

www.rapportodiritti.it

RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA

AGGIORNAMENTO 2018



A BUON
DIRITTO
ONLUS



Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

Aggiornamento 2018

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.....	20
Il pluralismo religioso.....	29
Rom Sinti Caminanti.....	38
Dallo Ius migrandi all'integrazione.....	46
Fuggiaschi profughi e richiedenti asilo.....	55
Habeas corpus e garanzie.....	71
Libertà di espressione e di informazione.....	79
Diritti dei minori.....	83
Istruzione e mobilità sociale.....	92
Libertà e autodeterminazione femminile.....	101
Diritto alla salute e libertà terapeutica.....	114
Garanzie del lavoro e garanzie di reddito.....	123
Diritto all'ambiente e vita buona.....	136
Dati sensibili riservatezza e oblio.....	143

Disabilità e persona

Il punto della situazione

Tra le diverse questioni emerse nel corso dell'ultimo periodo, pare poter assumere un valore paradigmatico quella relativa alla "segregazione" delle persone con disabilità, tema inevitabilmente correlato all'effettiva garanzia del diritto a una vita indipendente, all'autodeterminazione e all'inclusione nella società.

Il sostegno ai percorsi di vita indipendente, alle misure di assistenza indiretta e alla domiciliarità, sembra, infatti, continuare ad avere un carattere esclusivamente residuale rispetto a interventi predefiniti e gestiti direttamente dagli enti pubblici come, in particolare, l'inserimento in struttura. Nella sua Relazione al Parlamento 2018, il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale rileva come nell'ambito degli interventi e dei servizi rivolti alle persone con disabilità emergano sempre più diffusamente "sintomi di "sanitarizzazione", dettati dalla mancata attivazione o dal mancato coordinamento di supporti per il vivere nel proprio contesto abitativo e sociale abituale". Considerazioni che confermano quanto il Comitato Onu sui Diritti delle Persone con Disabilità segnalava nelle sue Osservazioni, esprimendo preoccupazione per la "tendenza a re-istituzionalizzare le persone con disabilità e per la mancata riassegnazione di risorse economiche dagli istituti residenziali alla promozione e alla garanzia di accesso alla vita indipendente per tutte le persone con disabilità nelle loro comunità di appartenenza".

Anche in relazione a tale situazione bisogna rilevare la quasi totale assenza di impegni e riferimenti alle prospettive di attuazione del secondo Programma d'azione per la disabilità, in cui si evidenzia, tra le altre cose, l'importanza di considerare la promozione della vita indipendente e il sostegno all'autodeterminazione non più come "settori" dell'intervento di welfare quanto piuttosto "criteri ispiratori complessivi del sistema".

L'occupazione continua a essere un miraggio per la maggior parte delle persone con disabilità. Secondo i dati 2017 dell'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle regioni italiane, soltanto il 18% dei 775.000 disabili iscritti alle liste di collocamento ha trovato un'occupazione.

L'accessibilità come "tema ubiquitario e trasversale" pare essere ancora lontana dal diventare "principio chiave per sostenere processi inclusivi e la piena partecipazione", se, a titolo puramente esemplificativo, la normativa per l'eliminazione delle barriere architettoniche (Piano per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche, PEBA, l. 41/1986),

è disattesa da circa 30 anni su quasi tutto il territorio nazionale, testimoniando la permanenza di barriere culturali, oltre che architettoniche, profondamente radicate nel nostro paese.

Continuano a essere numerosi, e di particolare gravità, gli episodi di discriminazioni e violenze subiti dalle persone con disabilità relativamente ai quali il Comitato ONU, nelle sue Osservazioni, aveva espresso preoccupazione, segnalando, in particolare, l'assenza d'interventi specifici per il contrasto alle discriminazioni plurime, di cui sono oggetto, in particolare, donne, minori e migranti. A far da sfondo a tali violenze e discriminazioni si rileva, in diversi interventi e dichiarazioni, la diffusione di pregiudizi e considerazioni fortemente stigmatizzanti.

Per contrastare questa “deriva” appare prioritario sviluppare un percorso culturale, capace di contribuire alla realizzazione di una società realmente inclusiva, fondata sul riconoscimento e sul rispetto dei diritti di tutti perché, come ben evidenziato dalle parole del Garante: “Nessuna azione di monitoraggio o di prevenzione può essere scissa dal fornire un contributo alla crescita culturale. Perché la democrazia la si costruisce nelle Istituzioni, nelle culture diffuse, ancor prima che nell'utilizzo di strumenti di controllo e di sanzione”.

Alcune perplessità, in ultimo, ha sollevato la recente istituzione di un Ministero specifico per la disabilità che, sempre secondo il Garante, è auspicabile possa esser letta: “come l'indicazione di una accelerazione nel processo d'integrazione dei relativi problemi all'interno del quadro complessivo della tutela dei diritti di tutti e non come separazione da quest'ultimo”.

Ministro famiglia e disabilità

Il 5 luglio 2018 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto contenente le deleghe a Lorenzo Fontana, neo-Ministro senza portafoglio alla Famiglia e alle Disabilità (Sottosegretario Vincenzo Zoccano). In particolare all'articolo 4 sono indicate le funzioni delegate in materia di disabilità. La delega riguarda tutte le funzioni (d'indirizzo, di coordinamento e di promozione d'iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, ...) attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri e, salve le competenze attribuite dalla legge ai singoli Ministri, la “promozione e il coordinamento delle politiche governative volte a garantire la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità e a favorire la loro piena ed effettiva partecipazione e inclusione sociale, nonché la loro autonomia, ...” (art. 4 commi 1, 2).

A tali fini il Ministro è delegato, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con gli altri Ministri competenti, a:

- a) adottare le iniziative necessarie per la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento ed il monitoraggio delle politiche di sostegno delle persone con disabilità (anche con riferimento alla revisione del sistema di certificazione della condizione di disabilità);
- c) promuovere e coordinare le attività finalizzate all'attuazione del principio di parità di trattamento, pari opportunità e non discriminazione (anche con riguardo alle politiche per l'inclusione lavorativa e scolastica);
- d) assicurare la piena attuazione della normativa in materia di disabilità (con riferimento al Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità);
- e) sviluppare una governance coordinata tra i diversi livelli di Governo delle prestazioni e dei servizi socio-sanitari ed educativi in favore delle persone con disabilità e favorire l'adozione di buone pratiche per la realizzazione di interventi anche in materia di vita indipendente e contrasto alla segregazione e all'isolamento delle persone con disabilità;
- f) potenziare l'informazione statistica sulla condizione di disabilità e sviluppare sistemi di monitoraggio e analisi delle politiche in favore delle persone con disabilità;
- g) curare il raccordo con le organizzazioni a vario titolo rappresentative delle persone con disabilità;
- h) promuovere e coordinare le attività di informazione e comunicazione istituzionale in materia di politiche a favore delle persone con disabilità.

Al “secondo” comma 2 (probabile refuso) vi è, poi, la delega a cooperare in materia di programmazione e utilizzo delle risorse dei diversi Fondi dedicati, e al comma 3 è prevista la delega a cooperare e raccordarsi con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali: “ai fini dello svolgimento dei compiti attribuiti all'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, ...”.

Il Ministero per la famiglia e le disabilità (Ministero senza portafoglio), è stato previsto dal “Contratto di Governo” che, al punto 16 “Ministero per le disabilità”, ne andava a delineare sommariamente ruolo, contenuti e compiti. Tale novità era già stata anticipata dall'attuale Ministro dell'Interno che auspicava la costituzione di “Un Ministero per le disabilità” in piena campagna elettorale, il 21 febbraio 2018, prima su RepTv poi su La7, annunciando la sua volontà di centralizzare politiche e interventi riguardanti le persone con disabilità. Già allora, a seguito di queste dichiarazioni, erano stati sollevati alcuni dubbi sull'opportunità di individuare un Ministero “speciale”, piuttosto che rafforzare trasversalmente politiche, investimenti e competenze dei diversi Ministeri relativamente alle persone con disabilità. Interrogativi che sono stati riproposti dopo la costituzione del Ministero e ben sintetizzati nelle parole di Salvatore Nocera (ex Vicepresidente FISH): “Che senso ha un nuovo Ministero della Famiglia e delle Disabilità? E cosa vuole esattamente significare l'abbinamento del Ministero delle Disabilità

a quello della Famiglia? [...] Creare un nuovo Ministero, per giunta senza portafoglio, non può significare che le politiche sulle disabilità siano un settore a parte, in discontinuità con le scelte culturali e politiche inclusive realizzate in Italia da cinquant'anni?" Anche per rispondere a tali perplessità, sono arrivate le rassicurazioni del sottosegretario Zoccano che ha affermato: "L'istituzione del Ministero della disabilità non è una scelta ghetizzante, ma l'esatto opposto, perché mira a garantire la trasversalità che è necessaria quando si parla di provvedimenti che toccano la disabilità". Tuttavia è opportuno ricordare che, a garanzia di questa "trasversalità" e della piena attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, esiste già un organismo, l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, peraltro richiamato nel Decreto di delega, che, dopo diversi mesi dall'insediamento del nuovo Governo, non è ancora stato convocato. L'Osservatorio, presieduto dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, è stato istituito con la legge 18/2009, e ha i seguenti compiti:

- a) promuovere l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità;
- b) predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale;
- c) promuovere la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione delle persone con disabilità, anche con riferimento alle diverse situazioni territoriali;
- d) predisporre la relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità;
- e) promuovere la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire ad individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione dei diritti delle persone con disabilità.

