lombardia](#). Variano l'impostazione grafica dei siti regionali, i centri cui rivolgersi per l'attivazione (ad es: [Piemonte](#), solo uffici Asl; [Sicilia](#), non specificati; [Friuli Venezia Giulia](#), uffici di Regione, Asl e Comuni) e i servizi di pertinenza alla salute offerti: dalla possibilità di prenotare le visite on-line in [Emilia Romagna](#) all'apparente nulla in [Calabria](#).

Per accedere ai servizi on-line è anche possibile utilizzare lo Spid ([Sistema Pubblico di Identità Digitale](#)). Non serve un lettore e l'[attivazione](#) è gratuita con alcuni operatori, ma possono accedere solo i maggiorenni. È passato poco tempo – lo Spid è attivo dal [15/03/2016](#), ma l'idea risale al d. lgs. 82/2005, art. 64, c. 2 – e lo strumento è in fase di [sperimentazione](#), [più](#) o [meno](#) avanzata e non mancano gli [investimenti](#).

L'uso di questi strumenti stenta però a decollare, anche [tra i giovani](#), che pure avevano l'incentivo del Bonus Cultura. Molti elementi incidono, incluso il livello scarso di competenze digitali degli italiani

fonte <http://digital-agenda-data.eu/>

o l'accesso a connessioni Internet efficienti:

fonte: <http://bandaultralarga.italia.it/mappa-bul/>

Questo è l'esito: nel 2016 solo il 10.2% degli italiani ha, ad esempio, usato internet per prenotare una visita medica.

fonte <http://digital-agenda-data.eu/>

A marzo 2017 il quadro sullo stato di attivazione del Fascicolo Sanitario Elettronico era questo: «Il FSE è stato attivato in 13 delle 20 Regioni italiane, ma sono necessari dei distinguo. In effetti il Fascicolo Sanitario Elettronico è realmente messo a disposizione e accessibile a tutti i cittadini di sole nove Regioni/Province Autonome italiane. E cambiano anche le modalità di utilizzo»[\(1\)](#).

Il nostro *cittadino ordinario*, al momento, pare possa fare affidamento sul FSE per ricevere, in caso di emergenza, cure appropriate su tutto il territorio nazionale solo se risiede in Sardegna. La speranza per chi risiede altrove arriva dallo stanziamento di 2.5 milioni/anno per progettare l'interoperabilità dei FSE (L. Bilancio, c.382-383). E pensare che tutti trarrebbero altri grandi vantaggi da questo FSE:

- avere a disposizione la propria storia clinico-sanitaria rappresentata dall'insieme dei documenti clinico-sanitari creati ad ogni accesso al Servizio Sanitario Regionale;
- poter disporre dei referti in tempo reale senza doversi recare presso il presidio sanitario dove ha effettuato la visita;
- far pervenire i referti e gli altri documenti sanitari, quali per esempio i verbali di pronto soccorso e le lettere di dimissioni ospedaliere, al proprio medico di medicina

generale senza doverglieli consegnare di persona;

- consentire al farmacista di fiducia di poter leggere con chiarezza e senza possibilità di errori di interpretazione il farmaco prescritto dal medico curante;
- consentire al Centro Unico di Prenotazione (CUP) di poter prenotare la prestazione con correttezza senza possibilità di errori di interpretazione.

Fonte: <http://www.sardegna salute.it/index.php?xsl=316&s=9&v=9&c=10670&na=1&n=10>

Il FSE significherebbe errori evitati e tempo risparmiato. Potrebbe essere un modo per alleggerire il [morbido peso degli affetti](#) che grava sulle donne. Al momento, il capitolo della sanità on-line pare soprattutto una conferma delle diseguaglianze su base territoriale.

Ancora un esempio? In Italia solo alcuni possono consultare internet per sapere qual è la situazione in Pronto Soccorso prima di entrarci.

Così in Friuli Venezia Giulia:

in Lazio:

e in Lombardia, dove invece è disponibile una *app* per *smartphone*, con la possibilità di attivare la navigazione guidata per raggiungere il Pronto Soccorso:

Altrove il servizio è attivo solo per alcune unità ospedaliere di un'area o è necessario consultare più siti o comunque l'informazione non è altrettanto rapidamente accessibile.

Il caso di Palermo:

e Torino:

L'offerta di servizi. I LEA

È del gennaio 2017 il [DPCM](#) che rinnova i LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) da garantire su tutto il territorio nazionale.

Molte le novità: all’offerta rinnovata di prestazioni e servizi si associano la revisione delle malattie croniche e il riconoscimento dell’esonero dal ticket per alcune patologie. L’avvio dei nuovi Lea è [salutato](#) come un passaggio necessario, dato il tempo trascorso dalla loro istituzione ([DPCM 29/11/2001](#)).

La criticità risiede nell’entità dei finanziamenti. Allo stanziamento per il Fondo Sanitario Nazionale (113 miliardi, Legge di Bilancio 2017, c. 392) si aggiungono 800 milioni/anno per l’applicazione dei nuovi Lea, una somma [giudicata insufficiente](#) dalle Regioni e da [sigle](#) mediche, tra cui quella dei [medici di famiglia](#).

Alcuni spunti di ottimismo sono dati dalla rapidità con cui le Regioni sono giunte all’accordo (il 23/02) sul Fondo sanitario 2017 (*quota indistinta*), al netto, tra gli altri, dei fondi per *farmaci innovativi* (oncologici, epatite C, 1 mld), vaccini (100 milioni), premialità aggiuntiva (integrazione per l’età della popolazione – Liguria, più anziana; Campania, più giovane – 113 milioni), assunzioni e stabilizzazioni personale (75 milioni) e dei 10 milioni che le stesse Regioni hanno deciso di dedicare al fondo per le aree terremotate del Centro Italia.

Il [decreto del 5 giugno](#) ha poi confermato il [taglio temuto](#) di 423 milioni dallo stanziamento iniziale. Questa la ripartizione stabilita il 23 febbraio:

Tab1 Ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale per Regioni - 2017

Regioni	Importo €
Piemonte	8.083.133.698
Valle d’Aosta	230.419.399
Lombardia	17.963.680.824
P. A. Bolzano	912.904.617
P. A. Trento	958.972.554
Veneto	8.840.927.263
Friuli	2.251.328.925
Liguria	3.053.746.074
Emilia Romagna	8.093.292.447
Toscana	6.876394.382
Umbria	1.640.284.997
Marche	2.831.873.891
Lazio	10.505.576.659
Abruzzo	2.403.202.281
Molise	574.188.201
Campania	10.254.024.529

Puglia	7.240.852.374
Basilicata	1.052.380.229
Calabria	3.501.227.134
Sicilia	8.959.427.683
Sardegna	2.990.633.534
TOTALE	109.218.471.696

Con questa dotazione finanziaria sarà possibile, finalmente, superare le differenze nell'erogazione dei servizi tra le Regioni?

A questa domanda dovrebbe rispondere con cadenza trimestrale la [Commissione di monitoraggio dell'attuazione del DPCM di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza](#), insediata il 10 maggio 17.

È una duplice positiva novità per il nostro cittadino ordinario: la Commissione avrà il compito di «individuare, nei casi di mancata, ritardata o non corretta applicazione (...) da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale, procedure e strumenti atti a garantire la piena e uniforme erogazione dei livelli essenziali di assistenza» (art. 3, c. 1 b) e dovrà, secondo l'interpretazione fornita dal [Governo](#): «l'aggiornamento continuo, sistematico, su regole chiare e criteri scientificamente validi dei Livelli essenziali di assistenza».

Così tante novità nel *nostro* - inconsapevole dei processi, ma attento agli esiti - accendono l'entusiasmo. Però il passaggio dai vecchi ai nuovi Lea sarà, di fatto, graduale. I metodi per gestire la transizione variano: alcune Regioni ([Umbria](#), [Veneto](#), [Emilia Romagna](#)) hanno recepito quasi subito i nuovi Lea, altre – ad esempio il [Piemonte](#) - hanno scelto altre strade. È probabile che in molte realtà la transizione significhi istruire nuove procedure e modificare l'organizzazione del lavoro, quando non acquistare dotazioni o assumere personale. Ad esempio, gli interventi per la rimozione della [cataratta \(550.000 l'anno\)](#) dovrebbero ora essere praticati in regime ambulatoriale, ma è necessario l'adeguamento dei medici alle [nuove procedure](#).

Esiste inoltre la questione delle tariffe per le prestazioni, rinviata ad appositi DPCM. Nel caso specifico della PMA (Procreazione Medicalmente Assistita) eterologa, questa lacuna ha acceso polemiche in Lombardia: l'assenza della tariffa a [giustificare](#) il mancato inserimento di questa prestazione nei Lea regionali è stato percepito come un [pretesto](#).

Torniamo al nostro cittadino ordinario che decanta il Servizio sanitario inconsapevole di tanta complessità: può menzionare ad esempio con giustificato orgoglio che l'adrotterapia – metodo di cura per alcune forme tumorali – fa ora parte dei Lea. Può tralasciare, magari, cosa poteva accadere in [passato](#) e può, per questo caso specifico, anche giustificare le eventuali spese a carico del paziente e dei suoi famigliari per accedere a questa cura: il [centro](#) è a Pavia, ma è all'[avanguardia](#).

Può sperare che con i nuovi Lea il fenomeno si attenui, ma fatica a capacitarsi del perché con i vecchi Lea i *migranti della salute* siano arrivati a totalizzare circa 750.000 i ricoveri all'anno. Sa, anche senza avere letto la ricerca del [Censis](#), che non sono solo ricoveri in Centri di eccellenza nazionale per cure all'avanguardia. Però forse non sa che in quel numero sono comprese: «100.000 persone l'anno, a cui dobbiamo aggiungere almeno 80.000 accompagnatori, (...) che devono affrontare una prova durissima, forse la più dura della loro esistenza, a cui la collettività sa fare fronte solo con la buona volontà del personale sanitario e con uno sparuto gruppetto di associazioni e di privato sociale, che li accoglie fisicamente e moralmente»[\(2\)](#).

Ticket sanitari e spesa sanitaria a carico dei cittadini

Un contributo, li definisce il nostro cittadino, anche se ha la percezione che qualcosa gli sfugga mentre scopre che per la prestazione che intende prenotare l'importo del ticket è simile a quanto chiede il centro privato. Vorrebbe finanziare il Sistema sanitario, ma desiste, allettato da minore distanza/burocrazia/tempo d'attesa del privato. Quando però [apprende](#) che in un'altra Regione il ticket per la medesima prestazione è minore, si chiede se è meno Italiano di altri. Amareggiato, paga: può permetterselo.

Non tutti però sono nella sua condizione: il Sistema Sanitario, voluto per garantire a tutti l'accesso al diritto alla salute, non riesce a tutelare porzioni crescenti della popolazione con il reddito più basso. Secondo l'Istat, è in questo gruppo che dal 2008 al 2015 è salita di più la percentuale di quanti hanno rinunciato a una visita specialistica per il costo: dall'8,7% al 14,2. Anche tra i più ricchi è cresciuta la quote di rinunce: dallo 0,9 all'1,1%[\(3\)](#).

Persone che hanno rinunciato a visite specialistiche o trattamenti terapeutici per motivi economici per quinti di reddito, anni 2008, 2012, 2015. Fonte: Istat, Rapporto Annuale 2017

Quanto pesi direttamente sulle famiglie la spesa sanitaria è reso evidente da questa tabella dell'[Istat](#). Dei 149,5 miliardi di spesa corrente 2016, il 75% è sostenuto dal settore pubblico e ben il 22,7% dalle famiglie. Le famiglie non spendono solo per i ticket, come risulta da quest'altra tabella presente nel medesimo rapporto Istat, sempre relativo al 2016.

È l'*universalismo selettivo* descritto dal [Rapporto Censis-Rbm Assicurazione Salute 2017](#), secondo il quale nell'ultimo anno per far fronte a spese sanitarie di tasca propria, 7,8 milioni di persone hanno dovuto utilizzare tutti i propri risparmi o indebitarsi con parenti, amici o con le banche, e 1,8 milioni sono entrati nell'area della povertà.

La crisi degli ultimi anni ha sferzato l'Italia, ma il confronto con gli altri Paesi europei non è brillante. Il confronto dell'incidenza della spesa diretta delle famiglie rispetto al

totale della spesa sanitaria, secondo l'Istat colloca l'Italia, con un valore pari al 22,1%, «molto al di sopra degli altri maggiori paesi dell'Unione europea (Francia 7%, Germania 13%, Regno Unito 14,8%)»(4). Il nostro cittadino ordinario non si capacita di tanta differenza e pensa al futuro: i nuovi Lea hanno concesso l'esenzione ticket per molte patologie. Però hanno anche portato – come effetto collaterale del trasferimento in regime ambulatoriale di prestazioni prima svolte in Day Hospital o Day Surgery – ticket da pagare per un importo stimato di 18,1 milioni. Quasi un paradosso, se confrontato con il risparmio che il SSN può ottenere con questo cambiamento nei metodi di cura, [stimato](#) dal Ministero della Salute in 50 milioni.

In attesa delle prime valutazioni sul reale impatto di queste innovazioni sull'esborso per i ticket, può sperare nella loro revisione. La strada pare ancora lunga, visto che le [ipotesi](#) al vaglio sono tre e la materia va decisa in accordo con le Regioni. Addirittura, stando alle [dichiarazioni](#) della Ministra Lorenzin, si potrebbe arrivare alla loro eliminazione, sebbene fruttino tre miliardi. Forse il nostro cittadino ordinario si accontenterebbe della soluzione [svedese](#), dove è stabilito un tetto annuale di 2.200 corone (€ 300 circa) per i ticket da pagare su visite mediche e farmaci.

Edilizia sanitaria. La sicurezza

È possibile che il nostro cittadino ordinario, mentre definisce gli ospedali *un po' bruttini*, non sappia delle riflessioni di Renzo Piano sull'[umanizzazione](#) delle strutture e magari pensi che avere ospedali accoglienti per ricoverati e famigliari sia quasi eccessivo.

Dalle cronache – non solo del sisma in centro Italia, ma anche delle fiamme divampate [qua](#) e [là](#) e poi ancora [qui](#) e [lì](#) - ha però appreso che possono non essere sicuri. Si chiede come fa a sapere se la struttura in cui entrerà (ospedale, ambulatorio, casa della salute) è in regola con le normative anti-sismiche e anti-incendio. Si affida alla speranza, un po' come il Capo del Dipartimento della Protezione civile, Bertolaso, durante un'[audizione](#) al Senato nel 2009:

«Nonostante l'esigenza di un impegno straordinario per l'adeguamento del patrimonio sanitario (...) che in buona parte è legato all'esigenza di rispettare le normative vigenti in materia di sicurezza, la riqualificazione (...) procede in maniera lenta e parziale. Attualmente, gli impegni assunti dalle Regioni interessate dai Piani di rientro (...), oltre alla necessaria messa a norma delle strutture e delle attrezzature, tendono comunque alla chiusura di strutture ospedaliere di piccole dimensioni. Questa tendenza (...), a favore di nuovi presidi sostitutivi di maggiori dimensioni fa *sperare* in nuove costruzioni che rispettino tutte le norme di sicurezza vigenti incluse quelle antisismiche»(5).