E' auspicabile che alla duplicazione di alcuni compiti e funzioni, avvenuta con l'istituzione del nuovo dicastero per le disabilità, non corrisponda una marginalizzazione di tale organismo, trascurandone gli importanti contributi, a partire dalla predisposizione del Programma di Azione

Secondo Programma di Azione.

Il 12 dicembre 2017) è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il secondo Programma di Azione Biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità. Il secondo Programma di Azione, così come il primo, è stato predisposto dall'Osservatorio nazionale. La sua approvazione è stata accolta con grande soddisfazione dalle due principali associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità a livello

nazionale: FAND e FISH. In particolare Vincenzo Falabella, Presidente della FISH, ha dichiarato: “Questo è un atto programmatico di grande rilevanza, alla cui stesura la nostra Federazione ha stabilmente collaborato con un impegno convinto e decisivo. L’approvazione di esso giunge quanto mai opportuna e gradita nell’imminenza dell’insediamento del nuovo Osservatorio Nazionale sulla Disabilità, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al quale parteciperemo con rinnovata convinzione”.

La redazione del Programma di Azione da parte dell’Osservatorio Nazionale è prevista dalla legge 18/09 di ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, che ne è anche cardine e punto di riferimento fondamentale, avendo segnato “il definitivo passaggio da una visione delle persone con disabilità “come malate e minorate” ad una visione della condizione di disabilità basata sul rispetto dei diritti umani, tesa a valorizzare le diversità umane – di genere, di orientamento sessuale, di cultura, di lingua, di condizione psico-fisica e così via – e a considerare la condizione di disabilità non come derivante da qualità soggettive delle persone, bensì dalla relazione tra le caratteristiche delle persone e le modalità attraverso le quali la società organizza l’accesso ed il godimento di diritti, beni e servizi”.

Il Programma si articola in otto linee d’intervento (una in più rispetto al precedente), che a loro volta si declinano in un gran numero di azioni specifiche. Nella parte introduttiva sono indicate sinteticamente quelle che sono da considerarsi come le sfide più impegnative per ogni linea d’intervento:

1) Riconoscimento/certificazione della condizione di disabilità. Il Programma d’Azione si apre rilanciando il tema di una riforma ampia e strutturale dell’attuale sistema di certificazione della condizione di disabilità, chiedendo una legge delega che affronti la tematica in modo globale, anche al fine di permettere l’accompagnamento delle Persone con Disabilità nello sviluppo e articolazione di un “progetto personalizzato” di intervento con la ricomposizione di tutti i sostegni necessari all’inclusione sociale e all’esercizio dei diritti. [...]

2) Politiche, servizi e modelli organizzativi per la vita indipendente e l’inclusione nella società. Corollario di un nuovo approccio alla condizione di disabilità è il riorientamento dei servizi verso l’inclusione sociale e il contrasto attivo alla istituzionalizzazione e segregazione della Persona con Disabilità. La promozione della vita indipendente e il sostegno all’autodeterminazione non sono più da considerare “settori” dell’intervento di welfare quanto piuttosto criteri ispiratori complessivi del sistema. [...]

3) Salute, diritto alla vita, abilitazione e riabilitazione. Coerentemente con una visione bio-psico-sociale della disabilità il Programma d’Azione riconosce l’importanza cruciale della tutela della salute e individua tutta una serie di azioni specifiche e puntuali per arricchire e consolidare i Livelli Essenziali di Assistenza e l’integrazione sociosanitaria. [...]

4) Processi formativi ed inclusione scolastica. La linea di intervento su scuola e formazione delinea una ricca serie di azioni che vanno tutte nel senso di consolidare e rendere più efficace il processo di inclusione scolastica. Altro tema è poi quello della continuità tra orientamento/formazione e transizione al lavoro e l'accesso degli adulti con disabilità a percorsi d'istruzione e formazione permanente. [...]

5) Lavoro e occupazione. Sono proposti una serie importante di interventi volti a aggiornare puntualmente aspetti specifici della normativa per renderla più efficace nell'offrire occasioni di lavoro e la sicurezza dei lavoratori. Linee di lavoro specifiche riguardano la qualità dei servizi di collocamento mirato su tutto il territorio nazionale e l'istituzione dell'Osservatorio aziendale e il "disability manager". [...]

6) Promozione e attuazione dei principi di accessibilità e mobilità. L'accessibilità è un tema ubiquitario e trasversale a tutto il Programma d'Azione, principio chiave per sostenere processi inclusivi e la piena partecipazione delle Persone con Disabilità. La linea progettuale specifica indica la necessità di procedere ad una importante revisione della normativa italiana in tema di accessibilità dell'ambiente fisico, urbano ed architettonico. Indicazioni specifiche riguardano poi l'accessibilità dell'informazione. [...]

7) Cooperazione internazionale. Il Programma d'Azione sostiene l'azione di formazione, diffusione e confronto su temi cruciali quali la gestione delle emergenze, progettazione inclusiva, e la sensibilizzazione e informazione rivolta alla società civile e alle sue forme organizzate. [...]

8) Sviluppo del sistema statistico e di reporting sull'attuazione delle politiche. Il Programma d'Azione propone un consolidamento delle indagini correnti ma anche lo sviluppo di nuove statistiche in particolare in un settore cruciale come quello della salute mentale e della disabilità intellettuale. [...]

Purtroppo non può essere registrata positivamente l'assenza di riferimenti ed impegni relativamente alle prospettive di attuazione dell'attuale Programma di Azione, anche in relazione al fatto che delle 127 azioni previste dal precedente, pochissime sono state quelle su cui si è potuto lavorare e ancor meno quelle portate a termine, evidenziando come, in assenza di stanziamenti, tempi certi e misure concrete, anche il nuovo Programma di Azione, rischi di tradursi nell'ennesima dichiarazione d'intenti e diritti destinati a restare, in gran parte, solo sulla carta. **La crisi delle adozioni internazionali: nota di aggiornamento**

La segregazione nel rapporto del Garante.

“Segregazione significa separazione forzata dal resto della comunità. Significa l'obbligo, di vivere in una particolare sistemazione dove non è possibile scegliere dove e con

chi vivere, frequentare certi luoghi e certi ambienti, a causa della propria disabilità”(1).

Affrontare questo tema in modo non retorico, significa individuare le modalità per “impedire che persone con disabilità subiscano forme di segregazione”. Questo è quanto ha affermato, in un passaggio della [Relazione al Parlamento 2018](#), il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Mauro Palma, che rileva la necessità del costante monitoraggio di tutte le strutture che sul territorio nazionale accolgono persone con disabilità con l’obiettivo di impedire che: “subiscano forme di segregazione o forme improprie di riduzione degli spazi di libertà, nonché trattamenti inumani o degradanti, proteggendole da qualsiasi forma di violenza, di abuso o maltrattamento”. Il Garante evidenzia come per le persone con disabilità i servizi residenziali, di tipo familiare o comunitario, sono la tipologia più diffusa d’intervento rispetto ai diversi servizi per l’abitare e, pur nella consapevolezza che la segregazione può avvenire in tutti i contesti e nel corso delle diverse fasi della vita, proprio nell’ambito di tali servizi residenziali aumenta il rischio di violenza, segregazione o limitazione della libertà (basti pensare [alle 15 misure cautelari](#) emesse, nel mese di marzo, nei confronti del personale di una struttura riabilitativa a Venosa (Potenza), per maltrattamenti ripetuti e violenti, e [agli 11 rinvii a giudizio](#), nel mese di maggio, di operatori e amministratori di un’altra struttura riabilitativa ad Assisi, per atti di aggressione fisica e psicologica, con costante ricorso alla violenza).

Vi è, tuttavia, una certa differenza tra due diversi tipi di soluzioni residenziali:

- quelle “familiari” sono caratterizzate da piccole dimensioni, numeri di posti letto ridotti e da un’organizzazione che riproduce tempi e caratteristiche della vita in famiglia;
- quelle “comunitarie” sono di dimensioni più ampie con un numero di posti letto superiore ai 6 e con un’organizzazione più standardizzata e di tipo comunitario.

Dall’analisi degli ultimi dati Istat disponibili, relativi al 2014, in Italia risultavano attivi “13.203 presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari”, al cui interno erano ospitate 273.316 persone con disabilità e non autosufficienza. Di queste 218.576 (83%) risultavano essere anziani non autosufficienti (nel 98,3% dei casi ospitati in strutture che non riproducono le condizioni di vita familiari), 3.147 minori con disabilità e disturbi mentali, 51.593 come adulti con disabilità e patologia psichiatrica. Dei 32.648 posti letto dedicati alle persone con disabilità rientranti in quest’ultimo gruppo, il 93,2% risultano collocati in strutture che non riproducono l’ambiente della casa familiare (percentuale lievemente più bassa, 84,6%, per i 18.046 posti letto dedicati alle persone con disturbi mentali).