Sono trascorsi 8 anni. Allora la [Commissione del Senato](#) non era riuscita ad appurare

quanti - degli ospedali nelle aree ad alto rischio sismico – avessero bisogno di lavori di adeguamento. Giunse ad una stima: non meno di 500. Erano già trascorsi 10 anni dal [Censimento](#) di vulnerabilità svolto in 7 regioni del sud che auspicava l'uso dei dati raccolti per «ottimizzare l'uso di eventuali risorse finanziarie rese disponibili per la prevenzione ed ottenere da esse il massimo beneficio»(6). [Pare](#) che non molto sia cambiato.

Quanto alla sicurezza antincendio, ragionevolmente la circolare(7) del Dipartimento dei Vigili del Fuoco introduce scadenze differenziate (l'ultima: 24/04/2025), per assicurare la continuità di esercizio. La medesima circolare consente anche di procedere per singoli lotti per «meglio pianificare l'impiego delle risorse». Colpisce un elemento: il provvedimento è rivolto alle «strutture sanitarie *esistenti*(8) che non abbiamo completato l'adeguamento antincendio nel previsto termine del 28 dicembre 2007».

È possibile che una quota delle risorse necessarie arrivi dal [Dpcm](#) del 29 maggio 2017, relativo al Fondo Investimenti che vale 47 miliardi in 15 anni. Di questi miliardi, però, solo 1,7 sono destinati al capitolo *Infrastrutture per il miglioramento della qualità della vita* che però [non ha come fine esclusivo l'edilizia sanitaria](#).

Potrebbero, forse, aggiungersi altre risorse grazie alla vendita degli ospedali dismessi. L'idea di creare un [Fondo nazionale](#), simile a quello già creato per le caserme, è ai primissimi passi della gestazione e magari farà tesoro dell'[esperienza](#) maturata con quello per gli edifici militari.

Quanto possa essere intricata essere la gestione del patrimonio edilizio sanitario emerge dalla [Relazione conclusiva](#) della Commissione d'Inchiesta(9) della Regione Toscana, che si chiude con queste parole: «questo organismo (...), non può non rilevare come (...) anche laddove non è stato recato danno, di sicuro raramente si è prodotto vantaggio». Parole sconcertanti per il nostro cittadino ordinario, se le leggesse, anche fosse nutrito dalla speranza che simili esiti siano un'eccezione solo toscana e che quell'inchiesta sia davvero servita ad attivare [strumenti](#) di gestione più efficaci ed efficienti.

Meglio a casa, forse. Le cure sanitarie a domicilio

Sempre più anziani e longevi. Anche nel 2017 l'[Istat](#) conferma questo ritratto degli Italiani, come evidenzia la tabella.

Piramide della popolazione residente, Italia, confronto 1.1.2007 e 2017, dati in migliaia, fonte: [Istat](#)

L'aspettativa di vita media è di 80,6 anni per gli uomini e di 85,1 per le donne, fatto che può rallegrare il nostro cittadino, maschio. Meno felice è la cittadina ordinaria, soprat-

tutto se fa parte della *generazione sandwich* tra i 50 e i 65 anni: su di lei grava - anche - l'assistenza a malati ed anziani in famiglia. Non che in Italia si spenda poco rispetto ad altri paesi europei per la LTC (Long Term Care), come dimostra questa tabella elaborata dall'[Inps](#):

La distribuzione italiana della spesa, però, rivela una forte prevalenza di prestazioni monetarie. Alla carenza di servizi suppliscono direttamente le famiglie che, complice la crisi, si avvalgono in misura minore del supporto di lavoratori domestici stranieri, stando al rapporto [Inps 2017](#).

Di nuovo, le elaborazioni dell'Inps aiutano a cogliere quanto poco sia strutturata l'offerta di servizi - a scavalco tra sanità e assistenza - cruciali per la popolazione anziana. Dalle [stime Istat](#) per il 2016, questa è la distribuzione per fasce d'età, partendo da chi ha presumibilmente un minore grado di autosufficienza: 17mila ultracentenari; 727mila ultranovantenni; 4,1 milioni di 80 anni e più; oltre 8,5 milioni tra i 65 e 79 anni. In totale sono 13,5 milioni, il 22,3% della popolazione totale. Questo è invece il costo delle prestazioni per la disabilità in Italia per tipologia di prestazione come presentato dal Rapporto Inps 2016:

Sono 35,4 miliardi, di cui poco meno di 20 (16,3: servizi territoriali e sanitari; 3,9: altre prestazioni LTC) per un'offerta strutturata che significa non solo una risposta alle necessità della popolazione disabile, ma anche un minor carico di lavoro per le famiglie.

Se si pensa che i nati tra il 1961 e il 1975 sono una parte consistente della popolazione, risulta evidente quanto sia necessario programmare sin da ora un modello di welfare diverso. Questo avrebbe un ulteriore effetto positivo per le donne, prevalenti tra i *care-giver*: con l'attuale impostazione il loro apporto non è retribuito, poiché svolto in famiglia, nel secondo si tradurrebbe in posti di lavoro effettivi. Si creerebbe così un innesco del circolo virtuoso - maggiore occupazione femminile, maggiori contributi, maggiore natalità - [auspicato](#) dal presidente dell'Inps.

Un esempio di come potrebbe essere l'offerta dei servizi è dato dal programma *Home Care Premium* promosso dall'Inps (il programma attinge a fondi alimentati da trattenute obbligatorie a carico dei dipendenti pubblici, in aggiunta alla ordinaria contribuzione).

I beneficiari e la tipologia di servizi garantiti vengono individuati previa valutazione del grado di fabbisogno socio- assistenziale e le prestazioni previste nel progetto sono distinte in:

- *un contributo economico mensile, quale parziale rimborso dei costi sostenuti da quest'ultimo per il rapporto di lavoro con l'assistente familiare, ovvero con il badante che lo assiste presso il suo domicilio, regolarmente assunto ed in regola con gli obblighi previdenziali -*
- *un contributo economico, in favore dell'Ente locale partner, previa puntuale rendi-*

contazione delle spese sostenute, per la fornitura di servizi professionali domiciliari ed extra domiciliari, nonché per supporti e servizi assistenziali e accessori necessari alla realizzazione del Programma socio assistenziale Familiare.

Rientrano tra i servizi alla Persona riconosciuti gli interventi di natura sanitaria svolti da operatori socio-sanitari e prestazioni di educatori professionali dirette alla prevenzione e al rallentamento della degenerazione del livello di non autosufficienza; la assistenza domiciliare, diurna extra domiciliare e residenziale; i servizi di accompagnamento, trasporto o trasferimento assistito per specifici e particolari necessità (visite mediche, accesso al centro diurno, etc.); il servizio di consegna a domicilio di pasti; la fornitura ed installazione di dotazioni e attrezzature per la mobilità e l'autonomia, tali da ridurre il grado di non autosufficienza, il livello di bisogno assistenziale e il rischio di degenerazione ulteriore.

Fonte: Inps, XV Rapporto Annuale

Visto che per il momento le IDA (Indennità Di Accompagnamento) continuano ad avere un peso preminente tra i sostegni offerti, va segnalato lo snellimento delle procedure per l'accertamento adottato in diverse aree dove la parte di accertamenti sanitari è svolta integralmente dall'Inps. I tempi si sono [notevolmente ridotti](#), così come il numero di visite mediche necessarie per completare l'iter, a tutto vantaggio dei richiedenti.

Farmaci innovativi: il prezzo della speranza

Epatite C e rene policistico sono alcune delle patologie per le quali la ricerca ha individuato terapie innovative, capaci di mitigare la progressione della malattia, se non addirittura guarire.

Per l'ennesima volta, si ripropone il contrasto che da anni oppone l'[urgenza](#) di dare risposta ai malati e le [imprese farmaceutiche](#) detentrici dei brevetti.

Esclusa la possibilità di accedere alle [deroghe](#) previste dalla normativa internazionale sui brevetti – l'Italia è comunque un Paese ricco – per produrre quei farmaci a basso costo, ricade sul SSN l'onere di trovare un equilibrio sostenibile tra l'impegno ad offrire l'accesso alle cure e la spesa per questi farmaci, visto che le risorse totali a disposizione non sono infinite.

I termini della questione sono ben chiariti dal prof. Salvatore Amato, nella sua postilla alla [mozione del Comitato di Bioetica](#): «Chi vende è perfettamente consapevole del fatto che il prezzo non dipende, come prevedono le regole del mercato, dalla capacità

di spesa del paziente, ma dalla volontà dello Stato. Si costruisce un prezzo virtuale (nel senso che non corrisponde neppure lontanamente al costo di sviluppo, produzione e commercializzazione del farmaco), approfittando tanto del “ricatto” costituito dalla gravità delle patologie, quanto delle possibilità di spesa del sistema assistenziale».

In attesa di giungere, così come auspica il Comitato di Bioetica a «modelli innovativi, anche di partnership pubblico-privata, in grado di garantire equità e sostenibilità, pur rispettando i diritti collegati ai progressi dell’innovazione farmaceutica», rimangono poche opzioni. Da un lato, come è accaduto per l’epatite C, si può condurre una [serrata contrattazione](#) con il produttore; dall’altro si introducono dei criteri di accesso alle terapie per i pazienti, di fatto discriminando tra i malati, magari in base al grado di gravità raggiunto dalla patologia.

E se per i malati di epatite C si sono aperte [nuove prospettive](#), da un lato con l’ingresso sul mercato di altre industrie farmaceutiche a [rompere il monopolio](#) e dall’altro con [interpretazioni meno restrittive](#) per l’importazione da parte dei singoli, il problema permane per altri.

È il caso dei [malati di rene policistico](#): l’Aifa, pur ammettendo il farmaco contenente il Tolvaptan sul mercato italiano, non ne ha riconosciuto la rimborsabilità. Sul tema sono intervenuti il [Tar del Lazio e i giornali](#). A seguito di queste pressioni c’è stato un [impegno da parte dell’Aifa](#) a modificare, almeno in parte, i criteri di rimborsabilità. La questione risulta essere stata affrontata dall’Aifa a [maggio](#). Al momento non pare rientrare ancora nella [lista dei farmaci innovativi](#) o a carico del SSN. Il nostro cittadino ordinario fatica a capire come sia possibile che una singola confezione di questo farmaco costi € 1.222,94. Non è il solo: a livello globale rimangono aperti i quesiti su quale sia il giusto equilibrio tra la remunerazione dei brevetti e l’accessibilità alle terapie e se mai si possa giungere ad una regolamentazione di questo settore che concili etica e profitto.

L’estrema libertà: ai confini della vita, ancora in attesa della legge

«Un uomo solo e disperato, che prende decisioni asseritamente libere senza la necessaria contestualizzazione nella trama di rapporti sociali che caratterizza la sua esistenza». Con queste parole il sen. G. Marinello del [29 giugno 17](#) ritrae chi vorrebbe potersi esprimere su quali trattamenti ricevere alla soglia tra vita e morte.

A 11 anni da Giorgio Welby e 8 da Eluana Englaro - casi emblema del difficile rapporto del legislatore con la libertà di scelta sul fine vita – ancora la legge fatica a venire alla luce. Al momento il ddl 2801 è al vaglio della Commissione Igiene e Sanità del Senato, dopo aver superato lo scoglio della Camera, il 20/4/2017, con 326 voti favorevoli, 37

contrari e 4 astenuti. Nel testo compare al c. 7 del 1° articolo quello che [secondo alcuni](#) è una forma di obiezione di coscienza velata: al medico è concessa la possibilità di non aderire alle richieste del paziente. In compenso, al c. 9 è previsto che tutte le strutture sanitarie – pubbliche e private, quindi anche quelle cattoliche – debbano garantire l’attuazione della norma. Al nostro cittadino ordinario non resta che aspettare, per poter registrare – forse, un giorno - le sue volontà, anche sul FSE.

Dovranno ancora [andare all'estero](#) quanti si trovino nella condizione di voler praticare l’eutanasia, come nel caso di Fabio Antoniani (dj Fabo). Marco Cappato, esponente dell’associazione Luca Coscioni, autodenunciatosi per aver concretamente aiutato Antoniani ad accedere all’eutanasia in Svizzera, [sarà processato](#). La richiesta di archiviazione formulata dai p.m., infatti, è stata respinta, nonostante [l’ampia disanima](#) del caso offerta dai p.m..

Nelle aule di giustizia, intanto, è tornato a risuonare il nome Englaro: il Consiglio di Stato ha [condannato](#) la regione Lombardia per non aver dato seguito alla richiesta di sospensione di idratazione e alimentazione, sostenuta dalla [sentenza di Cassazione](#). La reazione della regione è stata [sottotono](#).

Cannabis. Aggiornamenti

È ritornata nel calendario delle attività della Camera, a settembre, la proposta di legge n. 3235, *Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati*. In attesa della sua approvazione, è arrivata sul mercato la cannabis a [bassissimo contenuto di THC](#) e, quindi, legale. [Un successo](#), pare, forse un incitamento ad accelerare l’iter legislativo per la legalizzazione della cannabis per uso ricreativo. Quanto alla cannabis per uso medico, l’esperienza dello Stabilimento Chimico Militare continua. Pare anzi che la produzione sia [sufficiente](#) a coprire tutto il fabbisogno nazionale. Una piccola soddisfazione per il nostro cittadino ordinario.