Parliamo, quindi, del prevalere, nell’area della disabilità e della non autosufficienza, di un carattere della residenzialità definito come “comunitario”, in alternativa a quello di tipo “familiare”, nonostante sia lo stesso Garante ad evidenziare che le sistemazioni

residenziali meno strutturate, come quelle di tipo familiare, siano “le soluzioni che in misura maggiore si offrono alla promozione e alla realizzazione del principio di vita indipendente, perché danno alla persona la possibilità di prendere decisioni autonome, prevedono supporti e un uso mirato di sussidi. [...] Non bisogna, infatti, dimenticare che il primo diritto da tutelare è il diritto all’autodeterminazione che porta la persona al centro delle decisioni”.

Vita indipendente e inclusione nella società.

Il monitoraggio delle strutture, seppur fondamentale, non può esaurire il lavoro di contrasto alla segregazione. E’ cruciale garantire “l’eguale diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella comunità, con la stessa libertà di scelta delle altre persone” (art. 19 Convenzione ONU, che è la legge 18/09).

Eppure in Italia per le persone con disabilità pare ancora lontana la garanzia del **diritto di vivere a casa propria**: “dato infatti che le ore di assistenza erogate dagli enti sono poche, ad oggi l’unico diritto esigibile è quello di vivere in una struttura residenziale, e vi finisce chi non ha il sostegno di familiari, partner o amici. Vivendo però in una residenza “per persone disabili”, **viene meno il diritto all’autodeterminazione e alla libertà personale**, si è sottoposti ad orari rigidi e limitazioni di ogni tipo, si è sradicati dal proprio territorio, quartiere e cerchia sociale”. Con queste parole [Maria Chiara e Elena Paolini](#), due sorelle disabili (“più precisamente, da sole, non riusciamo a fare quelle cose che la gente di solito fa se vuole restare viva”), riportano l’attenzione su un tema cui il Garante ha prestato particolare attenzione nella sua relazione al Parlamento: la vita indipendente e l’inclusione nella società. Il rispetto dell’art. 19 della Convenzione ONU, rappresenta, infatti, la principale strada da percorrere per evitare la segregazione, dal momento che in esso si afferma “il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone” e si richiede l’adozione di “misure efficaci e adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e la loro piena integrazione e partecipazione nella società”. Tale diritto si concretizza, in particolare, tramite la garanzia che:

- le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione;
- le persone con disabilità abbiano accesso ad una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l’assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione;

i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione siano messe a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni.

Il Garante specifica come l'effettività di questo diritto escluda "la scelta obbligata di andare a vivere in un determinato luogo abitativo a causa dell'assenza di adeguati supporti che, se attivati, consentirebbero invece alla persona di rimanere in un contesto abitativo autonomo e di ridurre così il rischio di esposizione a possibili forme di isolamento o di segregazione". In tale prospettiva sono da valutare eventuali responsabilità anche degli Enti locali. Un costante richiamo a queste responsabilità istituzionali arriva dalle diverse associazioni e/o reti di persone con disabilità (FISH, FAND, ENIL, #liberidifare, #siamohandicappatinocretini, i comitati per la vita indipendente delle Marche, della Toscana, ...), che periodicamente devono organizzare manifestazioni ed iniziative per portare all'attenzione pubblica il problema.

Purtroppo, però, ad aggravare una ormai cronica insufficienza di fondi, si aggiunge il fatto che il sostegno ai percorsi di vita indipendente, alle misure di assistenza indiretta e alla domiciliarità, sembra continuare ad avere un carattere esclusivamente residuale e sperimentale rispetto a interventi predefiniti e gestiti direttamente dagli enti pubblici come, in particolare, l'inserimento in struttura. Questo nonostante nelle [Osservazioni Conclusive](#) del Comitato Onu al primo [Rapporto](#) sull'implementazione della Convenzione ONU, si esprimesse la preoccupazione per la "tendenza a re-istituzionalizzare le persone con disabilità e per la mancata riassegnazione di risorse economiche dagli istituti residenziali alla promozione e alla garanzia di accesso alla vita indipendente per tutte le persone con disabilità nelle loro comunità di appartenenza".

Per comprendere la centralità di quest'aspetto vale la pena riprendere quanto riportato, a titolo esemplificativo, dalla Regione Emilia Romagna [sull'assegno di cura](#): "un sostegno economico destinato alle persone in situazione di handicap grave che può essere erogato direttamente alla persona disabile, alla sua famiglia o ad altre persone che assistono la persona con disabilità. È alternativo all'inserimento in una struttura residenziale e permette alla persona con disabilità di rimanere nel proprio contesto sociale e affettivo, nonché di condurre una vita il più possibile indipendente". Le risorse destinate a tale sostegno ammontano a un massimo di 45 euro giornalieri (nel caso di persone che oltre ad avere la situazione di gravissima disabilità, presentano ulteriori bisogni di particolare intensità sulle 24 ore: ventilazione artificiale, ...). Se confrontiamo tale cifra con i costi che la stessa Regione sostiene per una giornata di [accoglienza in struttura residenziale](#) pari a 164,8 euro (con scostamenti verso l'alto in alcuni comuni come a [Modena](#) in cui la cifra è di 184 euro), è evidente una disparità d'investimenti che, inevitabilmente, si ripercuote sulle reali possibilità di scelta e d'inclusione sociale delle persone e sulle vite delle famiglie. Tale divario è, infatti, frequentemente compensata sia dando fondo alle riserve economiche familiari, sia dall'attività di cura svolta dai parenti, che conti-

nua a essere la principale risorsa cui ricorrere, nonostante, come indicato da un recente studio del [CENSIS](#), gli impatti significativi nella vita lavorativa e sociale, nell'uso del tempo libero e nello stato di salute dei caregiver: “Il 36,9% dichiara che il lavoro di cura ha avuto delle ricadute sulla propria occupazione, che vanno dai problemi per le ripetute assenze sul lavoro, alla necessità di chiedere il part-time, fino alla scelta di andare in pensione o alla perdita del lavoro”(2). Continuano, inoltre, a essere soprattutto le donne a farsi carico delle necessità di cura e assistenza, con tutte le conseguenze che ne derivano, in particolare rispetto alle possibilità di partecipazione al mercato dell'occupazione.

Sintomi di “sanitarizzazione” e pubblicità “speciali”.

Nel capitolo tematico della Relazione del Garante relativo a “Disabilità e inclusione”, è indicata come fonte di preoccupazione l'aver rilevato, in diverse parti d'Italia, l'emergere sempre più diffuso di: “sintomi di “sanitarizzazione” dell'assistenza dettati dalla mancata attivazione o dal mancato coordinamento di supporti per il vivere nel proprio contesto abitativo e sociale abituale”.

In relazione a tale tendenza e ai rischi connessi al riproporsi di una cultura e una pratica dei “luoghi speciali” (peraltro mai veramente superata, basti pensare alla presenza sul territorio nazionale di diverse [scuole speciali](#)), pare significativo segnalare la recente trasmissione sulle reti televisive (dal 28/10 al 03/11) di [una pubblicità promossa da una residenza sanitaria](#) per persone con disabilità. Lo spot propone a ritroso l'ipotetica vita di una ragazza con disabilità, contrapponendo la “luminosa” vita che ha trovato nella residenza sanitaria in cui è stata inserita, all'oscura esistenza da cui è stata “liberata” e a cui era condannata prima, a casa sua. La storia si conclude con le parole “Giulia non vuole tornare indietro”. Pur trattandosi di un semplice spot, il messaggio che se ne ricava è quantomeno singolare e indicativo di una certa cultura che pare sempre più diffondersi: la “liberazione” della persona non passa attraverso la garanzia dei suoi diritti e il potenziamento di strumenti e risorse che le permettano di vivere una vita dignitosa nella sua casa e/o in altra soluzione abitativa da lei scelta. La “liberazione” non passa neppure attraverso un impegno comune per la realizzazione di una società inclusiva, in cui siano rimossi gli ostacoli e le barriere (culturali e architettoniche) che le impediscono di vivere e portare il proprio contributo al pari di tutti gli altri. La “liberazione” passa, invece, attraverso l'inserimento in una grande struttura residenziale di tipo comunitario, un “luogo speciale” in cui medici e assistenti (rigorosamente in camice) la curano, la nutrono e le propongono attività laboratoriali. Diverse critiche hanno accompagnato la diffusione dello spot, in particolare Maria Chiara Paolini (Liberi di Fare), ne ha ribaltato il messaggio attraverso la diffusione di [un “contro-spot”](#) che evidenzia come l'inserimento in struttura sia, troppo spesso, il triste risultato dell'assenza di adeguate

politiche e risorse a sostegno della vita indipendente e della domiciliarità: “Di fronte alla diffusione di messaggi prodotti anche recentemente, che vorrebbero “normalizzare” ciò che noi consideriamo invece **segregazione** e che va contro alla **Convenzione ONU** sui Diritti delle Persone con Disabilità, abbiamo deciso di realizzare un **nostro spot**, per far vedere come stanno davvero le cose dal punto di vista delle persone con disabilità che è **il più importante** da tenere in considerazione per le questioni legate alla disabilità. E anche per far vedere come stanno le cose **dalla parte dei diritti umani**”.