Note

- (1) - Anna Francesca Pattaro, Fascicolo sanitario elettronico, stato dell’arte (adozione nelle Regioni, contenuti, modalità), 06/03/2017, <https://www.agendadigitale.eu/sanita/fascicolo-sanitario-elettronico-stato-dellarte-adozione-nelle-regioni-contenuti-modalita/>
- (2) - Censis, Migrare per curarsi, Roma, gennaio 2017, p. 5
- (3) - Istat, Rapporto annuale 2017, p. 104

- (4) - Istat, Il Sistema dei Conti della Sanità per l'Italia, 4/07/2017, p. 9 (i dati in tabella, realizzata dall'Istat, sono riferiti al 2014)
- (5) - Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale, Senato, XVI legislatura, audizione del 9 giugno 2009
- (6) - Censimento di vulnerabilità degli edifici pubblici, strategici e speciali nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e Sicilia, Dipartimento della Protezione Civile, 1999, p. 134
- (7) - Ministero dell'Interno - Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile - Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica - Circolare protocollo n. 12580 del 28 ottobre 2015 - D.M.19 marzo 2015 in materia di strutture sanitarie - Indirizzi applicativi. Scaricabile da: <http://www.vigilfuoco.it/asp/ricNorme.aspx>
- (8) - Corsivo nel testo
- (9) - Commissione d'inchiesta finalizzata alla verifica delle operazioni immobiliari delle aziende sanitarie toscane a partire dalla Asl 10 di Firenze. La Commissione ha approvato la relazione il 18 dicembre 2014

Garanzie del lavoro e garanzie di reddito

Il punto della situazione

In linea generale, nel 2016 e nel primo semestre del 2017, le dinamiche relative a disoccupazione, occupazione e redditi delle famiglie fanno registrare **lievi miglioramenti**.

Tuttavia la situazione è ben lontana dal poter essere considerata positivamente:

i dati disponibili pubblicati da Istat e Inps sugli andamenti del mercato del lavoro in Italia testimoniano di una situazione in miglioramento;

crescono in particolare i posti di lavoro a orario pieno e a tempo determinato;

i tassi di disoccupazione generali tra il primo trimestre 2016 e lo stesso periodo del 2017 rimangono stabili;

diminuiscono in maniera significativa i tassi di disoccupazione giovanile;

rimane stabile la proporzione di circa 3,5 milioni di persone in condizione di sotto-occupazione o part time involontario;

tuttavia nel panorama europeo la crescita dell'occupazione in Italia è ancora inferiore alla media continentale;

sul terreno dell'equità della distribuzione dei redditi e della diffusione del fenomeno della povertà un recente comunicato di Istat definisce la situazione in miglioramento;

nonostante ciò, il nostro Paese continua ad essere uno dei paesi europei coi più alti indicatori di disegualianza e di diffusione di fenomeni di disagio economico e sociale.

Nel semestre appena trascorso si è consumato quello che può ben definirsi il **pasticciaccio dei voucher** nel quale il Governo non si può dire abbia dato buona prova di sé e che viene considerato, dalla CGIL e dalle forze promotrici del referendum che chiedeva di abolirli, “uno schiaffo alla democrazia”.

Va sottolineato che il numero che tra il 2010 e il 2016 la quantità di voucher venduti in Italia è cresciuto del 1396%, superando il numero di 134 milioni, corrispondenti a un totale stimabile in 16,75 milioni di giornate uomo corrispondenti a circa 80-90 mila posti di lavoro a tempo pieno.

Sul fronte del contrasto alla povertà il Governo ha presentato un disegno di legge che istituisce il Reddito di Inclusione Attiva (REI): una misura di sostegno al reddito con un

contributo mensile che può arrivare fino a 490 euro, rivolto alle persone che dispongono di un reddito inferiore a 6.000 euro l'anno.

Sul piano normativo si può facilmente prevedere che nel corso in questa legislatura, anche se giungesse a sua scadenza naturale, non vedrà la luce nessun provvedimento istitutivo di un qualsivoglia tipo di reddito di cittadinanza. Nel corso degli ultimi dodici mesi trascorsi, si è, inoltre, diffuso un dibattito del tutto fuorviante che pone in contrapposizione diritto al lavoro e diritto al reddito: a tale proposito abbiamo cercato di contribuire a proporre in maniera più adeguata i termini della questione nell'ultimo paragrafo di questo capitolo.

Povertà, andamento del reddito delle famiglie e sua distribuzione in Italia e in Europa

Come nelle altre edizioni del Rapporto il primo elemento d'analisi per illustrare il quadro della situazione riguarda la distribuzione del reddito e le dinamiche della diffusione della povertà.

Infatti i due principali fenomeni che caratterizzano la fase storica delle economie occidentali e che impattano direttamente sul diritto dei cittadini ad un reddito che consenta loro un'esistenza dignitosa sono rappresentati:

dall'allargamento dell'area della povertà con il progressivo coinvolgimento di fasce di popolazione appartenenti a settori di classe media e lavoratori salariati;

dall'aumento costante delle disuguaglianze di reddito con la concentrazione delle ricchezze negli strati alti della piramide sociale.

La figura 1 riporta le distribuzioni percentuali della popolazione a rischio di povertà (rappresentata dall'insieme degli individui che dispone di un reddito inferiore al 60% rispetto al valore mediano nazionale⁽¹⁾).

Come si può vedere, con il 19,9% di individui a rischio di povertà, nel 2015, l'Italia si posiziona al quartultimo posto dell'insieme dei Paesi dell'area euro e ben al di sotto della media UE

Fig.1 Percentuali di individui a rischio di povertà nell'Unione Europea, e nei paesi dell'area Euro - 2015

Fonte: Eurostat giugno 2017

Anche l'andamento dinamico dei dati tra il 2007 e il 2015 non evidenzia segnali di miglioramento e anzi, mostra una tendenza costante all'allargamento dell'area del rischio di povertà, soprattutto in Italia, in particolare tra il 2014 e il 2015, mentre nell'area euro sembrerebbe essersi verificata, per la prima volta dopo molto tempo, una piccola inversione di tendenza.

Fig.2 Dinamica delle percentuali di popolazione a rischio di povertà nell'area Euro e in alcuni dei paesi 2007 - 2015

Fonte: Eurostat giugno 2017

Rispetto a tali dinamiche va segnalato che le ultime rilevazioni di Istat, i cui dati provvisori sono stati resi pubblici in [occasione dell'audizione](#) sul Def del 9 aprile scorso, segnalano una sostanziale stabilità della situazione, mentre, sembra migliorare la dinamica delle distribuzioni dei redditi.

L'ineguaglianza della distribuzione del reddito.

Quanto alla disparità della distribuzione dei redditi la fig. 3 evidenzia la ripartizione del reddito complessivo disponibile nell'area euro, confrontando, da un lato, la percentuale di reddito disponibile al 20% della popolazione con redditi più alti rispetto al restante 80%, dall'altro.

Anche in questo raffronto l'Italia si colloca nella parte bassa della classifica. Nel nostro paese il 20% più ricco dispone dell'85,3% del reddito complessivo nazionale a fronte di una media europea dell'83,9%.

Nel dettaglio la situazione italiana è decisamente peggiore non solo rispetto ai paesi scandinavi o alla Germania e alla Francia ma anche in confronto a Slovenia, Austria, Irlanda, Belgio.

La situazione italiana è di poco migliore rispetto a Spagna, Portogallo, Grecia, e alle tre repubbliche del Baltico.

Fig.3 Indicatore di ineguaglianza di reddito tra percettori di redditi alti e redditi bassi anno 2015.

(proporzione di reddito complessivo guadagnato dal 20% più ricco rispetto a quello guadagnato dal

20% più povero).

Fonte: Elaborazioni su dati EUROSTAT giugno 2017

Guardano poi alla dinamica di tale indicatore e confrontando ciò che è successo nel nostro Paese con l'insieme dell'area euro, la situazione degli ultimi sette anni non sembra affatto migliorare e tende a stabilizzarsi sul livello più elevato negli ultimi tre anni.

Fig.4 Andamento della percentuale di reddito complessivo disponibile da parte del 20% più ricco della popolazione in Italia e nell'area Euro anni 2005-2015.

Fonte: Elaborazioni su dati EUROSTAT giugno 2017

Va tuttavia segnalato che, secondo l'Istat, nel 2016 le diseguaglianze di reddito si sarebbero attenuate per effetto di diverse misure governative: il bonus di 80 euro per i lavoratori dipendenti; l'aumento della quattordicesima per i pensionati e l'implementazione parziale del Sostegno di Inclusione Attiva (SIA).

Secondo Istat, infatti: *“queste modifiche al sistema di tasse e benefici aumentano l'equità della distribuzione dei redditi disponibili. La diseguaglianza, misurata dall'indice di Gini, si riduce dal 30,4 al 30,1 e il rischio di povertà diminuisce di quasi un punto percentuale, dal 19,2 al 18,4%”*[\(2\)](#).

Come specifica il comunicato stampa e il documento ad esso connesso, si tratta per il momento di micro-simulazioni che andranno poi valutate e verificate alla luce dei dati effettivi ancora in via di consolidamento.

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 2016 e il primo trimestre 2017 gli occupati sono cresciuti di circa 168 mila unità, nel biennio;

il tasso di disoccupazione si è stabilizzato all'11,6%

Se si considera l'intero periodo di entrata in vigore del Jobs Act, cioè dal primo trime-

stre 2015, gli occupati sono aumentati complessivamente di 568 mila unità e il tasso di disoccupazione è passato dal 12,3 all' 11,6%.

Nello stesso periodo il tasso di disoccupazione nell'Unione Europea è passato dal 9,3% all'8,6%.

In Italia, la percentuale di occupati rispetto al totale della popolazione di età compresa tra i 15 e i 74 anni è tornata quasi al livello pre-crisi, ma al 49,9%, resta il terzo tasso più basso tra i paesi OCSE.

Si sono anche ridotti i tassi di disoccupazione giovanile (nella fascia tra 18 e 29 anni, nel confronto tra primo trimestre 2015 e lo stesso periodo del 2017, si è passati dal 32,0 al 28,6%, in quella relativa alle persone con età compresa tra 20 e 24 anni la riduzione è stata addirittura più consistente passando dal 41,5% al 34,9%).

Anche la dimensione del fenomeno dei NEET (giovani che non studiano e non lavorano) pur rimanendo drammatica sembra attenuarsi con una riduzione nel biennio 2015-2017 di circa 254 mila persone (il tasso di riduzione nel biennio è pari a 7,4%).

Tab. 1 Andamento del numero (000) di Occupati dinamica 2010-17 (1° trimestre)

	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Uomini	13.359	13.297	13.115	13.244	12.904	12.997	13.147	13.188
Donne	9.061	9.240	9.310	9.458	9.300	9.344	9.411	9.538
TOTAL-LE	22.420	22.536	22.424	22.702	22.203	22.341	22.558	22.726

Fonte: Istat Statistiche sulla disoccupazione

Tab. 2 Andamento dei tassi di disoccupazione nel biennio 2014-2016 (1° trimestre)

	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOTALE	8,5	8,0	10,0	11,9	11,9	12,3	11,6	11,6
Uomini	7,5	7,2	9,2	11,1	11,1	11,6	10,9	10,7
Donne	9,8	9,0	11,3	12,9	12,9	13,3	12,4	12,8

Tasso di disoccupazione giovanile								
18-29 anni	21,2	20,6	24,7	29,6	33,6	32,0	29,7	28,6
20-24 anni	25,7	27,1	32,5	38,4	43,2	41,5	38,2	34,9
25-34 anni	13,0	11,7	14,9	17,5	19,6	19,4	18,2	18,2

Fonte: Istat Statistiche sulla disoccupazione

Fig. 5. NEET (giovani che non studiano e non lavorano) in Italia 2012 - I° Trimestre 2017 per genere.
(migliaia di persone)

Fonte: Istat Statistiche sulla disoccupazione

Nel complesso, quindi la situazione occupazionale nel nostro paese nel biennio 2015-17 va migliorando e, tuttavia, prima di attribuire tutti gli effetti per la realizzazione di queste dinamiche al Jobs Act e alle misure governative va considerato che, nel I° trimestre del 2017, il numero di occupati dell'intera Unione Europea ha raggiunto il suo massimo storico con un incremento percentuale rispetto allo stesso periodo del 2016 dell'1,4%.

In Italia il tasso percentuale di crescita è stato piuttosto inferiore e pari allo 0,7% nello stesso periodo.

Non si può quindi escludere l'ipotesi che gli andamenti congiunturali dei mercati internazionali e la ripresa economica che sta riguardando la maggioranza dei paesi industrializzati e di quelli, cosiddetti, emergenti, abbiano influito sulle dinamiche occupazionali in maniera più incisiva rispetto alle misure di liberalizzazione del mercato del lavoro in Italia.

Qualsiasi sia comunque il fattore determinante la situazione va migliorando ma permangono fortissime disparità di distribuzione dei redditi.

Precariato e sotto-occupazione involontaria

Accanto ai temi della povertà, della disegualianza 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 si presenta costante nel biennio trascorso tra il primo trimestre 2015 e il primo trimestre 2017. Tale fenomeno quindi non ha subito influenza alcuna né dalla ripresa economica internazionale né dal Jobs Act.

Tab.3 Migliaia di persone sotto-occupate e occupate in forme di part-time involontario in Italia (primo trimestre 2015-primo trimestre 2017)

	Primo Trim.	Secondo Trim.	Terzo Trim.	Quarto Trim.	Primo Trim.	Secondo Trim.	Terzo Trim.	Quarto Trim.	Primo Trim.
	2015	2015	2015	2015	2016	2016	2016	2016	2017
SOTTO OCCUPATI									
maschi	311	317	275	292	299	348	265	291	332
femmine	485	466	410	439	423	481	397	437	474
totale	795	783	684	732	722	829	662	728	806
PARTTIME INVOLONTARIO									
maschi	799	860	869	848	843	892	840	858	868
femmine	1.824	1.810	1.816	1.818	1.845	1830	1777	1818	1773
totale	2.623	2.669	2.685	2.666	2.688	2.722	2.617	2.676	2.641
TOTALE									
maschi	1.109	1.177	1.144	1.141	1.142	1239	1104	1149	1200
femmine	2.309	2.275	2.226	2.257	2.268	2311	2174	2255	2247
totale	3.418	3.452	3.369	3.398	3.410	3.550	3.278	3.403	3.447

Fonte: Istat Statistiche sull'occupazione

Un ulteriore elemento da considerare riguarda l'andamento e la ripartizione delle posizioni professionali per numero di ore lavorate (Fig. 6).

Nel 2016 il 50,7% dei 22,5 milioni di residenti in Italia e occupati lavora a tempo pieno, il restante 49,3% si ripartisce tra chi lavora meno di mezza giornata (il 25,5%) e chi è

occupato tra 26 e 39 ore la settimana (il 23,8).

Se si guarda alla dinamica del fenomeno, in particolare tra il 2015 e il 2016 si può notare che la crescita, piuttosto consistente, superiore a 400 mila individui, di lavoratori a tempo pieno.

Fig. 6. Ripartizione degli occupati in base alle ore lavorate alla settimana (000 di individui)

Fonte: Istat Statistiche sull'occupazione

L'ultimo aggiornamento dell'osservatorio sul precariato di Inps

Per chiudere il quadro vale, infine, la pena di riportare le valutazioni positive, rispetto agli andamenti della situazione, espresse dall'Osservatorio sul precariato di INPS e relative al periodo gennaio – aprile 2017.