La violenza contro le donne con disabilità.

“La violenza contro le donne è una forma di discriminazione e una violazione dei loro diritti umani. [...] E’ stato riconosciuto che le ragazze e le donne con disabilità possono sperimentare particolari forme di violenza nelle loro abitazioni e nelle sedi istituzionali, queste sono perpetrate da membri della famiglia, da assistenti personali o da sconosciuti. [...] L’esclusione e l’isolamento dalla società delle donne con disabilità attuato attraverso scuole separate, istituti, ospedali o centri di riabilitazione, e la mancanza di ausili per la comunicazione e la mobilità, aumentano la loro vulnerabilità alla violenza e agli abusi sessuali, ed inoltre contribuiscono ad infondere un senso di impunità in chi compie tali atti violenti(3)”. Inoltre la difficoltà delle donne con disabilità psichica/intellettuale non solo a denunciare, ma persino a riconoscere come tali le violenze subite, ha come conseguenza il fatto che la violenza (domestica e non) “sulle donne con disabilità, e in particolare disabilità psichica o intellettuale, non viene quasi mai denunciata (solo nel 10% dei casi). Inoltre, le violenze domestiche nei loro confronti possono essere percepite come forme di educazione e correzione di comportamenti inadeguati(4)”.

Secondo i dati **ISTAT 2014** il 31,5% delle donne tra i 16 e i 70 anni hanno subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale. La situazione delle donne con problemi di salute o disabilità è ulteriormente critica: “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”. Guardando, poi al rischio di subire stupri o tentati stupri le percentuali raddoppiano: 10% contro il 4,7% delle altre donne.

Tali dati sembrano essere confermati dall’analisi dei questionari raccolti nell’ambito del **Progetto Vera** (Violence, Emergence, Recognition and Awareness), un’indagine conoscitiva promossa dall’associazione **Differenza Donna** in collaborazione con la FISH, dai cui primi **risultati emerge che: il 31%** delle donne con disabilità ha dichiarato di avere subito una qualche forma di violenza e circa il 10% ha affermato di essere stata vittima di stupro nella propria vita. **Secondo i ricercatori**, tuttavia, tali risultati sono solo apparenti: considerando, infatti, le risposte alle domande inerenti le singole forme di violenza (l’isolamento, la segregazione, la violenza fisica e psicologica,

le molestie sessuali, lo stupro, la privazione del denaro, ...), si registra che le hanno subite il 66% delle donne intervistate. In particolare l'associazione Differenza Donna evidenzia come: "accade frequentemente che le donne con disabilità dipendano da intermediari che non sono preparati a riconoscere la violenza, fino ad avere anche terribili casi nei quali sono essi stessi a esercitare la violenza, lasciando la donna senza una via d'uscita". A fronte di tale situazione l'associazione ha recentemente istituito il primo [Osservatorio sulla violenza contro le donne con disabilità](#) in Italia, con l'obiettivo sia di raccogliere e restituire dati sul fenomeno della violenza di genere sulle donne con disabilità, sia di promuovere un cambiamento culturale che porti a un nuovo modo di pensare alle politiche sociali. In tale prospettiva è opportuno richiamare l'importanza del recepimento e della diffusione del "[Secondo Manifesto sui diritti delle Donne e delle Ragazze con Disabilità nell'Unione Europea](#)".

I linguaggi della discriminazione e del pregiudizio.

["Non si affitta ai disabili"](#), così una giovane ragazza con disabilità si è vista negare quest'autunno la casa a Omegna, in Piemonte. ["Colpevole di autismo"](#), questa la triste vicenda segnalata dall'ANGSA Lazio che ha coinvolto uno studente con autismo, denunciato "per aggressione" dal proprio docente verso la fine dell'anno scolastico. ["Fai schifo, vattene a casa ... ti votano perché sei storpia"](#), questi gli insulti che sono stati rivolti sui social a Chiara Bordi, prima donna che ha partecipato a Miss Italia con una protesi.

Episodi esemplificativi di un clima culturale caratterizzato da un linguaggio dell'odio e del pregiudizio sempre più diffuso e pervasivo, e che, purtroppo, si riscontra sempre più spesso anche in affermazioni e dichiarazioni di personaggi pubblici che hanno ruoli ed influenza particolarmente rilevanti, come testimoniato da due recenti episodi.

Il primo è relativo all'intervento di [Beppe Grillo](#) alla convention del Movimento 5 stelle ad ottobre, [in cui](#) affermava: «L'autismo non lo riconosci, per esempio è la sindrome di Asperger ... che è quella sindrome di quelli che parlano in quel modo e non capiscono che l'altro non sta capendo. E vanno avanti e fanno magari esempi che non c'entrano un cazzo con quello che sta dicendo ... hanno quel tono sempre uguale. C'è pieno di psicopatici...». [Lorenzo](#), un giovane con la sindrome di Asperger, pochi giorni dopo pubblicava un video in cui gli rispondeva in questi termini: "Caro Beppe, a proposito di toni sempre uguali, ... gli attacchi a chi come me fa parte di una minoranza sono sempre gli stessi. Io sono Asperger e penso che ci sia un'Italia diversa ...". Concludeva, poi, il suo intervento esponendo un cartello con la scritta #NOABILISMO, cui faceva seguito la seguente definizione: "L'abilismo è la discriminazione nei confronti di persone [disabili](#) e, più in generale, il presupporre che tutte le persone abbiano un corpo

abile. Essa può colpire sia disabili fisici che mentali, e può essere attuata sia attaccando fisicamente o verbalmente i disabili. Abilista è stato per esempio il [regime nazista](#), che perseguitò tra gli altri anche i disabili perché inutili alla [razza ariana](#)” (5).

Il secondo episodio riguarda le dichiarazioni del Presidente della regione Sicilia [Nello Musumeci](#) che, nel mese di Aprile, parlando in aula sulle coperture finanziarie dedicate all’assistenza, affermava: “Se non ci fossero stati i **disabili gravissimi**, molte famiglie **non avrebbero dovuto subire un colpo in fronte** e noi avremmo potuto disporre di qualche decina di milioni in più per collocarli in settori attualmente carenti di disponibilità finanziaria”. Parole riprese dal comitato [“#SiamohandicappatiNocretini”](#), che rispondeva così: “Si vergogni e faccia pubblica ammenda non per le parole, ma per il senso di quello che vogliono trasmettere, cioè odio sociale nei nostri confronti ...”.

Concetti ribaditi anche in un [comunicato stampa della FISH](#) (pubblicato a seguito della diffusione di alcune dichiarazioni, poi ritratte, che in passato aveva fatto il portavoce del Presidente del Consiglio), in cui si afferma che “... il linguaggio tradisce un pregiudizio, se non addirittura un rigetto verso la diversità, verso le differenze, verso le minoranze e i più deboli, atteggiamenti che poi non possono che concretizzarsi in gesti, azioni, omissioni profondamente contrari ad ogni sforzo inclusivo se non allo stesso diritto di cittadinanza e ai diritti umani”.

Note

- (1) - G. Merlo, C. Tarantino (a cura di), La segregazione delle persone con disabilità. I manicomi nascosti in Italia, Maggioli Editore, 2018.
- (2) - CENSIS, La gestione della cronicità: il ruolo strategico del caregiver, 21/11/2017
- (3) - Secondo Manifesto sui diritti delle Donne e delle Ragazze con Disabilità nell’Unione Europea, <http://www.informareunh.it/wp-content/uploads/3215/2ManifestoDonneDisabiliUE-ITA.pdf>
- (4) - Attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia. Rapporto delle associazioni di donne, 2018, <http://www.informareunh.it/wp-content/uploads/GREVIO2018-RapportoOmbraITA.pdf>
- (5) - Vedi anche “Si chiama abilismo, si legge diritti civili mancati, ANSA, 18/11/2018, http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2018/11/08/si-chiama-abilismo-si-legge-diritti-civili-mancati_d75138fa-c32e-4ac1-becb-7a307b356d9f.html

Omosessualità e diritti

Il punto della situazione

Siamo, all'evidenza, in una situazione delicata e molto incerta. Da un lato i gay, avendo guadagnato "normalità" e visibilità si trovano più esposti ad atti e ritorsioni omofobici (violenze, discriminazioni, bullismo – specialmente negli anni dell'adolescenza e sui "luoghi" social), dall'altro il riconoscimento del loro "diritto ad amare" conseguente al diritto ad unirsi civilmente li ha rafforzati nella coscienza di se' e nella visione pubblica.

Ma c'è chi lavora per negare questa "normalizzazione" e tornare a negare i diritti fondamentali. Operazione spericolata ma pericolosa. E' accaduto così, per esempio, coi migranti. Potrebbe accadere anche con i gay e le lesbiche. Nessun diritto, neanche il più elementare, è sancito una volta e per sempre: è sempre da custodire e "riconquistare" giorno dopo giorno. Occorre vigilare e rintuzzare gli attacchi, puntando ancor più in alto: a conquistare nuovi diritti.

Quando è che un pregiudizio viene meno e si può dire che è superato? Probabilmente mai: si tratta di processi molto lunghi ed un pregiudizio, anche se infondato, ci mette generazioni a perdere il suo disvalore e la tentazione di risorgere è costante. In questi processi hanno un forte valore, nell'accelerare o nel rallentare, i momenti e le decisioni istituzionali (le leggi, le sentenze), ma certo, da soli, non bastano. Contano forse di più i comportamenti e le reazioni quotidiane del vivere comune.

Nel gennaio 2019 uno studente di un istituto superiore di Torino ha scritto su un muro della scuola: "IL PRESIDE E' GAY". Il preside (si ignora e non ha nessuna importanza se sia gay oppure no), invece di mandare subito la mattina dopo un imbianchino a cancellare la scritta, ha deciso di lasciarla ben in evidenza, lanciando e sottolineando così un doppio messaggio: da un lato che essere gay non ha nulla di infamante, dall'altro che il disvalore stava tutto nella testa di chi lanciava un giudizio che intendeva essere insultante ed invece era soltanto omofobo, vale a dire autoinsultante per chi aveva vergato la scritta. Perfetto rovesciamento di senso che sta ad attestare come, almeno in certi casi, il pregiudizio antigay vada diradandosi.

Siccome le buone pratiche, per fortuna, sono contagiose forse quanto le cattive, un mese dopo, nel febbraio '19, questa volta in una scuola superiore di Brindisi, sono comparse scritte che additavano un ragazzo della terza classe come omosessuale. I compagni e i docenti, l'indomani, hanno inscenato una manifestazione, cui hanno chiamato a partecipare anche gli studenti delle altre scuole, la cui parola d'ordine era "Siamo tutti froci"

e “Love is love”: reazione esemplare che ha rincuorato non poco il ragazzo, che senza vergogna è anche intervenuto per ringraziare.

Passi avanti dopo le unioni civili

Sono passati tre anni da quel maggio 2016 quando furono approvate le unioni civili; un po' di più ci vorrà per fare tre anni dalla loro operatività. Non vi è dubbio che l'istituto non solo abbia dato e stia dando buona prova di sé, ma che stia contribuendo a far passare un messaggio di “normalizzazione” nei confronti dei gay e delle loro unioni, in buona sostanza dei loro diritti e del riconoscimento del loro “diritto all'amore”, per dirla con uno degli ultimi scritti di Stefano Rodotà, che proprio in questo spazio di tre anni ha lasciato noi e per noi un vuoto incolmabile. Più di 15.000 coppie ne hanno fino ad ora usufruito.

Sarà capitato a tutti di avere partecipato ad una cerimonia di unione civile in questi tre anni. A me è capitato l'estate scorsa di essere testimone di una unione civile fra due amici nel comune di Cinisello Balsamo in piena Brianza. Cerimonia molto sobria in un bel salone ottocentesco (lo sottolineo perché nella zona della bergamasca, a Stezzano, le unioni civili erano –e forse sono ancora – relegate in un sottoscala) celebrata dall'ufficiale di Stato Civile, il quale, per ben 4 volte nel suo breve discorso, si è riferito all'unione civile usando il termine “matrimonio”, in barba alle sottili distinzioni che gli estensori della legge avevano voluto porre, anche all'ultimo momento, quando si trattò di limare qua e là il testo perché fosse ben chiara la distinzione che correva tra il matrimonio e l'unione civile e, conseguentemente, la famiglia che si andava a costituire. Oggi, si dice comunemente che due gay o due lesbiche hanno mandato gli inviti per il loro “matrimonio” e “si sono sposati”, senza nessuna differenza. Il che sta a significare ed attesta che molti muri si stanno sfaldando.

Certo, manca ancora il riconoscimento normativo del diritto alla genitorialità (adottiva o “naturale”, sia pure con tecniche avanzate, oggi possibile per ogni coppia, sia essa eterosessuale, ma sterile, sia omosessuale), ma, come vedremo più sotto, gay e lesbiche questo diritto vanno conquistandoselo attraverso altre vie.

La persistenza di pregiudizi e azioni omofobiche

E' ovvio dire che non tutto è rose e fiori e che la strada che ancora ci aspetta non è un viale alberato tutto in discesa. Anche in questi tre anni gli episodi di omofobia, di aggressione contro i gay sono stati numerosi. Mettiamo qui, mescolati e un po' alla rinfusa

fatti e avvenimenti che negli ultimi tre anni in Italia hanno evidenziato la permanenza di un pregiudizio omofobico o, viceversa, un suo sia pur limitato superamento.

Dicembre 2018, Torino – una dottoressa è condannata a € 1500 di multa per diffamazione nei confronti di due associazioni LGBT (Rete Lenford e Torino Pride) per dichiarazioni omofobe nei loro confronti; assolta invece per altre dichiarazioni ancor peggiori contro i gay in generale: esse costituirebbero libertà di espressione. Non c'è molto da gioire, evidentemente. C'è solo da rammaricarsi che certe “valutazioni” non siano ricomprese e sanzionate dalla legge Mancino, come il movimento LGBT richiede da anni.

Novembre 2017 – Il contratto collettivo dei dipendenti statali, recependo il dettato della legge sulle unioni civili, concede il congedo matrimoniale anche per gli statali uniti civilmente.

Ottobre 2017, Torino – L'Università inaugura un corso di Storia dell'Omosessualità (peraltro, solo 18 ore).

Febbraio 2017, Torino –Muore uno dei due coniugi che per primi si unirono civilmente ed il parroco nega il funerale religioso, che viene invece celebrato dal delegato vescovile per la pastorale delle persone omosessuali. Il vescovo della diocesi prende le distanze.

Giugno 2018, Firenze – Il questore nega ad una poliziotta lesbica di partecipare in uniforme al meeting parigino dei poliziotti omosessuali. Il Viminale interviene e glielo consente, sia pure in orario extralavorativo. Viceversa il Questore di Torino aveva consentito già a due poliziotti gay di parteciparvi in uniforme e durante l'orario di lavoro.

Maggio 2017, Torino – Il Comune stabilisce un premio per i dirigenti nei cui uffici siano stati raggiunti obbiettivi antidiscriminatori LGBT.

Agosto 2018, Roma – Il cameriere di un ristorante consegna il conto a due avventori e sullo scontrino essi trovano la notazione “frocì”. Giustamente offesi, se ne lamentano e rendono pubblico l'episodio ed ottengono il licenziamento del cameriere.

Gennaio 2019, Roma – Uno studio dentistico privato rifiuta una prestazione ad un sieropositivo. Di fronte alle proteste, la Ministra della Sanità Grillo stigmatizza e promette di intervenire.

Gennaio 2019, Milano - “Diminuisce il PIL e il fatturato, ma aumentano i gay”, strilla a tutta prima pagina il quotidiano “Libero”: il titolo, chiaramente dispregiativo, diventa una hit nei talk show televisivi e sui social. Inutile domandarsi come faccia Feltri ad elaborare simili statistiche!

Più in generale, per una puntuale rassegna degli episodi di aggressione o di discriminazione omofoba o transfobica si può guardare il sito, molto preciso e sempre informato del Gay Center di Roma (gaycenter.it). Questo sostiene che da quando ci sono le unioni

civili sarebbero aumentate le aggressioni contro gay e lesbiche. Ma soprattutto, nei suoi annuali rapporti, esso pone l'accento su quei fatti che non fanno nemmeno notizia, perché chiusi nell'ambito familiare o nella stretta cerchia scolastica oppure perché si consumano sui social ed è difficile rinvenire di chi sia la responsabilità originaria.

Certo fa specie che il Tribunale dei Minori di Padova sia intervenuto per sottrarre un ragazzo alla madre perché stava crescendo troppo effeminato (febbraio 2017). Viceversa (febbraio 2018) a Roma un ragazzo ha trovato rifugio al Gay Center dai genitori che lo seviziano (anche con ustioni) perché avevano scoperto che era gay. Ed ancora (ottobre '18) lo speciale nucleo dei carabinieri, indirizzato dal Gay Center, ha liberato una ragazza lesbica tenuta sequestrata a Roma dai genitori.