Nei primi quattro mesi del 2017, **nel settore privato**, si registra un saldo, tra assunzioni e cessazioni, **pari a +559.000**, superiore a quello del corrispondente periodo sia del 2016 (+390.000) che del 2015 (499.000).

Il saldo annualizzato (vale a dire la differenza tra assunzioni e cessazioni negli ultimi dodici mesi) **alla fine del 1° quadrimestre del 2017 risulta positivo e pari a +490.000**. Tale risultato cumula la crescita tendenziale dei contratti a tempo indeterminato (+29.000), dei contratti di apprendistato (+47.000) e, soprattutto, dei contratti a tempo determinato (+415.000, inclusi i contratti stagionali e i contratti di somministrazione). Queste tendenze sono in linea con le dinamiche osservate nei mesi precedenti e attestano il proseguimento della fase di ripresa occupazionale.

Il forte aumento delle assunzioni a tempo determinato in contratti di lavoro intermittente o a somministrazione di manodopera intervenuto dalla seconda metà di marzo può essere messo **in relazione alla chiusura della possibilità di acquistare voucher per remunerare i prestatori di lavoro occasionale**. Questo ha portato ad una ulteriore riduzione dell'incidenza dei contratti a tempo indeterminato sul totale delle assunzioni (26,6%) rispetto ai picchi raggiunti nel 2015 quando era in vigore **l'esonero contributivo triennale** per i contratti a tempo indeterminato.

Con riferimento ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, il numero complessivo dei licenziamenti risulta pari a 189.000, sostanzialmente stabile rispetto al dato di gennaio-aprile 2016 (-0,6%); così come stabili risultano le dimissioni (+0,4%).

I dati completi sono consultabili sulla home page del sito istituzionale dell'Inps (www.inps.it) nella sezione Dati e analisi/Osservatori Statistici, report dal titolo “Osservatorio sul precariato”, dove ogni mese vengono pubblicati gli aggiornamenti tabellari dei nuovi rapporti di lavoro e delle retribuzioni medie.

In sintesi.

- i dati disponibili pubblicati da Istat e Inps sugli andamenti del mercato del lavoro in Italia testimoniano di una situazione in miglioramento;
- crescono in particolare i posti di lavoro a orario pieno e a tempo determinato;
- i tassi di disoccupazione generali tra il primo trimestre 2016 e lo stesso periodo del 2017 rimangono stabili;
- diminuiscono in maniera significativa i tassi di disoccupazione giovanile;
- rimane stabile la proporzione di circa 3,5 milioni di persone in condizione di sotto-occupazione o part time involontario;
- tuttavia nel panorama europeo la crescita dell'occupazione in Italia è ancora inferiore alla media continentale;
- sul terreno dell'equità della distribuzione dei redditi e della diffusione del fenomeno della povertà un recente comunicato di Istat definisce la situazione in miglioramento;
- nonostante ciò il nostro Paese continua ad essere uno dei paesi europei coi più alti indicatori tassi di diseguaglianza e di diffusione di fenomeni di disagio sociale.

Il pasticciaccio dei voucher

Tra la fine del 2016 e il primo semestre del 2017 il Governo e il Parlamento Italiano non si può dire che abbiano dato una buona prova nel trattare la questione dei voucher.

Negli scorsi aggiornamenti del rapporto avevamo dato conto dell'enorme esplosione dei voucher che tra il 2010 e il 2016 **sono aumentati del 1394%**.

Tra il 2010 e il 2016 (ultimo dato disponibile da Istat) i voucher del valore unitario di 10€ venduti in Italia sono passati da 9,7 a 134 milioni.

134 milioni di voucher venduti corrispondono a oltre 16 milioni di giorni/uomo che equivalgono a circa 80-90 mila posti di lavoro a tempo pieno nell'anno 2016.

Fig. 7. Milioni di voucher da 10 € venduti in Italia (2010-2016)

Fonte: Inps: Osservatorio sul lavoro intermittente

Secondo molte testimonianze, studi approfonditi e valutazioni provenienti da disparate fonti, non solo di parte sindacale, tale strumento è stato spesso utilizzato dai datori di lavoro per nascondere e “coprire” forme di lavoro irregolari e del tutto simili al lavoro nero. Il voucher è diventato, in molte occasioni anche 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.

Sulla base di tali motivi e considerazioni **la CGIL** ha promosso una raccolta di firme per la loro abolizione raccogliendo oltre un milione di firme nel 2016.

Il 12 Marzo del 2017, facendo seguito alla decisione della Consulta di ammissibilità di due quesiti relativi all’abrogazione di disposizioni limitative della responsabilità solidale in materia di appalti e alla abrogazione di disposizioni sul lavoro accessorio (voucher), il Consiglio dei Ministri fissava la data del 28 maggio per lo svolgimento del referendum abrogativo.

Successivamente, [il 17 Marzo, il Governo](#) emanava un decreto legislativo che abrogava de facto entrambi gli articoli di legge oggetto del referendum.

Conseguentemente [il 27 aprile la Corte di Cassazione](#), ha dichiarato, ai sensi dell’art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, che le operazioni relative ai referendum aventi, rispettivamente le denominazioni “*Abrogazione disposizioni limitative della responsabilità solidale in materia di appalti*” e “*Abrogazione disposizioni sul lavoro accessorio (voucher)*” non hanno più corso.

Allontanato il pericolo di una consultazione popolare che avrebbe messo in grave difficoltà la maggioranza e sottoposto al giudizio politico dei cittadini gran parte dell’approccio che ha guidato il Governo nella determinazione delle politiche del lavoro in questa legislatura, i voucher sono stati reintrodotti, sia pur in forma diversa, sotto forma di proposta di legge presentata in commissione bilancio della Camera il 26 maggio.

La proposta introduce un nuovo strumento sia per le famiglie, con il “Libretto famiglia”, sia per le aziende, cioè il nuovo “contratto di prestazione occasionale”. Rimane il limite alle microimprese sotto i 5 dipendenti, salvo per l’agricoltura, e vengono confermati i tetti ai compensi a 5mila euro e non più di 2.500 euro dal medesimo datore di lavoro.

A sua volta, l’utilizzatore non potrà superare i 5mila euro di compensi. Rispetto ai vec-

chi voucher si alza il compenso per chi svolge attività presso le imprese, da 7,50 euro netti a 9 euro l'ora. Sale anche la quota contributiva a carico del datore (al 33%). Vengono poi stabiliti dei limiti: non sono ammesse le aziende con più di 5 dipendenti, quelle del settore dell'edilizia e prestazioni inferiori alle 4 ore. Non si potrà inoltre fare più incetta andando dal tabaccaio. La gestione delle operazioni sarebbe infatti affidata a un portale ad hoc dell'Inps.

Quanto al libretto famiglia, ogni titolo di pagamento vale dieci euro, cui si sommano altri due euro per i contributi e l'assicurazione. Unica novità un contributo erogato mediante il libretto famiglia per l'acquisto di servizi di babysitting, ovvero per far fronte agli oneri della rete pubblica di servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati.

Tale operazione è stata fortemente criticata da CGIL, dai promotori del referendum e dal gruppo parlamentare di MDP, nato dalla scissione del PD, componente la maggioranza di governo.

Il maggiore sindacato italiano considera questo un vero e proprio schiaffo alla democrazia e ha lanciato [una petizione](#) che ha già raggiunto le 40.000 firme a fine giugno.

In tale appello si dichiara che:

“un Parlamento che, nel giro di poche settimane, smentisce se stesso, mina alle fondamenta la sua stessa credibilità e offende etica e valori delle istituzioni democratiche;

mai nella storia della Repubblica era accaduto che un Governo intervenisse strumentalmente con un Decreto per impedire un referendum e pochi giorni dopo promuovesse un'iniziativa parlamentare per reintrodurre ciò che il referendum intendeva abrogare;

sia pertanto evidente l'intenzione del Governo e della sua maggioranza di impedire a noi cittadini di decidere attraverso il voto referendario;

tutto questo configuri una gravissima lesione della democrazia, un'aperta violazione dell'art. 75 della nostra Costituzione che definisce il diritto al ricorso all'istituto referendario, un'offesa ai milioni di cittadini che hanno firmato a sostegno del referendum proposto dalla CGIL.

Novità legislative e iniziative politiche

Le proposte e le misure governative di contrasto alla povertà.

Per contrastare la diffusione del fenomeno della povertà, ormai quasi strutturale per il nostro Paese, [il 7 giugno 2017](#) il Governo ha reso noto di aver deliberato una nuova

misura di contrasto alla povertà a livello nazionale, denominata **Reddito di Inclusione Attiva (REI)**, attraverso un decreto legislativo che è ora alla valutazione di Camera e Senato.

Tale misura verrà attivata a partire dal gennaio 2018 ed è costituita principalmente da un beneficio economico, variabile tra 190 e 490 euro al mese, che verrà riconosciuto alle famiglie con un reddito ISEE inferiore ai 6.000 euro l'anno e un valore del patrimonio immobiliare inferiore ai 20.000 euro. Da tale calcolo è esclusa la casa di proprietà.

In prima applicazione sono prioritariamente ammessi i nuclei con figli minorenni o disabili, donne in stato di gravidanza o disoccupati ultra cinquantacinquenni. Secondo stime del governo, si rivolgerà a 660 mila famiglie, 560 mila con figli minori. Fermo restando il possesso dei requisiti economici, il REI è compatibile con lo svolgimento di un'attività lavorativa.

Si tratta di un beneficio economico erogato su dodici mensilità, con un importo che andrà da circa 190 euro mensili per una persona sola, fino a quasi 490 euro per un nucleo con 5 o più componenti. Il ReI sarà concesso per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi e sarà necessario che trascorranno almeno 6 mesi dall'ultima erogazione prima di poterlo richiedere nuovamente.

Al ReI si accederà attraverso una dichiarazione a fini ISEE "precompilata". E' un'importante innovazione di sistema, che caratterizzerà l'accesso a tutte le prestazioni sociali agevolate migliorando la fedeltà delle dichiarazioni da un lato e semplificando gli adempimenti per i cittadini dall'altro

In precedenza nel 2106 era stata istituita 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.

Va poi ricordato che, 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, sull'andamento complessivo dei redditi, in particolare tra le fasce di popolazione collocate ai gradini bassi delle piramidi rappresentative delle distribuzioni dei redditi da lavoro dipendente.

Estensione delle prestazioni di Welfare per lavoratori autonomi e Partite IVA.

Mercoledì 10 maggio il Senato ha approvato in via definitiva il disegno di legge sul

lavoro autonomo, che stabilisce alcune nuove regole per i lavoratori con la partita IVA. Formalmente il DDL, che è stato approvato con 158 voti favorevoli, 9 contrari e 45 astenuti, stabilisce «misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato».

Per gli iscritti alla gestione separata Inps i congedi parentali salgono da 3 a 6 mesi entro i primi tre anni di vita del bambino; e durante la maternità si avrà la possibilità di ricevere l'indennità pur continuando a lavorare (non scatta l'astensione obbligatoria). In caso di malattia o infortunio, su richiesta dell'interessato, si potrà sospendere la prestazione (salvo venga meno l'interesse del committente).

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.

Diritto al lavoro e reddito di cittadinanza: un'antinomia paradossale.

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.

Attualmente giace in Parlamento la proposta di legge del Movimento 5 stelle di istituzione di tale misura ma è fortemente improbabile che possa la sua discussione, né alla Camera, né al Senato, possa essere calendarizzata in Aula nel corso della presente legislatura.

Peraltro il [disegno di legge](#) prevede un sistema di controlli, condizioni e sanzioni guidate da una concezione paternalistica e autoritaria dello Stato che poco corrisponde all'idea di un reddito di cittadinanza come strumento di supporto alla libera scelta delle persone nella costruzione di un proprio progetto personale di crescita sociale e lavorativa e di *effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*.

Per tutto il 2016 e in questo semestre del 2017, il tema è stato largamente dibattuto e, soprattutto ma non solo, dal fronte governativo si sono espresse posizioni fortemente contrarie all'istituzione del reddito di cittadinanza perché in contrasto con l'articolo 1 della Costituzione ponendolo in contrapposizione all'impegno politico verso la costruzione di opportunità di lavoro e di ampliamento della base produttiva.

Sull'argomento è intervenuto anche il Papa nell'ambito della sua visita pastorale ai lavoratori dell'Ilva di Genova nel corso di un [discorso](#) molto seguito e rilanciato sui media nazionali sul diritto di tutti ad avere un lavoro e una retribuzione che consenta un'esistenza libera e dignitosa.

Molti organi di stampa e commentatori hanno focalizzato l'attenzione su un passaggio nel quale afferma che...*“L'obiettivo vero da raggiungere non è il reddito per tutti, ma il lavoro per tutti. Perché senza lavoro per tutti non ci sarà dignità per tutti». «Il lavoro di oggi e di domani sarà diverso, forse molto diverso da quello di ieri. Ma dovrà essere lavoro, non pensione. Si va in pensione all'età giusta, è un atto di giustizia. Ma è contro la dignità delle persone mandarle in pensione a 40 anni, dare loro un assegno dello Stato e dire “Arrangiati”». «La scelta è fra il sopravvivere e il vivere».*”.

Tale richiamo induce per forza di cose ad affrontare due tematiche, intrecciate tra loro, che corrispondono a due domande fondamentali.

La prima di carattere squisitamente sociologico e antropologico riguarda il fatto se e in che misura il lavoro salariato (wage income work) come si è determinato storicamente con l'affermarsi e consolidarsi dell'economia industriale, può essere considerato lo strumento di base per la costruzione dell'identità personale e sociale degli individui.

La seconda, invece, più di carattere filosofico politico, se il reddito di cittadinanza possa essere considerato uno strumento di supporto per la libertà di scelta degli individui, tale da renderli in grado di contrapporsi a quel ricatto sociale, peraltro ben descritto nello stesso discorso di papa Francesco, rappresentato dalla precarietà e da condizioni di ingaggio lavorativo ben al di sotto di standard accettabili di dignità e particolarmente distanti dalle aspettative degli individui che si propongono al mercato del lavoro.

Attorno alla prima domanda le riflessioni e la produzione letteraria sono talmente ampie che non si potrebbero essere contenute in una bibliografia ben più corposa di questo

testo.

In ogni caso la considerazione più convincente, che non necessita neanche di particolari supporti dimostrativi empirici, è quella che sottolinea come soltanto una piccola parte delle attività umane, che hanno un qualche impatto e significato nella costruzione e nel mantenimento della struttura sociale, è costituita da lavoro retribuito (*wage income work*)

In questa sede, rimandando ad altri approfondimenti per ulteriori questioni, ci si può limitare a valutare la distribuzione della popolazione italiana in base alla condizione lavorativa o meno delle persone che la compongono.

La figura 8 riporta la rappresentazione grafica della situazione al 1° gennaio 2017.

Fig. 8 distribuzione percentuale della popolazione italiana in base al tipo di condizione lavorativa - 2017

Fonte elaborazioni su dati Istat

Come emerge dal grafico 8, la percentuale complessiva di popolazione residente, che impiega una porzione significativa del proprio tempo lavorando in cambio di una retribuzione, è inferiore al 30%. Se a questi si assommano anche coloro che dispongono di un lavoro che li impegna per meno di 5 ore al giorno la percentuale salirebbe al 37%.

Se, poi, per qualche particolare e imprevedibile congiuntura, il nostro Paese si trovasse in una condizione di piena occupazione garantendo a tutti, quelli che vorrebbero e potrebbero, di disporre di un qualsiasi tipo di occupazione, la percentuale sarebbe, comunque, piuttosto lontana dal 50%.

Di contro ci sono due fenomeni da valutare e considerare con attenzione:

il primo riguarda la proporzione di persone in età non lavorativa (partendo dall'assunto di non considerare tali tutti quelli tra i 15 e 25 anni);

il secondo ha a che fare con la proporzione di coloro che vengono classificati sotto la voce "non cercano e non disponibili".

Per il primo fenomeno vale la pena riflettere sul fatto che i giovanissimi e gli anziani svolgono un ruolo simbolico fondamentale nel mantenimento della struttura sociale: ne rappresentano la costanza e la continuità temporale. E' infatti attraverso la loro esistenza che si reifica la concezione dello scorrere del tempo. Non può esistere una società senza futuro e senza storia.

Se a questa considerazione si aggiunge il fatto che una buona parte del patrimonio e del reddito disponibile per il mantenimento di un buon numero di famiglie italiane deriva dalle pensioni e dalle rendite degli anziani di questo paese, ci si rende immediatamente

conto che quel 43% di giovanissimi e ultrasessantacinquenni che non lavorano - e che è molto bene che non lo facciano - risulta piuttosto importante per tutti. Forse più importante di quel 27% che un lavoro ce l'ha.

Conseguentemente è bene che a tali persone siano garantite risorse sufficienti per vivere e crescere senza dover occuparsi in un lavoro remunerato e produttivo.

Quanto al 18% di persone che non cercano e non sono disponibili al lavoro una buona parte (tra il 30 e il 40%) è costituita da studenti delle scuole superiori e delle università. Forse anche per questi è bene che la società garantisca loro risorse sufficienti per terminare con successo e proficuamente i propri studi.

Va fatto notare che il 18% si discosta di un solo punto dalla percentuale di persone che lavorano a tempo pieno e, quindi, anche solo dal punto di vista puramente numerico, non si capisce perché uno dei due strati sociali debba essere considerato più significativo dell'altro.

Di questo 18% più della metà è costituito da persone che non studiano e non lavorano (almeno nella forma *wage income work*).

Si tratta di 6,5 – 7 milioni di persone nel nostro paese e, a meno di qualche rigurgito protestante seicentesco, suona piuttosto difficile considerarli tutti fannulloni. Si tratta invece, in gran parte, di persone che svolgono ruoli e attività fondamentali di accudimento, cura, organizzazione, distribuzione e allocazione di risorse sociali e umane; senza le quali la società italiana non sarebbe sopravvissuta in passato e non potrebbe sopravvivere in futuro. Anche a loro vanno garantite risorse adeguate senza doverli obbligare a compilare qualche modulo di bilancio delle competenze o ad andare a scaldare la sedia in qualche corso di formazione professionale, come vorrebbero le proposte pentastellate (e non solo le loro).

Quando si parla di reddito di cittadinanza e di garanzie di reddito per tutti credo sia bene prima di tutto tenere a mente queste proporzioni e che pertanto la tenuta e il futuro della società non può dipendere solo dal fatto che tutti (o sempre più gente possibile) abbiano un posto di lavoro fisso nella forma *wage income*. Nessuna società ha mai garantito salario e lavoro per tutti ne è auspicabile che lo faccia.

Deve garantire a tutti però la quantità di risorse sufficienti per contribuire allo sviluppo sociale e collettivo ed è vitale che lo faccia: non si tratta di una convinzione politica è una condizione necessaria per la sopravvivenza della specie.

Quanto al secondo aspetto mi limiterò a riportare un passaggio molto chiaro di un'intervista che Stefano Rodotà concesse al manifesto il 4 dicembre del 2014, in occasione della pubblicazione del suo saggio sulla solidarietà come utopia necessaria.

Il reddito universale può essere considerato uno strumento per affermare la solida-

rietà a livello europeo?

“Ne sono convinto. Molti sostengono che entra in contraddizione con l’articolo 1 della nostra costituzione. C’è un’altra obiezione: il riconoscimento del reddito affievolisce la lotta per il lavoro. In queste prospettive vedo un errore. Si considera che la disoccupazione sia sempre una fase transitoria e la piena occupazione resta un obiettivo a portata di mano. Ma questi discorsi oggi sono lontanissimi. Del reddito universale è possibile fornire varie gradazioni: da quello minimo a quello di base. Tutte possono essere usate per liberare i singoli dal ricatto del lavoro precario o non pagato; a condurre un’esistenza libera e dignitosa; a eliminare la competizione tra i poveri. Montesquieu diceva che abbiamo bisogno di istituzioni, non di promesse né di carità. Il reddito universale dimostra che la solidarietà è un’utopia profondamente piantata nella realtà”.

Note

(1) - Il reddito mediano procapite in Italia, calcolato dall'Istat per il 2014 corrisponde a circa 10.000 euro l'anno

(2) - Vedi: <https://www.istat.it/it/archivio/201597>

Dati Sensibili Riservatezza e Oblio

Il punto della situazione

Nel 2017 ricorrono i vent'anni da quella che Stefano Rodotà definì la “rivoluzione silenziosa”, ovvero l'entrata in vigore della prima normativa a tutela della privacy, con la contestuale istituzione della relativa Autorità Garante.

La circostanza è doppiamente significativa, perché il 2017 (e i suoi primi sei mesi, che in questo contributo analizziamo) coincide anche con il momento di più intensa preparazione in vista dell'applicazione del nuovo quadro giuridico europeo, a partire dal 25 maggio 2018. La fascia temporale che consideriamo in questo Rapporto è dunque anche l'occasione per descrivere l'evoluzione che ha interessato questo diritto, autonomizzatosi dal tradizionale *right to be let alone* - nella sua dimensione negativa di diritto all'intangibilità della propria sfera privata, - per arricchirsi di aspetti nuovi e inattesi. Grazie alla sua evoluzione, il diritto alla protezione dei dati personali si è dimostrato un insostituibile e concretissimo presidio di libertà, rispetto a forme di controllo tanto sottili quanto pervasive. Ciò che in origine si era portati a rappresentare, un po' semplicisticamente, come mera immunità da indebite ingerenze, si sarebbe rivelato, nel corso del tempo, un diritto dalle straordinarie e molteplici potenzialità. Capace di difendere i più vulnerabili da sempre nuove discriminazioni e stigmatizzazioni sociali, di garantire la libera costruzione della personalità, l'integrale rappresentazione dell'identità individuale, il corretto stabilirsi delle relazioni sociali, la sovranità su di sé, sulla propria immagine e sul proprio corpo, garanzia di equità sociale e redistribuzione del potere. E questo soprattutto nel momento in cui il conflitto tra mercato e diritti si gioca su di un terreno reso assai più complesso dalla crescente sostituzione dell'uomo con la macchina. Le videocamere si moltiplicano in ogni angolo nelle nostre città, per quella tentazione cui è sempre più difficile sfuggire, di delegare la sicurezza pubblica all'occhio elettronico e alla deterrenza che dovrebbe indurre il timore di essere costantemente sorvegliati. Come nel caso dei “totem” alla stazione centrale di Milano, si ricorre ai dati biometrici persino per analizzare l'effetto prodotto sul cittadino (ridotto a consumatore) da un determinato annuncio pubblicitario. La dematerializzazione del lavoro ne sta determinando quasi una de-umanizzazione, con la delega di attività e funzioni sempre più numerose a computer e robot. Lo smart-phone è usato sempre meno per telefonare e sempre più per racchiudere i frammenti più preziosi della nostra esistenza, tanto da divenire – come affermato dalla Corte suprema Usa – una “protesi” di ciascuno di noi.

I rilevanti mutamenti di contesto hanno contribuito quindi – come ha sottolineato il presidente del Garante, Antonello Soro- ad ampliare e arricchire il contenuto del diritto alla protezione dati, il cui nuovo statuto è ora sancito dal regolamento Ue n. 2016/679, che assieme alla direttiva 2016/680, relativa ai trattamenti di dati personali nel settore di giustizia e polizia, costituirà il nuovo quadro giuridico europeo in materia, essendo applicabile a partire dal prossimo maggio. Nel periodo che consideriamo, in cui inteso è – non solo a livello istituzionale – il lavoro di preparazione per l'applicabilità del nuovo quadro giuridico europeo, le decisioni del Garante e alcune scelte legislative innovative hanno contribuito ad affermare principi importanti in materia, dall'oblio alle intercettazioni, dal cyberbullismo alla tutela dei minori nel contesto dei social network.

Giustizia, informazione, dignità

Il 14 giugno è stato approvato dalla Camera dei deputati, in via definitiva, con voto di fiducia, il ddl di riforma del processo penale che contiene anche una delega legislativa per la riforma della disciplina delle intercettazioni. I principali criteri direttivi della delega concernono la previsione di norme per la garanzia della riservatezza delle parti e, soprattutto, dei terzi, fondate anche sulla modifica della disciplina delle modalità di utilizzazione dei risultati delle intercettazione in sede cautelare e mediante una precisa scansione procedimentale per la selezione del materiale intercettativo nel rispetto del contraddittorio tra le parti e delle esigenze di indagine. Positiva, in particolare, è la previsione del dovere del pubblico ministero di garantire un'adeguata selezione degli atti da inviare al gip a sostegno della richiesta di misura cautelare, non ricomprendendovi le intercettazioni inutilizzabili, irrilevanti o comunque inerenti terzi estranei alle indagini e contenenti dati sensibili (purché non emergano elementi favorevoli all'indagato). Analogamente a quanto disponeva sul punto il ddl "Mastella", si prevede che tali dati siano conservati in apposito archivio riservato con facoltà di ascolto ed esame ma non di copia, da parte dei difensori e del giudice, e che siano sottoposti alla procedura di stralcio, nel contraddittorio delle parti. Importante è anche l'indicazione di non trascrivere nei brogliacci (salvo specifica autorizzazione del pubblico ministero) le stesse categorie di intercettazioni, così minimizzando il rischio di esfiltrazione di dati di terzi, sensibili o comunque non rilevanti ai fini investigativi.

Particolarmente innovativo è, poi, il criterio direttivo volto a disciplinare il ricorso ai captatori informatici a (esclusivi) fini intercettativi, su cui si era registrato un contrasto interpretativo, composto poi dalle Sezioni Unite della Cassazione nell'aprile 2016. La strutturale diversità di realizzazione di questo tipo di captazione rispetto a quelle tradizionali ha, infatti, evidenziato tutti i limiti dell'applicazione a tali fattispecie della disciplina pensata per le seconde. Queste ultime, infatti, sono concepite (in ossequio all'art.

15 della Costituzione) come limitate nel tempo, nello spazio, previste come residuali nel caso di ambientali domiciliari. Da remoto, invece, il controllo dell'indagato è talmente pervasivo da non avere più alcun limite (pertanto è stato definito "ubiquitario") né, del resto, possibilità di riscontro effettivo qualora si utilizzino determinati software capaci di alterare il contenuto del dispositivo in cui sono installati e di cancellare le tracce delle operazioni compiute.

Ancora, sulla scorta dell'emendamento Centaro al ddl "Alfano", si introduce una nuova fattispecie delittuosa consistente nella diffusione del contenuto di conversazioni o riprese audiovisive fraudolentemente captate e svolte in presenza dell'agente, al solo fine di recare danno alla reputazione o all'immagine altrui. Si impone la previsione di specifiche scriminanti per l'utilizzazione di tali captazioni nell'ambito di un procedimento amministrativo o giudiziario, per esercizio del diritto di difesa o del diritto di cronaca. La condotta qui tipizzata copre effettivamente una lacuna, dal momento che ad oggi, come confermato più volte anche dalla Cassazione, la registrazione abusiva di conversazioni da parte dell'interlocutore o comunque di chi vi abbia preso parte non integra alcuno specifico reato.

La privacy nell'era della sorveglianza costante

A due giorni dalla strage di Berlino, il 21 dicembre 2016, una coraggiosa sentenza della Corte di giustizia è intervenuta a chiarire ancora una volta e con più forza i termini del rapporto tra privacy e sicurezza. Il tema specifico è quello della conservazione dei dati di traffico (telefonico, telematico) e di localizzazione, per finalità di accertamento e repressione dei reati. Se con la sentenza Digital Rights di aprile 2014 la Corte aveva dichiarato invalida la stessa direttiva "Frattini" (2006/24/Ce) per violazione del principio di proporzionalità nel bilanciamento tra diritto alla protezione dei dati personali ed esigenze di pubblica sicurezza, con la pronuncia di oggi si traggono le conseguenze di quel principio rispetto alla legislazione interna.

I ricorsi decisi interessano, nello specifico, la disciplina svedese e quella britannica in materia di data retention, ma il principio affermato dalla Corte, con valenza generale, dichiara incompatibile con la stessa direttiva (lette alla luce della Carta di Nizza) ogni previsione interna che, per fini di contrasto dei reati: a) imponga la conservazione, generale e indiscriminata, di tutti i dati di traffico e relativi all'ubicazione degli utenti dei mezzi; b) legittimi l'accesso delle autorità nazionali competenti ai dati conservati per finalità ulteriori rispetto a quelle di contrasto dei "serious crimes", in assenza di un previo vaglio giurisdizionale o comunque di un'autorità amministrativa indipendente e di garanzie relative alla conservazione dei dati nella Ue.

La Corte ribadisce l'invasività della misura, precisando che si tratta di dati che, pur non attingendo al contenuto della conversazione, forniscono comunque indicazioni importanti sulle comunicazioni intrattenute da ciascuno, sui loro destinatari e sulla loro frequenza, "profilando" la persona. L'accesso a tali dati, da parte dell'autorità pubblica, comporta dunque- ribadisce la Corte – una forte ingerenza nella vita privata dei cittadini, ingenerando peraltro in loro l'idea di essere esposti a una "costante sorveglianza" in quanto la conservazione e il successivo utilizzo dei dati stessi avviene a insaputa dell'interessato. Pertanto, osserva la Corte, solo la lotta ai "gravi reati" e' idonea a giustificare tale 'ingerenza nella vita privata dei cittadini. La deroga al principio di riservatezza delle comunicazioni (anche nei loro dati esteriori) non può dunque, affermano i giudici, divenire la regola.