Le incertezze di Papa Francesco

Meritano una notazione particolare le dichiarazioni di Papa Bergoglio, che già nel 2016, di ritorno dall'Armenia, ebbe a dire che la Chiesa dovrebbe chiedere scusa ai gay per come li ha sempre offesi, quando invece andrebbero accompagnati pastoralmente e non discriminati. "Chi siamo noi per giudicarli?", ebbe a dire. Nel maggio '18, ricevendo un gay sudamericano a suo tempo abusato da un sacerdote, disse: "Dio ti ha creato così e ti ama come sei". Posizioni, all'evidenza, ben lontane e ben più positive di quelle omofobe di Woitila e di Ratzinger e soprattutto lontane dai loro silenzi. Purtroppo, ancora tornando da Panama nel gennaio 2019 anche Bergoglio ha ribadito che l'unico baluardo sociale è la famiglia formata da un uomo e una donna per unirsi stabilmente e procreare. E lo ha detto proprio mentre il neo eletto presidente del Brasile, il fascista Bolsonaro, ha annunciato che rimetterà in discussione il matrimonio fra persone dello stesso sesso. Del resto, fu questo papa ad incontrare, nel settembre 2015, l'impiegata statunitense che si era rifiutata di trascrivere un matrimonio gay. Fu Bergoglio, ricordiamolo, che quando era cardinale a Buenos Aires condusse una strenua battaglia senza esclusione di colpi contro il matrimonio per gay e lesbiche. Incertezze e ambiguità, dunque, sembrano caratterizzare ancora le posizioni della Chiesa "alta"; quando poi si scende ai vescovi ed ai parroci le cose peggiorano ancora.

Sono a rischio le unioni civili?

Notizie e flash di segno opposto, quasi che il paese sia percorso da moti contrastanti: il riconoscimento delle unioni civili ha certo normalizzato la percezione dell'omosessualità, ma allo stesso tempo ha acuito il sentire (e l'agire) di chi non intende arrendersi ad un ordine in cui sia riconosciuto pieno diritto ai GLBT. Ultimi giapponesi che presto

saranno costretti ad arrendersi? Ahimé, purtroppo non è così. Chi nega pieni diritti ai gay ha in mente una strategia che prevede forse persino la cancellazione delle unioni civili. Del resto, l'Italia non vive isolata e non può non essere sensibile anche a ciò che avviene all'estero, che non è sempre confortante. Nel mentre che la piccola e vicina Malta riconosce il matrimonio gay (luglio '17) e così pure nello stesso mese la Germania (grazie al passo avanti della Merkel, che lasciò libertà di voto sulla questione), un anno dopo in Romania si tenne un referendum contro le nozze gay, preparato da una serie di sentenze della Corte Costituzionale, che non ebbe alcun esito poiché non fu raggiunto il quorum dei votanti. Di Bolsonaro in Brasile e del suo pronunciarsi contro le unioni gay nel discorso di insediamento abbiamo già detto. Aggiungiamo il caso di una piccola isola caraibica, sotto protettorato del Regno Unito, che ha cancellato il matrimonio gay e le autorità inglesi, che pure statutariamente potevano fermare la legge negatoria, non lo fecero.

Tutte queste ambiguità e incertezze trovano un ampio spazio di collocazione nel nuovo sentire che serpeggia nel paese da quando si è insediato il governo di destra. Il governo Salvini (perché è lui che detta l'agenda ed il clima) si caratterizza per la negazione dei diritti, anche i più elementari universalmente riconosciuti. Migranti respinti in alto mare o rimandati a casa con voli speciali; immobili da tempo immemorabile utilizzati da occupanti e restituiti alla proprietà; sgomberi di campi di accoglienza e tabula rasa di esperienze positive in questo settore. In questo clima è facile che possano collocarsi anche iniziative volte a disconoscere i diritti faticosamente (e non ancora compiutamente) conquistati dai gay.

L'attacco più insidioso.

Tipico di questo clima è l'attacco che l'intera destra (con a capo settori cattolici e il ministro leghista per la famiglia, Farina) sta conducendo sui media, sia sui social che in TV, partendo dal presupposto che si ha il diritto di sostenere che ai gay debbano essere negati diritti e riconoscimenti. E' un argomento non nuovo, da anni portato avanti dal quotidiano "Avvenire" e dalla sua ineffabile editorialista Lucietta Scaraffia: saremmo, in Italia, sotto la dittatura del pensiero *gay friendly* che vieta a chiunque di pronunciarsi contro i diritti dei gay (specialmente in materia di filiazione, proprio laddove cioè per legge nessun diritto è riconosciuto ai gay). Così si rovesciano le carte sul tavolo: non sono i gay a doversi lamentare dei diritti non ancora riconosciuti, ma sarebbero le voci antigay ad essere conculcate e ad avere bisogno di spazio e riscatto. Argomentando così, si giunge a sostenere a spada tratta che le associazioni gay non debbono entrare nelle scuole per condurre una lotta antiomofobica o anche solo per agevolare una crescita psicologicamente equilibrata dei ragazzi e dei giovanissimi: terreno sensibilissimo e

fondamentale. Proprio questo sembra il fronte più aperto e sensibile su cui si trova a combattere chi, gay o no, ritiene che i giovani debbano crescere senza pregiudizi col principio che tutte le persone debbono avere riconosciuti pari diritti e pari dignità.

Questa offensiva omofobica arriverà a rimettere in discussione la legge sulle unioni civili? Difficile dirlo. Alcuni gruppi certo mirano a questo, ma, d'altro canto, è ben vero che la legge sulle unioni civili ha dato buona prova di sé in questi anni e, se è vero che vi era una maggioranza parlamentare favorevole quando essa fu promulgata ed oggi forse questa non c'è, è pur vero che invece oggi tale maggioranza dovrebbe essersi rafforzata a livello sociale e dunque una pura e semplice abrogazione sembra improbabile. D'altro canto, un'integrazione positiva alla legge così da prevedere anche la genitorialità (adozione, *stepchild adoption*, riconoscimento di ambedue i genitori dello stesso sesso per il figlio geneticamente connesso con uno solo dei due e altro), sembra quanto mai improbabile.

Diritto all'omogenitorialità

Come era facilmente prevedibile, sta emergendo con forza e chiarezza il problema dei “diritto ai figli”, sia quelli già esistenti che quelli da concepire e mettere al mondo. Fortunatamente, proprio attorno al tema dell'omogenitorialità si sono fatti passi da gigante in questi anni per via giurisprudenziale, e conseguentemente anche con adeguamenti o addirittura iniziative amministrative da parte di alcuni comuni.

Dobbiamo qui riconoscere che il merito di questo “balzo in avanti” è dovuto soprattutto ai legali e ai giuristi di Rete Lenford, che in questi anni si sono battuti con tenacia e intelligenza su questo fronte.

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 ottenuti con pratiche medicalmente assistite, 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. Una mano l'hanno data anche alcune pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. 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 Tribunale dei Minori 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 del 2017 la Cassazione (n. 15202/2017) si è pronunciata anche per l'inammissibilità 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 si è positivamente pronunciata 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.

Dopo tali interventi, si sono succedute molteplici pronunce in casi abbastanza variegati, ma tutte volte a far sì che anche il secondo partner dell'unione (rispetto a quello geneticamente connesso o originariamente adottante) venisse riconosciuto anch'esso come padre o come madre. Tale successione di pronunce ha fatto sì che alcuni comuni (quello di Milano in primis, ma poi anche altri come Torino) riconoscessero e trascrivessero il figlio di uno dei due anche all'altro in seno alla coppia omogenitoriale senza alcun ricorso all'Autorità Giudiziaria. La questione è finita nuovamente dinnanzi alla Cassazione la quale ha riscontrato alcune presunte incertezze nelle pronunce precedenti ed ha rimesso la questione innanzi alle Sezioni Unite. Era previsto che queste si pronunciasse in autunno o al massimo entro il Natale 2018, invece così non è stato e la questione è tuttora pendente.

Il pluralismo religioso

Il punto della situazione

Un anno preoccupante, quello appena terminato, per il pluralismo religioso e culturale nel nostro paese. Questa, in sintesi, è la conclusione a cui non può non giungersi ripercorrendo i principali eventi e le più importanti tematiche in tema di integrazione e tutela delle diversità religiose che hanno caratterizzato il 2018. Nulla, peraltro, di cui stupirsi, se si tiene in debita considerazione lo stretto legame tra l'appartenenza religiosa e la condizione dello straniero e del migrante, categoria profondamente offesa e denigrata dalle politiche anti immigrazioniste del neonato governo Lega - 5stelle.

A colpire è certamente **l'eclissi del tema del pluralismo religioso dai principali organi di stampa**. Scarse le occasioni di riflessione offerte al grande pubblico, ancor più il confronto politico sui temi legati all'intercultura e all'interreligiosità. Per contro, si rafforza nella popolazione l'errato convincimento di un'invasione islamica, a fronte di un dato stabile ormai dal 2013. L'unica proposta di legge attualmente presentata in Parlamento contiene riferimenti al contrasto del fondamentalismo religioso, con un netto cambio di prospettiva rispetto alle riflessioni politiche degli ultimi anni.