Le discipline interne sulla data retention devono pertanto prevedere- oltre a misure di sicurezza idonee a minimizzare il rischio di abusi- l'accessibilità dei dati conservati solo da parte dell'autorità giudiziaria o da un'autorità amministrativa indipendente, in base a circostanze e procedure disciplinate dalla legge per esigenze di accertamento di gravi reati, notificando la misura all'interessato (come già affermato dalla Cedu nella sentenza Zakharov), non appena le esigenze investigative lo consentano.

Sotto questo profilo, andrebbe valutata l'opportunità di modificare la nostra disciplina, in particolare limitando le ipotesi di acquisizione dei dati conservati ai soli procedimenti per gravi reati (probabilmente i c.d. delitti distrettuali quali mafia, crimine organizzato, terrorismo, che nella normativa previgente consentivano una conservazione per un tempo maggiore), anche differenziando condizioni, limiti e termini di conservazione dei dati in ragione della particolare gravità del reato, del tipo di dato e della sua utilità investigativa . Andrebbe poi valutata l'opportunità di una maggiore giurisdizionalizzazione della procedura di acquisizione, prevedendo che essa sia disposta con decreto non già del pm ma del gip (come disponeva la precedente disciplina), da notificare all'indagato salvo esigenze di segretezza per particolari ragioni investigative.

Ma l'aspetto maggiormente innovativo della pronuncia concerne l'esigenza di rendere selettiva e mirata la stessa conservazione, limitandola in ragione del tipo di dato, del mezzo di comunicazione considerato, della durata della ritenzione, delle persone coinvolte (che devono avere un collegamento almeno indiretto con la commissione di gravi reati), finanche di criteri geografici che limitino la conservazione ad aree caratterizzate da rischi specifici (ad alta densità criminale, dunque!). Si tratta di criteri che finiscono con il mutare profondamente la natura stessa della data retention come misura preventiva e come tale applicabile a chiunque (a prescindere dal coinvolgimento in fatti di reato) e dovunque, in vista di un'acquisizione, soltanto eventuale, in sede giudiziaria.

Sotto questo aspetto dovrebbero essere modificate non soltanto la nostra disciplina ma anche quella di quasi i tutti gli Stati membri e finanche norme dell'Unione, anche re-

centi, che prevedono analoghe acquisizioni di dati personali “ a strascico”, generali e indifferenziate, nei confronti di chiunque e a prescindere da qualsiasi indizio di reità, in vista di una soltanto eventuale acquisizione a fini probatori. Si pensi alla recentissima direttiva sul PNR (passenger name record), che prevede la conservazione, analogamente massiva, dei dati relativi alla prenotazione di voli da parte di chiunque, in vista di possibili utilizzazioni in sede investigativa.

Ma i principi sanciti dalla Corte possono spiegare alcuni, sia pur limitati effetti anche sulle discipline interne relative alla data retention per esigenze di sicurezza nazionale. Se, infatti, è vero che questa materia è sottratta alla disciplina dell’Unione, è altrettanto vero che l’esimente della sicurezza nazionale non può essere invocata dagli Stati membri in assenza di adeguati presupposti e che un suo uso strumentale potrebbe radicare comunque la competenza dell’Unione.

Cyberbullismo

Il 17 maggio la Camera dei deputati ha approvato, in via definitiva, il disegno di legge sul cyberbullismo (ora l. 71/2017), che contiene alcune norme particolarmente innovative per la garanzia della dignità del minore, essendosi accantonate invece le disposizioni ispirate a una logica prettamente sanzionatoria nei confronti dell’autore di simili condotte.

Particolarmente rilevante è la peculiare tutela riparativa accordata alle vittime del cyberbullismo, volta anzitutto a rimuovere tempestivamente dal web i contenuti lesivi della dignità del minore, al fine di contenere i danni arrecatigli e prevenirne ulteriori.

Si è quindi prevista una specifica procedura, accelerata, dinanzi al Garante per la protezione dei dati personali, che consenta ai genitori di un minore (o allo stesso ultraquattordicenne) vittima di un atto di cyberbullismo, quando pure non siano integrati gli estremi di uno specifico reato, di ottenere una tutela rafforzata e celere da parte dell’Autorità. Qualora, infatti, il gestore del sito internet o comunque il titolare non abbia spontaneamente provveduto entro 72 ore o non sia identificabile, gli interessati potranno adire l’Autorità. Essa, entro 48 ore, potrà adottare provvedimenti inibitori e/o prescrittivi che garantiscano la dignità del minore rispetto a qualsiasi forma di violazione della sua persona, commessa in rete.

Importante anche la scelta sul sistema di prevenzione da delineare. Si prevede, in primo luogo, un piano di azione integrato per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, affiancato da un codice di autoregolamentazione per gli operatori della rete, volto in particolare a definire, attraverso un comitato di monitoraggio, procedure standard per la rimozione dei contenuti lesivi.

Inoltre, al fine di promuovere l'adozione di tecnologie *child-friendly*- capaci cioè di prevenire il fenomeno già in virtù della stessa configurazione dei dispositivi e dei sistemi di comunicazione –si prevede il conferimento di un marchio di qualità ai fornitori di servizi di comunicazione e ai produttori aderenti ai modelli e alle indicazioni fornite dal Tavolo tecnico incaricato di redigere il piano di azione integrato.

Determinante è poi l'“educazione digitale” dei minori, che si intende favorire quale elemento trasversale alle varie discipline curriculari, al fine di responsabilizzare gli stessi minori e di promuoverne la consapevolezza in ordine ai rischi – oltre che alle opportunità- correlati all'uso della rete.

Importante, in termini preventivi, è anche l'investimento sulla formazione del personale scolastico, ivi inclusa la nomina (prevista dalle varie proposte) del referente per il cyberbullismo, tenuto in particolare a coordinare le attività di contrasto e tutela nell'ambito della singola istituzione scolastica

Rilevante anche l'istituto dell'ammonimento, da parte del questore, del minore ultraquattordicenne che, mutuato dalla disciplina sullo stalking, potrebbe efficacemente contribuire, in questo caso, anche attraverso il coinvolgimento dei genitori, a responsabilizzare il minore autore di reato. Attivare, in queste forme “miti”, l'attenzione dell'autorità pubblica già ai primi segnali di comportamenti violenti o ingiuriosi, può infatti efficacemente impedirne la degenerazione, evitando così anche di inserire il minore nel circuito della giustizia (penale) minorile.

Minori e social network

Il 23 febbraio il Garante per la protezione dei dati personali ha emanato un importante provvedimento relativo alla tutela della riservatezza, in particolare (ma non solo) dei minori nell'ambito dei social network. Il caso riguardava la pubblicazione, sul profilo Fb asseritamente “chiuso” di una donna, di due sentenze relative alla cessazione degli effetti civili del proprio matrimonio, nelle quali erano trattati aspetti riguardanti l'intimità della vita familiare concernenti, in particolare, la figlia minore (resa identificabile almeno nella cerchia degli “amici” della signora) e i suoi rapporti con il padre. Quest'ultimo riteneva tale pubblicazione lesiva della dignità della minore e ne richiedeva quindi la rimozione. Nel condividere la tesi del padre, in particolare, il Garante ha ritenuto irrilevante, ai fini del divieto di divulgazione “con qualsiasi mezzo” di notizie idonee a consentire l'identificazione di un minore coinvolto a qualsiasi titolo in procedimenti giudiziari, la distinzione tra profilo aperto e profilo chiuso nell'ambito del social network Facebook.

Si tratta di un'affermazione importante in quanto consente di evitare la denegatio tu-

telae altrimenti derivante dalla lettura restrittive delle norme del Codice privacy che, se applicate formalisticamente, avrebbero potuto indurre il Garante a non pronunciarsi sul caso, ritenendo che la circostanza dell'avvenuta pubblicazione della sentenza in questione su di un profilo chiuso costituisse un trattamento per fini personali, come tale sottratto alle garanzie sancite dal Codice stesso.

In favore della propria decisione, il Garante ha anche richiamato l'opportunità di un'interpretazione delle norme alla luce dell'evoluzione tecnologica e della diffusione dei social network, strutturati per consentire comunicazione sistematica con estrema facilità. Ha inoltre osservato come non possa essere provata la natura chiusa del profilo e la sua accessibilità a un numero ristretto di "amici", in ragione del fatto che esso è agevolmente modificabile, da "chiuso" ad "aperto" in ogni momento da parte del titolare, nonché della possibilità per qualunque "amico" ammesso al profilo stesso di condividere sulla propria pagina il post rendendolo, conseguentemente, visibile ad altri utenti (potenzialmente tutti gli utenti di Facebook). Si è quindi ritenuta la pubblicazione su Facebook di sentenze nelle quali erano citate minori, incompatibile con il divieto di pubblicazione "con qualsiasi mezzo" di notizie idonee a consentire l'identificazione di un minore coinvolto a qualsiasi titolo in procedimenti giudiziari (art. 50 del Codice) e con il divieto - cui soggiace "chiunque"- di diffusione dei dati idonei a rendere comunque identificabili, anche in via indiretta, i minori coinvolti e le parti di procedimenti in materia di famiglia (art. 52, c. 5 del Codice). E questo, anche considerando che l'estrema diffusività della divulgazione su internet aggrava notevolmente, rispetto a qualsiasi altro mezzo, la violazione dei diritti dell'interessato, anche perché le eventuali "regole" di privacy possono non essere applicate correttamente dall'utente o aggirate da navigatori esperti. I principi affermati in questo provvedimento – non limitati di per sé ai casi nei quali siano coinvolti minori – possono contribuire a rafforzare in misura significativa la tutela della dignità personale in rete, spesso pregiudicata da un uso poco consapevole dei social network.

Diritto all'oblio e condanne penali

Con decisione del 7 dicembre 2016, il Garante per la protezione dei dati personali ha riconosciuto il diritto alla deindicizzazione di notizie che, benché recenti, debbano tuttavia ritenersi obsolete perché non più adeguate agli sviluppi che la vicenda giudiziaria descritta abbia subito. Il diritto all'oblio potrebbe dunque esercitarsi anche a prescindere dal tempo trascorso, purché le notizie di cui si chiede la deindicizzazione forniscano un quadro non più aggiornato della persona cui si riferiscono, pregiudicandone la corretta rappresentazione.

Tale principio è stato affermato non solo in relazione a un'intervenuta archiviazione ma

anche a una sentenza di “patteggiamento”, valorizzando altresì, rispetto a una pronuncia di condanna, il riconoscimento del beneficio della non menzione della sentenza nel casellario giudiziale. Con riferimento a tale ultimo aspetto, con decisione del 6 aprile, il Garante ha infatti precisato come tale beneficio possa essere di fatto vanificato dalla facile reperibilità in rete della notizia della condanna. Si tratta di decisioni importanti, in quanto improntate a un’interpretazione “forte” di quel diritto all’oblio ora codificato dal Regolamento generale e anticipato dalla sentenza della Corte di giustizia nel caso Costeja c. Google Spain del maggio 2014. L’affermazione del diritto alla deindicizzazione di notizie che, in ragione del mancato aggiornamento rispetto all’evoluzione che abbia caratterizzato la vicenda narrata, non possano più ritenersi esatte, a prescindere dal tempo trascorso, è infatti un principio di assoluto rilievo e denso di implicazioni soprattutto nel settore della cronaca giudiziaria. Ove il rischio maggiore prodotto dalle nuove tecnologie e, soprattutto, dalla combinazione tra rete e motori di ricerca, è proprio quello di schiacciare l’identità personale sulla veste di indagato, imputato, condannato, assunta dall’interessato in un determinato momento. E questo, ignorando l’evoluzione che la vicenda giudiziaria (e quindi, di riflesso, la stessa identità dell’interessato) abbia subito.

Telemarketing

Nell’ambito del maxi-emendamento al ddl concorrenza su cui, il 3 maggio, il Governo ha posto e ottenuto al Senato la fiducia, è contenuta una norma sul telemarketing che rischia di legittimare rilevanti violazioni del diritto alla protezione dei dati personali dei cittadini. Essa, infatti, modificando il codice privacy, ammette la possibilità di effettuare chiamate promozionali in assenza del presupposto, altrimenti necessario, del consenso.

La norma ha una valenza generale: si riferisce infatti al “contatto” stabilito telefonicamente con l’“abbonato”, dunque all’intestatario di una linea telefonica fissa o mobile (quest’ultima non suscettibile di iscrizione nel registro delle opposizioni salvo nei rarissimi casi di utenze inserite negli elenchi), a prescindere dalla sua inclusione nel registro stesso.

Dunque chiunque – sia iscritto nel registro o non lo sia perché intestatario di un’utenza mobile ovvero si sia comunque opposto alla ricezione di chiamate promozionali – potrà, in tal modo, essere destinatario di simili telefonate. L’unica, debolissima, tutela di cui disporrà sarà la manifestazione del proprio dissenso alla prosecuzione della chiamata in corso, senza tuttavia alcuna garanzia rispetto alle telefonate successive, potenzialmente infinite.

Si tratta di una norma che, dunque, liberalizza il telemarketing “selvaggio”, non poten-

do in alcun modo ritenersi che essa si riferisca ai soli utenti di linee fisse non iscritte nel registro delle opposizioni..

Comprensibili, pertanto, le criticità manifestate in proposito dalle associazioni dei consumatori ma soprattutto dallo stesso Garante per la protezione dei dati personali, che ha auspicato una riforma della disciplina, anche nell'ambito dell'esame del ddl di riforma del registro delle opposizioni (A.S. 2603), attualmente all'esame della Commissione Lavori pubblici del Senato, che al contrario mira a rafforzare le garanzie dei cittadini rispetto al telemarketing. Al momento di licenziare queste bozze, risulta approvato in Commissione l'emendamento soppressivo della norma in questione. Scelta che, se confermata in Assemblea e nelle successive letture, consoliderebbe quella tendenza positiva recentemente riscontrata, anche a livello legislativo, nella materia della protezione dati.

Protezione dell'ambiente e vita buona

Il punto della situazione

Ulrich Beck (1944-2015), nel suo ultimo libro(1), scrive di “metamorfosi” del mondo, assumendo il **cambiamento climatico** come esempio di questa trasformazione profonda, nella quale le certezze della società moderna vengono meno e qualcosa di nuovo nasce. Per il sociologo tedesco, il riconoscimento del rapporto di interdipendenza tra gli Stati nasce dalla consapevolezza che **non ci sono risposte nazionali a problemi globali**, «L'innalzamento del livello dei mari sta creando nuovi paesaggi di disuguaglianza, sta disegnando nuove mappe le cui linee chiave non sono quelle dei tradizionali confini tra gli Stati-nazione ma quelle delle quote sul livello del mare»(2). In questo scenario, l'**accordo di Parigi**, entrato in vigore il 4 novembre 2016, definisce un piano d'azione internazionale per contenere entro i 2 °C l'aumento della temperatura media del pianeta causato dalle emissioni di gas serra. Gli Stati Uniti, firmatari dell'accordo durante l'amministrazione Obama, hanno tuttavia annunciato, attraverso le parole del nuovo Presidente Donald Trump, la volontà di ritirarsi dagli impegni assunti sul clima(3). In base all'articolo 28 dell'accordo, la facoltà di recesso può essere esercitata soltanto dopo tre anni dalla sua entrata in vigore per la parte recedente. L'aria, il suolo, il rumore, i rifiuti, l'acqua sono questioni che non conoscono confini, ed impongono ai responsabili delle decisioni pubbliche di dialogare tra loro e allargare lo sguardo. Nel libro “Vivere per qualcosa”(4), frutto dell'incontro tra Josè Mujica, Carlo Petrini e Luis Sepulveda, i cittadini sono esortati ad essere soggetti attivi del nostro sviluppo e a partecipare alle più urgenti problematiche che attanagliano il mondo intero, a cominciare da quelle ambientali. L'**inquinamento atmosferico** è l'immissione di sostanze nell'aria, in misura e condizioni tali da pregiudicare la salute dei cittadini, con effetti ancora più pregiudizievoli per l'infanzia. L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha fornito un atlante dei rischi ambientali cui sono esposti i bambini e delle relative conseguenze, allo scopo di individuare politiche e azioni in grado di garantire ai minori l'opportunità di vivere in un ambiente sano e sicuro(5). La geografa Paola Bonora invita a riflettere su cosa significhi il **consumo di suolo**: il risultato dell'immobiliarizzazione e della rendita passiva, di una pianificazione territoriale debole, di norme disattese, di speculazione, di corruzione, e di opere inutili e incompiute.(6) Nelle conclusioni del suo saggio, l'autrice rammenta al lettore che le piazze, le strade e i luoghi in cui può avvenire l'incontro sono diventati paesaggi stranianti, spazi ostili, corridoi di transito popolati da consumatori frenetici: ecco allora la proposta di ripensare il territorio in chiave umana e non solo

economica, e di mettere in atto politiche coerenti.(7)

Attuazione delle politiche ambientali in materia di inquinamento atmosferico.

Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità, gli episodi di inquinamento atmosferico acuto in molte città del mondo sono in continua crescita. Le mappe interattive fornite dall'agenzia delle Nazioni Unite, specializzata per le questioni sanitarie, fotografano l'Italia come il paese con più alta concentrazione di polveri sottili nell'Europa occidentale(8). L'Agenzia Europea dell'Ambiente ha pubblicato, lo scorso novembre, un rapporto sulla qualità dell'aria in Europa, dalla cui lettura emerge che effetti dannosi sulla salute umana o sull'ambiente nel suo complesso sono prodotti anche dall'ozono (molecola triatomica di ossigeno) di cui, nell'anno 2014, si rileva nel nostro paese una consistente presenza in Pianura Padana(9). Con riferimento allo stato di salute connesso all'inquinamento, l'aria inquinata uccide ogni anno almeno 3,3 milioni di persone, **le città più inquinate** del mondo si trovano, in gran parte, **nei paesi poveri o a economia emergente**(10). In Italia, l'Istituto per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) ha rilevato la presenza di rilevanti disomogeneità territoriali in relazione al fenomeno dell'inquinamento atmosferico, e rimarcato la necessità, per migliorare la qualità dell'aria, di politiche ambientali strutturali di ampio orizzonte, temporale e spaziale, supportate da strumenti di valutazione preventiva della loro efficacia(11).

La classifica dei capoluoghi di provincia che hanno superato, nel 2016, con almeno una centralina urbana la soglia limite di polveri sottili in un anno, colloca Torino al primo posto con 89 superamenti.(12)

L'ambiente rappresenta il settore in cui si concentrano le maggiori **procedure di infrazione avviate dall'Unione europea nei confronti dell'Italia**(13), come è ben noto la violazione o mancata attuazione delle norme stabilite di comune accordo determina la possibilità che la Commissione eserciti un'azione legale nei confronti dello Stato. La Commissione europea ha avviato la seconda fase della procedura di infrazione aperta nei confronti dell'Italia - e di altri Paesi: Germania, Francia, Spagna, Gran Bretagna - per non aver ottemperato agli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria, con riferimento al mancato rispetto dei valori limite di biossido di azoto (NO₂) in 15 zone e agglomerati situati nel territorio delle regioni Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sicilia e Toscana(14). E' inoltre ancora aperta la procedura sulla cattiva applicazione della medesima direttiva, per il superamento dei valori limite di PM10(15). Nella seduta del 24 gennaio 2017, la Commissione europea ha indirizzato all'Italia una lettera di messa in mora(16) per mancato recepimento della direttiva 2015/1480/UE che modifica vari allegati delle direttive 2004/107/CE e 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio recanti le disposizioni relative ai metodi di riferimento, alla convalida dei dati e all'ubicazione dei punti di campionamento per la valutazione della qualità dell'aria ambiente. In conseguenza di ciò, e considerato che

l'attuazione della direttiva 2015/1480 citata richiedeva la modifica e l'integrazione di alcuni allegati del decreto legislativo(17) di recepimento della direttiva sulla qualità dell'aria, il Ministero dell'ambiente ha approvato il decreto 26 gennaio 2017, in vigore dal 24 febbraio 2017.

A febbraio 2017, **l'organo esecutivo dell'U.E. ha introdotto un nuovo strumento volto ad esaminare l'attuazione delle politiche ambientali negli Stati membri**, e individuare i modi in cui colmare le lacune riscontrate, esso è composto da una relazione per ciascun paese, una comunicazione con le conclusioni, e raccomandazioni. La piena attuazione della legislazione ambientale europea consentirebbe un risparmio annuale pari a 50 miliardi di euro di costi sanitari e costi diretti per l'ambiente, a vantaggio dei cittadini, delle amministrazioni pubbliche e dell'economia.(18) Nelle 28 relazioni nazionali elaborate(19), la Commissione illustra le forze, le opportunità e le debolezze dei singoli Stati esaminati. A proposito dell'Italia, il documento di lavoro, dopo aver rimarcato che la qualità dell'aria continua a destare preoccupazioni, suggerisce le seguenti iniziative(20):

- mantenere tendenze al ribasso delle emissioni di inquinanti atmosferici, al fine di raggiungere la **piena conformità con i valori limite di qualità dell'aria**, nonché ridurre le ripercussioni negative dell'inquinamento atmosferico sulla salute, sull'ambiente e sull'economia;
- ridurre le emissioni di ossidi di azoto (NO_x) al fine di rispettare i limiti nazionali attualmente in vigore e/o ridurre il biossido di azoto (NO₂) (e le concentrazioni di ozono), tra l'altro, diminuendo le emissioni legate ai **trasporti**, in particolare nelle **aree urbane**;
- ridurre l'emissione e la concentrazione di PM10 diminuendo le emissioni legate alla produzione di energia e calore che utilizzano combustibili solidi, ai trasporti e all'agricoltura.

Sul versante normativo europeo, merita di essere richiamata anche la direttiva 2016/2284/UE del 14 dicembre 2016 che concerne la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici (modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE), entrata in vigore il 31 dicembre 2016, che dovrà essere recepita entro il 1° luglio 2018, il cui obiettivo è conseguire livelli di qualità dell'aria che non comportino rischi significativi per la salute umana e l'ambiente.

L'attività industriale, compresa quella per la produzione di energia e quella estrattiva, il traffico autoveicolare, i processi di combustione per la produzione di calore, l'incenerimento dei rifiuti solidi costituiscono fonte di inquinamento. Tale constatazione e il **rispetto degli obblighi europei** hanno dato **impulso all'attività legislativa interna**, che si è tradotta nell'adozione del decreto legislativo, entrato in vigore il 12 maggio 2017, di attuazione delle direttive sulla qualità della benzina e del combustibile diesel e

sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, con conseguente modifica degli atti di recepimento(21). Sul piano dell'attività ministeriale, sono stati individuati i criteri da applicare per fissare i valori limite di emissione in atmosfera degli impianti degli stabilimenti a tecnologia avanzata nella produzione di biocarburanti (D.M. 7 novembre 2016), e stabilite le procedure per verificare il rispetto della qualità delle misure dell'aria ambiente, effettuate nelle stazioni di misurazione previste nei programmi di valutazione regionali di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (D.M. 30 marzo 2017).

Contro il consumo di suolo, risorsa non rinnovabile.

«Il suolo è una risorsa finita ed estremamente fragile, che si sta sempre più degradando nell'UE»(22), con queste parole la Commissione europea dà inizio all'analisi del nostro paese sul versante dell'attuazione delle politiche ambientali in materia di protezione del suolo. Nel documento di lavoro, l'organo esecutivo dell'Unione richiama i dati forniti da Eurostat ed Agenzia Europea dell'Ambiente, secondo i quali la copertura dei terreni con materiale impermeabile su vaste aree, dovuta a un eccessivo sviluppo urbano, ha incrementato il **rischio idrogeologico** e la **vulnerabilità alle frane e alle alluvioni** in diverse aree, con l'effetto di aumentare l'intensità e la frequenza degli eventi di inondazione e dei danni correlati.(23)

L'erosione incide sulla capacità di prevenire le inondazioni e la siccità, contrastare l'effetto serra, e in questo modo far fronte ai cambiamenti climatici. In Italia, essa presenta un tasso medio (8,4 tonnellate per ettaro all'anno nel 2010) che è al di sopra della media U.E. (2,4 tonnellate per ettaro all'anno).(24) Fenomeni di dissesto idrogeologico, innescati da eventi meteorici intensi, hanno spesso interessato la nostra penisola, con effetti più pesanti in quelle aree in cui il territorio ed il paesaggio sono stati modificati in modo profondo dall'intervento dell'uomo. Tra il 21 ed il 25 novembre 2016, il Piemonte è stato colpito da precipitazioni forti con particolare presenza, all'inizio, nel cuneese ed alessandrino al confine con la Liguria, ed il 22 e 23 novembre nelle zone del vercellese, biellese e alto torinese(25), che hanno causato feriti, danni ingenti e isolato centri abitati e aziende.

Il 24 agosto 2016 un **terremoto** di magnitudo pari a 6.0 ha interessato i territori di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, in modo particolare i comuni di Amatrice, Accumoli e Arquata del Tronto, e mietuto nel Centro Italia 299 vittime, numerosi sono stati i feriti, e gravi i danni alle abitazioni, al patrimonio artistico-culturale e ai beni pubblici. Il 26 ed il 30 ottobre altre violente scosse hanno colpito il Centro Italia, soprattutto il confine tra Umbria e Marche, quella del 30 ottobre, di magnitudo 6.5, non ha determinato la morte di alcuna persona, ma è stata la più forte in Italia negli ultimi trent'anni. Il 18 gennaio 2017, quattro scosse di magnitudo tra 5.1 e 5.5 si sono verificate in particolare nelle Regioni Lazio e Abruzzo con epicentro a Montereale, Pizzoli, Capitignano,

Campotosto e Cagnano Amiterno, una slavina ha poi travolto e distrutto l'Hotel Rigopiano, situato alle pendici del Gran Sasso, in provincia di Pescara. Questi ultimi eventi hanno causato in totale 34 vittime, di cui 29 a Rigopiano. La Protezione civile riferisce che sono oltre 11.700 le persone ospitate in strutture messe a disposizione dai Comuni (oltre 2.600) o alberghiere (poco più di 8.900), mentre decine di migliaia hanno trovato autonomamente una sistemazione e usufruiscono della misura "Cas-Contributo di Autonoma Sistemazione", introdotta dopo il terremoto del 24 agosto.(26)

In relazione agli eventi sismici del 2016, il Governo, ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere, ha disciplinato gli interventi per la riparazione, ricostruzione, assistenza alla popolazione e ripresa economica nei territori interessati, e previsto altresì che la gestione straordinaria termini alla data del 31 dicembre 2018.(27) Al fine di concordare i contenuti dei provvedimenti da adottare e garantire l'applicazione uniforme e unitaria in ciascuna Regione delle ordinanze e direttive commissariali, nonché di verificare l'avanzamento della ricostruzione, è stata costituita una cabina di coordinamento presieduta dal Commissario straordinario di Governo e dai Presidenti delle Regioni interessate in qualità di vice commissari (art. 1, d.l. 189/2016). Il Commissario straordinario è tenuto ad operare attraverso l'analisi delle potenzialità dei territori e delle singole filiere produttive esistenti, anche attraverso l'ascolto e la consultazione, nei Comuni interessati, degli operatori economici e della cittadinanza (art. 2). Allo scopo di prevenire e contrastare infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti che fruiscono di contributi pubblici, aventi ad oggetto gli interventi per la ricostruzione, il Governo ha stabilito una serie di controlli, soprattutto nel caso di risanamento ambientale delle aree più esposte a rischio di infiltrazione mafiosa (art. 30). I provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa, ad esclusione di quelli gestionali, adottati dal Commissario straordinario devono essere sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti (art. 33); inoltre i suoi atti devono essere pubblicati e aggiornati sul sito istituzionale del commissariato straordinario, nella sezione «Amministrazione trasparente» e sottoposti alla disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni(28)(art. 36). Gli effetti dello stato di emergenza, dichiarato nell'agosto 2016, sono stati nel tempo estesi con delibere del Consiglio dei ministri, in conseguenza degli ulteriori eventi sismici che hanno colpito i territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria nel gennaio 2017, e dei fenomeni meteorologici che hanno interessato i territori delle medesime Regioni nello stesso mese, fino a giungere ad un nuovo decreto-legge contenente misure urgenti.(29)

Le informazioni diffuse nel luglio 2016 dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), aggiornate al 2015, riferiscono di un **consumo di suolo in continua crescita**, con aree naturali e agricole coperte da asfalto e cemento, a causa di nuove infrastrutture, di insediamenti commerciali, produttivi e di servizio e dell'espansione

sione di aree urbane, spesso a bassa densità: in termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato ormai circa 21.100 chilometri quadrati del nostro territorio. (30) A livello comunale, i maggiori valori di superficie consumata si riscontrano a Roma (oltre 31.000 ettari), con una crescita di ulteriori 160 ettari tra il 2012 e il 2015 (lo 0,5% in più) e in molti comuni capoluoghi di provincia: Milano (oltre 10.000 ettari), Torino (8.200), Napoli (7.300), Venezia, Ravenna, Palermo, Parma, Genova, Verona, Ferrara, Taranto, Perugia e Catania (tra i 5.000 e i 7.000 ettari di suolo consumato). (31)

Il percorso verso il rallentamento e futuro azzeramento del consumo di suolo, vitale per la protezione dell'ambiente e per la nostra stessa economia, necessita di controlli effettivi e di una normativa specifica. Il 12 maggio 2016 è stato approvato dalla Camera dei deputati il **disegno di legge “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”** (Atto Camera n. 2039) (32), teso a promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente. Il suolo viene definito dal legislatore come bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni che hanno ricadute positive sulla prevenzione degli eventi di dissesto idrogeologico e sulle strategie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Il disegno di legge (Atto Senato n. 2383) (33) è **in corso di esame in commissione presso il Senato della Repubblica**, prevede il divieto di utilizzare gli oneri di urbanizzazione per la spesa corrente e di cambiare la destinazione d'uso per le superfici agricole che hanno beneficiato di aiuti dall'Unione europea. Il testo consente il consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui non esistano alternative come il riuso delle aree già urbanizzate e la rigenerazione delle stesse, riconosce così gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea per il traguardo del consumo netto di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050. Un profilo di rilievo nel disegno di legge è l'attività di monitoraggio del consumo di suolo, da realizzare attraverso l'Ispra ed il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, che a tal fine hanno accesso diretto alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa rilevante gestita da soggetti pubblici.