Il dato appena descritto stride ancor più se posto in relazione con il continuo richiamo all'**identità religiosa nazionale a fini propagandistici**. I nuovi leader politici e in particolare il ministro dell'Interno non cessano di utilizzare simboli tradizionali della religiosità popolare cattolica a fini divisivi ed escludenti. Forti e numerose le reazioni di alcuni dei più importanti organi di stampa cattolici e di importanti prelati contro le politiche anti immigrazione e razziste propuginate dalla compagine governativa.

Tale clima politico ha facilitato il reiterarsi di **episodi di intolleranza** a sfondo razzista e xenofobo, strettamente connessi anche alla fede religiosa degli stranieri. Non solo: a 80 anni dalla promulgazione delle leggi razziali, spiace dover segnalare **la recrudescenza di gravi atti di antisemitismo**, primo tra tutti il furto delle Pietre di Inciampo occorso a Roma, nel mese di dicembre.

Anche i **rapporti con l'islam** segnano un netto peggioramento. Il Contratto di governo dell'alleanza uscita vittoriosa dalle elezioni dello scorso 4 marzo indica un'evidente inversione di marcia, con il ripetersi quasi ossessivo dei richiami al rischio del terrorismo e con politiche di controllo che si concentrano, in particolare, sui luoghi di culto. Aumenta la diffidenza degli italiani nei confronti dei fedeli islamici, a fronte di un dato sconsolante sulla diffusa ignoranza dei principi basilari di tale religione.

Carceri e fedi è stato un altro nodo importante della riflessione sullo stato di salute del pluralismo religioso in Italia. Nonostante la scarsa attenzione delle istituzioni e delle politiche legislative sul tema, tra cui si rileva la mancata occasione dell'esercizio della delega in materia di ordinamento penitenziario per ciò che attiene alla libertà di culto, il mondo dell'associazionismo laico e religioso ha ottenuto importanti risultati sulla via della costruzione di percorsi di inclusione.

Infine torna il tema della **laicità nella scuola pubblica**, non soltanto attraverso le battaglie pro o contro l'utilizzo del crocifisso o l'allestimento del presepe natalizio, ma anche e soprattutto in relazione alla presenza degli insegnanti di religione cattolica nelle commissioni d'esame di terza media. Una questione che richiederà particolare attenzione e monitoraggio anche per il nuovo anno scolastico.

Libertà religiosa e pluralismo: l'oscuramento dal dibattito pubblico.

Se fino al 2017 era ancora possibile recensire iniziative culturali e di sostegno ad interventi politici nell'ambito del diritto di libertà religiosa, nel corso del 2018 il tema pare essere completamente uscito dall'agenda politica e, conseguentemente, dal dibattito pubblico. Diversamente, ciò che non è certamente mancato è l'utilizzo del pluralismo religioso per fini strumentali al nuovo clima politico, che va sempre più radicalizzandosi, anche attraverso la narrazione distorta delle differenze religiose e culturali come un pericolo per la sicurezza pubblica e per l'integrità delle radici identitarie del paese. La stretta connessione tra pluralismo religioso e immigrazione è stata ed è tuttora la chiave di volta per l'individuazione del diverso come nemico e per definire l'urgenza della difesa dei confini fisici e culturali dall'invasione degli stranieri. Il tema costituisce pertanto uno strumento potente di propaganda anti immigrazione, che raggiunge particolare intensità quando affronta il nodo islam - integrazione, ma che in generale mantiene un livello alto in relazione a tutte le declinazioni della multireligiosità e del multiculturalismo.

Eppure dati statistici e studi sociologici continuano a smentire l'allarme invasione. Ciò in termini assoluti sulla presenza degli stranieri in Italia, con dati, stabili ormai dal 2013 che si attestano intorno ai 5 milioni di residenti, per un'incidenza dell' 8,5% circa sulla popolazione, a fronte di un dato flussi crollato per circa il 90% rispetto al solo 2017(1). Una panoramica più dettagliata della presenza straniera in Italia è consultabile qui http://www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/scheda%20dossier%202018_colori.pdf(2).

Di particolare interesse il dato della presenza islamica in Italia. In risposta all'allarme "islamizzazione" e addirittura ai rischi per la "razza bianca", che sono giunti in corrispondenza della campagna elettorale, è utile rilevare che i musulmani si attestano su

di un dato che oscilla tra i 2,6 e i 2,8 milioni, circa il 4,8% della popolazione. Da più parti si segnala il paradosso di numeri pari o inferiori alla media europea, cui corrisponde un'ostilità italiana generalizzata contro l'islam di gran lunga superiore a quella registrata in altri paesi, in cui la presenza di credenti di fede islamica è maggiore e più consolidata. Qui una sintesi della ricerca del Pew Research Centre a confronto con i dati della [Fondazione Ismu\(3\)](#).

Un dibattito pubblico monopolizzato da slogan propagandistici cui fa da contraltare l'approfondimento e la ricerca, che tuttavia fatica ad emergere e a raggiungere il grande pubblico. Ciò nonostante, nel corso del 2018 sono state numerose le iniziative tese alla diffusione della cultura del pluralismo religioso in Italia.

Del tutto latente rimane invece la questione dei diritti di libertà connessi al fatto religioso che, se possibile, hanno ottenuto ulteriore diminuzione in termini applicativi, attestandosi su un basso livello, non soltanto percepito. Anche in tal caso le problematiche connesse al godimento di diritti costituzionalmente garantiti continuano a interrogare il mondo della ricerca e delle associazioni, mentre sembra essere stato dimenticato da quello delle istituzioni.

Sul punto, occorre segnalare che sul finire della XVII Legislatura è stata presentata l'unica iniziativa legislativa parlamentare registrata negli ultimi anni, avente l'ammirevole intento di accendere una luce su di un tema che si stava già da tempo profilando sempre più in termini di esclusione e radicalizzazione elettorale, ma che non ha avuto la forza di imporsi nel dibattito politico, complice anche la scarsità di approfondimento di alcune tematiche, già affrontate in modo più convincente da diversi studiosi nel corso degli ultimi anni(4). Un ruolo negativo ha certamente svolto anche l'effettiva mancanza di tempo utile a qualsivoglia sviluppo concreto nei lavori delle relative commissioni. Qui il testo della proposta di legge n. 4650 "Norme in materia di libertà religiosa e abrogazione sulla legislazione sui culti ammessi" Con l'inizio della XVIII Legislatura si registra la presentazione della proposta di legge n. 744 dell'on. Bignami ed altri "[Disposizioni concernenti la promozione della libertà di culto, il contrasto del fondamentalismo religioso e il censimento dei luoghi di culto](#)"(5), che sigla con ogni evidenza un cambio di prospettiva sul tema.

Radici cristiane, simboli religiosi e propaganda identitaria

Il 2018 è iniziato con la campagna elettorale in vista delle elezioni politiche per il rinnovo del Parlamento. La stessa si è da subito caratterizzata per linguaggio e toni utilizzati dalla compagine politica uscita vittoriosa il 4 marzo, in tal modo confermando la centralità delle politiche anti immigrazione e anti integrazione per il raggiungimento

dell'obiettivo di governo. In particolare, la scelta del richiamo ai fondamenti identitari del cattolicesimo a fini di difesa dei confini e quali marcatori del territorio nazionale si è rivelata particolarmente efficace e potente sull'immaginario collettivo.

Tra gli episodi più rilevanti, esemplificativi dell'atteggiamento politico appena descritto, giova segnalare la lettura del discorso del leader della Lega nel corso del comizio conclusivo del 28 febbraio in Piazza Duomo a Milano, durante il quale il futuro ministro dell'interno e vice premier ha mostrato un rosario e un Vangelo, ai quali ha giurato fedeltà. Tale momento può idealmente rappresentare l'unificazione del partito indicato con gli omologhi della destra xenofoba europea e contemporaneamente la concretizzazione del ritorno del discorso religioso identitario a fini propagandistici. [Qui il video](#). A fronte di un diffuso consenso popolare e della deriva religiosa identitaria quale strumento di chiusura contro gli stranieri, è di particolare importanza segnalare la risposta di alcune delle voci più autorevoli del cattolicesimo italiano. Non è mancata l'immediata risposta dell'arcivescovo di Milano Mario Delpini, che ha criticato l'esposizione dei simboli religiosi e richiamato la politica contro l'uso improprio della religione nel dibattito elettorale. Per contro, il leader della Lega ha inaugurato una lunga serie di risposte di rottura nei confronti di esponenti cattolici, arrogandosi il diritto di indicare al proprio elettorato i veri dettami religiosi che fondano l'identità nazionale, contro una asserita lettura distorta dei fondamenti delle radici cattoliche, propugnata da organi di stampa e prelati dissidenti. Così per la polemica contro Famiglia cristiana, che ha fortemente denunciato l'ingiustizia delle politiche del ministro dell'interno sull'immigrazione, il ruolo delle Ong, la chiusura dei porti a partire dal caso della nave Diciotti. Il 26 luglio Famiglia cristiana ha pubblicato una dura inchiesta sul tema, riportando e facendo sue le più importanti dichiarazioni di vescovi, associazionismo cattolico, altre chiese cristiane contro le scelte governative di mancata accoglienza. [Qui un riassunto](#). Durissime inoltre le reazioni del quotidiano dei vescovi contro il vicepremier e i parlamentari che hanno votato il Decreto sicurezza. Nell'editoriale di Avvenire del 2 dicembre, alla invocazione distorta, effettuata dal vicepremier, dell'immagine del presepe e della figura di Gesù, si contrappone quella di un presepe vivente composto da una giovane famiglia titolari di protezione umanitaria e pertanto espulsi dal sistema accoglienza. [Qui il testo](#)