Tutela dell'ambiente, tra riforma della pubblica amministrazione e lotta alla corruzione.

L'attuazione efficace delle politiche ambientali, nazionali e sovranazionali, richiede **una normativa certa e stabile ed un sistema amministrativo trasparente** in grado di assolvere con competenza il ruolo che gli è riconosciuto. La Commissione europea, nel documento di lavoro più volte citato, richiama gli indicatori mondiali di governance della Banca mondiale per il 2015, secondo i quali il settore pubblico italiano si attesta ben al di sotto della media U.E. per l'efficacia delle azioni di governo (34). Nell'agosto 2015, l'Italia ha approvato la **legge delega di riforma delle amministrazioni pubbliche** (legge n. 124/2015) (35) e decreti attuativi, rispetto alla quale la Commissione ha proposto una raccomandazione per il 2016 che ha valenza ambientale, in cui si è riferita alla lotta contro la corruzione per rimarcare la necessità di un suo potenziamento

attraverso la revisione sistematica dell'istituto della prescrizione(36). Come è ben noto, la corruzione produce una serie di effetti distorsivi, si tratta di un fenomeno difficile da indagare, in quanto insieme ai costi economici diretti, quantificabili in miliardi di euro, si aggiungono quelli indiretti: i costi connessi ai ritardi nella conclusione delle procedure amministrative, al cattivo funzionamento dei meccanismi posti a presidio degli interessi collettivi, alla inutilità di alcune opere pubbliche realizzate con grandi sacrifici da parte dei contribuenti, al mancato controllo pubblico sulla destinazione delle risorse pubbliche e sulla trasformazione del territorio.(37) Lo **stretto legame tra corruzione e criminalità organizzata nel settore “ambiente ed edilizia”**, di particolare rilevanza in ragione del livello degli interessi economici coinvolti e della devastazione ambientale che è in grado di produrre, è favorito dalla mancata adozione di piani regolatori edilizi e dall'assenza di controlli e reazioni adeguate rispetto al fenomeno dell'abusivismo, nonché dalla inadeguata programmazione sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.(38)

Nella lotta all'ecomafia e agli ecoreati, Legambiente individua i primi segnali di una inversione di tendenza dopo l'approvazione della legge in materia di delitti contro l'ambiente(39), tuttavia la corruzione è fenomeno sempre più dilagante nel nostro paese: dal 1° gennaio 2010 al 31 maggio 2016 l'associazione ha contato 302 inchieste sulla corruzione in materia ambientale, con 2.666 persone arrestate e 2.776 denunciate, la Lombardia è la regione con il numero più alto di indagini (40), seguita da Campania (39), Lazio (38), Sicilia (32) e Calabria (27).(40)

Nel rapporto annuale presentato il 16 marzo 2017, la Guardia di Finanza riporta i dati dell'attività, svolta nel corso del 2016, di prevenzione e repressione dei fenomeni evasivi, contrasto alla criminalità organizzata, lotta ai traffici illeciti e agli sprechi di risorse pubbliche, e di contrasto agli illeciti nel settore ambientale. A quest'ultimo riguardo, i soggetti denunciati/verbalizzati sono stati 2.159, i sequestri di rifiuti industriali (tonnellate) 306.965, i sequestri di discariche abusive 36(41).

Nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione, il Governo ha adottato disposizioni per razionalizzare le funzioni di polizia e assorbire il Corpo forestale dello Stato: la Guardia di Finanza è diventata l'unica forza di Polizia sul mare, e l'Arma dei Carabinieri, che ha assorbito il Corpo forestale, esercita compiti di sicurezza anche in materia forestale, ambientale e agroalimentare (artt. 2 e 7 D.Lgs. n. 177/2016).(42)

Nell'esaminare gli squilibri macroeconomici del nostro Paese, la Commissione europea ha osservato che l'eccessiva durata delle procedure burocratiche riduce l'efficacia dell'azione amministrativa, la mancanza di un chiaro riparto delle competenze tra amministrazioni centrali e locali determina sovrapposizioni e conflitti tra istituzioni, che rendono le procedure amministrative incerte in termini di durata e di esito, questa mancanza di trasparenza riduce la responsabilità della pubblica amministrazione.(43) L'inefficienza denunciata dalla Commissione riguarda anche la gestione dei rifiuti

e delle infrastrutture idriche, in particolare nel Sud dell'Italia, mentre nelle regioni del Centro-Nord le principali sfide, che hanno un forte impatto sul bilancio nazionale, sono la gestione carente del territorio, le inondazioni e l'inquinamento atmosferico.(44)

Per assicurare un'azione conoscitiva e di controllo pubblico efficace ed omogenea, ai fini della qualità dell'ambiente e a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale, il 14 gennaio 2017 è entrata in vigore la legge che ha istituito il **Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente** (anche denominato «Sistema nazionale»), di cui fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) e le Agenzie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per la protezione dell'ambiente (Arpa), contrassegnato da una struttura “a rete”(45). Il Sistema nazionale, mediante lo **svolgimento di attività tecnico scientifiche**, concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali, nonché della piena realizzazione del principio «chi inquina paga» (art. 1, comma 2, l. n.132/2016). Spetta al Sistema nazionale monitorare lo stato dell'ambiente, controllare le fonti di inquinamento, trasmettere dati ai diversi livelli istituzionali preposti al governo delle materie ambientali, diffondere al pubblico l'informazione, attuare programmi di formazione e di aggiornamento del personale di amministrazioni e di enti pubblici che operano nel settore ambientale (art. 3). Di recente, la Corte costituzionale ha ricordato che **l'autonomia è un requisito qualificante delle singole Agenzie regionali, come del Sistema in generale**, poiché solo grazie ad essa può essere garantito il rispetto dei criteri tecnico-scientifici, cui il sistema stesso deve attenersi(46). L'Ispra gestisce il **Sistema informativo nazionale ambientale** (Sina), cui concorrono sistemi informativi regionali (Sira) gestiti dalle Agenzie territorialmente competenti, le informazioni sono divulgate, indipendentemente dalla sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, alla pubblica amministrazione, agli enti e laboratori di ricerca, ai professionisti e, in generale, a tutti i cittadini (art. 11). Sul sito web dell'Istituto citato sono pubblicati, per esempio, i dati sulla qualità dell'ambiente nelle nostre città, in cui riceve ampio spazio l'analisi delle azioni e degli strumenti per la sostenibilità locale intrapresi dalle pubbliche amministrazioni(47). Il rispetto dei criteri di qualità delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali, che devono essere complete, tempestive, aggiornate, chiare ed accessibili, è espressione di quel **diritto ad una buona amministrazione** riconosciuto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte dedicata alla **cittadinanza** (art. 41).

Note

(1) - U. Beck, *La metamorfosi del mondo*, Editori Laterza, Bari, 2016.

- (2) - U. Beck, *La metamorfosi del mondo cit.*, p. 6.
- (3) - ANSA, *Clima: Trump annuncia l'addio all'accordo di Parigi. Europa e Cina contro: 'Indietro non si torna'*, 3 giugno 2017.
- (4) - J. Mujica, C. Petrini, L. Sepulveda, *Vivere per qualcosa*, Guanda Editore, Milano, 2017.
- (5) - World Health Organization, *Inheriting a sustainable world? Atlas on children's health and the environment*, 2017, consultato al seguente link: <http://www.who.int/ceh/publications/inheriting-a-sustainable-world/en/>
- (6) - P. Bonora, *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- (7) - P. Bonora, *Fermiamo il consumo di suolo cit.*, pp. 127-128.
- (8) - World Health Organization, *Ambient air pollution: a global assessment of exposure and burden of disease*, WKO, Geneva, 2016, e *Interactive air pollution maps*, consultati al seguente link: <http://www.who.int/phe/publications/air-pollution-global-assessment/en/>
- (9) - European Environment Agency, *Air quality in Europe — 2016*, Report No 28/2016, EEA, 2016, p.36, consultato al seguente link: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2016>
- (10) - P. Greco, *Le città più inquinate. Oltre 3 milioni di morti ogni anno*, Rocca n. 11 del 1° giugno 2017, Editore Pro Civitate Christiana, Assisi, p. 24.
- (11) - Ispra, *Qualità dell'ambiente urbano. XII Rapporto*. Edizione n. 2016, Stato dell'ambiente n. 67/2016, Roma, dicembre 2016, p. 445.
- (12) - Legambiente, *Mal'aria di città 2017. Come ridurre lo smog cambiando le città italiane in 10 mosse*, Bologna 30 gennaio 2017, p. 10.
- (13) - Si veda la banca dati Eur-infra per un elenco delle procedure aperte, al seguente link: <http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx>
- (14) - Procedura n. 2015/2043, fase: parere motivato ex art. 258 TFUE.
- (15) - Procedura n. 2014/2147, fase: parere motivato ex art. 258 TFUE.
- (16) - Procedura n. 2017/0130.
- (17) - D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 155 (all. I, III, VI e IX).
- (18) - Si legga il comunicato stampa e quanto dichiarato da Karmenu Vella, Commissario U.E. per l'ambiente, gli affari marittimi e la pesca, al seguente link: https://ec.europa.eu/italy/news/nuovo_strumento_it
- (19) - I rapporti sono disponibili accedendo alla mappa pubblicata al seguente link: http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm
- (20) - Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE. Relazione per paese – ITALIA*, Bruxelles, 3 febbraio

2017, SWD (2017) 47 final, p. 19.

- (21) - D.lgs. 21 marzo 2017, n. 51, attuazione delle direttive 2015/652/UE e 2015/1513/UE.
- (22) - Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE. Relazione per paese – ITALIA, Bruxelles, 3 febbraio 2017, SWD (2017) 47 final, p.15.
- (23) - Commissione europea, Documento cit., p.16.
- (24) - Commissione europea, Documento cit., p.16.
- (25) - Arpa Piemonte, Analisi preliminare evento 21-26 novembre 2016, p. 3, consultato sul sito istituzionale dell'ente, al seguente link: <http://www.arpa.piemonte.gov.it/news/evento-alluvionale-21-26-novembre-2016-2013-pubblicato-il-rapporto-preliminare>
- (26) - Protezione civile, Dossier "Terremoto centro Italia: un punto a sei mesi dall'inizio dell'emergenza", consultato al seguente link: http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS62756
- (27) - Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla Legge 15 dicembre 2016, n. 229.
- (28) - D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.
- (29) - Decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazione dalla Legge 7 aprile 2017, n. 45.
- (30) - Ispra, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, Rapporto n. 248/2016, luglio 2016, Roma, capitolo 7 "Stima del consumo di suolo a livello nazionale e regionale", p. 12.
- (31) - Ispra, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici cit., capitolo 8 "Stima del consumo di suolo a livello provinciale e comunale", p. 16.
- (32) - Si veda: Camera dei deputati, XVII Legislatura, Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato, A.C. 2039-902-948-1176-1909-A, Dossier n. 426 - Elementi per l'esame in Assemblea, 22 aprile 2016.
- (33) - Si veda: Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Fascicolo Iter, DDL S. 2383, Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato, 31 maggio 2017.
- (34) - Commissione europea, Documento cit., p.31.
- (35) - La Corte Costituzionale, con sentenza 9 - 25 novembre 2016, n. 251 (in G.U. 1ª s.s. 30/11/2016, n. 48), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1 lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2 "nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni".
- (36) - Commissione europea, Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Italia, Bruxelles, 18 maggio 2016, COM(2016) 332 final, pp. 6 e 9.

- (37) - R.Razzante, La nuova regolamentazione anticorruzione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 3.
- (38) - R.Razzante, op. cit., p. 7.
- (39) - Legge 22 maggio 2015, n. 68. La prima sentenza intervenuta dopo l'introduzione degli ecoreati: C. Cass. Pen., Sezione Terza, Pres. Amoroso, est. Ramacci, n. 46170 del 3 novembre 2016.
- (40) - Si veda: Legambiente presenta Ecomafia 2016, le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia, 5 luglio 2016, consultato al seguente link: <https://www.legambiente.it/contenuti/comunicati/legambiente-presenta-ecomafia-2016-le-storie-e-i-numeri-della-criminalita-ambie>
- (41) - Guardia di Finanza, Rapporto annuale 2016, Roma, p.35.
- (42) - D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 177.
- (43) - Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 26 febbraio 2016, SWD(2016) 81 final, p. 72.
- (44) - Commissione europea, Documento di lavoro ult. cit., p. 98.
- (45) - Legge 28 giugno 2016, n. 132 (G.U. n.166 del 18 luglio 2016). Si veda: Servizio Studi della Camera dei deputati, Dossier n. 52/2 - Schede di lettura, 23 maggio 2016, e Dossier n. 57/3 - Elementi per l'esame in Assemblea, 10 giugno 2016.
- (46) - Corte costituzionale, sentenza 7 giugno 2017, n. 132.
- (47) - Ispra, Qualità dell'ambiente urbano. XII Rapporto, Stato dell'Ambiente 67/16, dicembre 2016.