Torna in auge il tema del crocifisso, stavolta con una proposta di legge di iniziativa parlamentare a firma dell'on. Saltamartini, concernente l'esposizione del simbolo nelle scuole e negli uffici delle pubbliche amministrazioni, compresi i porti ed altri luoghi non previsti dalle circolari e decreti regi degli anni Venti. In essa compare il riferimento al crocifisso quale "simbolo della civiltà e della cultura cristiana, nella sua radice storica, come valore universale, indipendentemente da una specifica confessione religiosa", richiamando un vecchio parere del Consiglio di Stato del 1988 e una più recente affermazione del medesimo organo che, con sentenza 556 del 2006, affermava che l'esposizione obbligatoria del crocifisso nelle aule scolastiche pubbliche "non è più

considerata inidonea a ledere il principio supremo di laicità dello Stato, ma costituisce una raffigurazione evocativa dei valori che quello stesso principio racchiude”. Nell’indicare i principi di cui alla proposta di legge, l’art. 1 definisce il crocifisso come “(...) elemento essenziale e costitutivo e perciò irrinunciabile del patrimonio storico e civico - culturale dell’Italia”. All’obbligo di esposizione del crocifisso “in luogo elevato e ben visibile” segue la sanzione per la rimozione “in odio ad esso” dell’emblema o per il suo vilipendio con un’ammenda fino a Euro 1000. [Qui il testo integrale della proposta di legge](#) Anche in tal caso le reazioni da parte laica e cattolica non hanno tardato. Tra queste, [segnaliamo il Tweet del direttore de “La civiltà cattolica” Mons. Spadaro](#): e, su tutt’altro versante, la [particolare riflessione offerta dall’Uaar](#) sulla simbologia religiosa come brand.

Similmente il tema del presepe nelle scuole che, puntuale, torna ad affacciarsi durante le festività. Vicepremier e ministro dell’istruzione all’unisono hanno evocato l’importanza della presenza del simbolo nelle scuole ,quale espressione dell’identità italiana. In particolare, si segnala [la polemica tra alcuni docenti e dirigenti scolastici contro l’imposizione del presepe da parte degli apparati governativi regionali e statali](#): L’uso politico dei simboli della tradizione cattolica ha pertanto trovato in questo inizio di Legislatura il pieno sdoganamento da parte dei maggiori esponenti politici del governo.

Aggressioni ed episodi di intolleranza a sfondo religioso

Nel clima di tensione politica sviluppatosi nel corso del 2018 gli organi di stampa hanno segnalato numerosi episodi di aggressione di stampo razzista e xenofobo, con un evidente aumento di percezione di impunità da parte degli autori materiali. Qui un resoconto ragionato a [partire dai dati Osce, Unar e Oscad](#). [Qui un elenco dei maggiori episodi di cronaca](#)

A partire da tali considerazioni, colpisce la scarsa mappatura delle specifiche cause poste a fondamento degli episodi di odio contro gli stranieri, tra cui, per quanto di interesse in questa sede, le appartenenze religiose. Ciò anche a significare che, nell’intolleranza generalizzata, l’elemento religioso del migrante si fonde con gli altri elementi della sua identità e come tale è percepito in maniera ostile dagli aggressori. È ad esempio il caso del bracciante indiano di religione sikh che la scorsa estate è stato raggiunto da spari provenienti da un’auto in corsa, mentre percorreva in bicicletta la via Pontina di ritorno dai campi. L’episodio ha avuto la funzione di riportare nuovamente l’attenzione sulle condizioni di sfruttamento di una delle comunità più colpite dalla piaga del caporalato. [Qui alcune delle più rilevanti osservazioni sul tema](#). Di tutta evidenza come, nell’autopercezione della comunità sikh, l’appartenenza religiosa segna uno dei capisaldi dell’identità del gruppo e della sua unità.

In tale contesto assume, pertanto, particolare rilevanza la scelta del Procuratore della Repubblica di Torino di emanare lo scorso luglio apposite “Direttive per un più efficace contrasto dei reati motivati da ragioni di odio e discriminazione etnico - religiosa e per la più rapida trattazione degli Affari dell’Immigrazione , [nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone](#). Si segnala in particolare la consapevolezza delle circostanze anomale del sensibile aumento dei reati motivati da odio etnico - religioso.

A ottant’anni dalla promulgazione delle leggi razziali, ricordate in molteplici eventi di tipo culturale, come [la mostra allestita al Quirinale](#), non sono mancate le occasioni nelle quali le più alte istituzioni dello Stato hanno richiamato l’importanza del “mai più” e invitato la società civile a vigilare contro possibili ritorni di violenze legate al clima di razzismo (per tutti: [l’intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della Giornata della memoria lo scorso 27 gennaio](#)). Più di tutto va ricordato il costante impegno della senatrice a vita Liliana Segre, nominata tale dal Capo dello Stato proprio in occasione della richiamata ricorrenza. Nel corso del 2018 la senatrice Segre non ha mai fatto mancare le sue parole di testimonianza e di monito contro l’orrore dell’indifferenza. Segnaliamo in particolare il suo primo discorso al Senato, [visibile qui](#). Numerosi inoltre i suoi interventi contro le politiche di mancata accoglienza dei migranti messe in campo dall’attuale [Governo e dal suo ministro dell’Interno](#).

Con particolare gravità vanno pertanto segnalati alcuni episodi di stampo antisemita verificatisi nel corso del 2018. È notizia dello scorso dicembre il furto di 20 pietre d’inciampo a Roma, nel Rione Monti. Dura la reazione di Adachiara Zevi, presidente dell’associazione culturale Arte e Memoria e curatrice del progetto “[Pietre d’inciampo a Roma](#)”. Secondo l’Osservatorio antisemitismo della Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea si tratta di un’azione politica di stampo antisemita. Lo stesso è stato sostenuto dalla Procura di Roma, con [l’aggravante dell’odio razziale](#).

I rapporti con l’Islam

Nessun passo avanti ed anzi un deciso freno nei rapporti istituzionali con l’islam italiano. Dopo le discusse, ma interessanti prove di dialogo verificatesi nel corso degli ultimi due anni, finalizzate all’unificazione delle rappresentanze islamiche in Italia in vista della possibile stipulazione di un’Intesa con lo Stato, nulla del genere pare emergere dalle politiche del nuovo governo. Quasi scontate sul punto le affermazioni del ministro dell’Interno sul pericolo insito nella religione islamica e sulla stretta connessione con il fenomeno dell’immigrazione irregolare, oltre che sulla asserita incompatibilità con la Costituzione.

Di maggiore interesse in questa sede è invece il “Contratto di governo” siglato da Lega

e 5Stelle, che in vari punti dedica spazio al rapporto con l'islam. In particolare, al punto 9 dedicato alla politica estera si compie un espresso riferimento a presunti fattori di instabilità nel Mediterraneo, quali l'estremismo islamico e i flussi migratori incontrollati. Si richiama così alla necessità per l'Italia di "intensificare la cooperazione con i Paesi impegnati contro il terrorismo". Similmente, al punto 12 dedicato al tema dell'immigrazione si fa riferimento alla necessità di bloccare la vendita di armi ai Paesi in conflitto e alla prevenzione e contrasto del terrorismo internazionale di matrice islamista. Segue poi il riferimento più corposo alla questione delle moschee: nel contratto si legge infatti che "ai fini della trasparenza nei rapporti con le altre confessioni religiose, (...) che non hanno sottoscritto Intese (...) e di prevenzione di eventuali infiltrazioni terroristiche, (...) è necessario adottare una normativa ad hoc che preveda l'istituzione di un registro dei ministri di culto e la tracciabilità dei finanziamenti per la costruzione delle moschee, e, in generale, dei luoghi di culto, anche se diversamente nominati". Si richiama infine la necessità di disporre di strumenti adeguati "per consentire il controllo e la chiusura immediata di tutte le associazioni islamiche radicali nonché di moschee e di luoghi di culto che risultino irregolari" e di "adottare una specifica legge quadro sulle moschee e luoghi di culto, che preveda anche il coinvolgimento delle comunità locali". Il riferimento è certamente anche alle politiche regionali anti - islam verificatesi nel corso degli ultimi anni, che hanno portato anche alla emanazione, in alcune regioni del nord, di specifiche leggi limitative della possibilità per alcune confessioni religiose di aprire luoghi di culto. A tal proposito, si segnala una nuova rimessione alla Corte costituzionale della Legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 sul Governo del territorio, che già nel 2015, dopo revisione in senso peggiorativo, era stata giudicata parzialmente incostituzionale dalla Consulta(6). Nell'ottobre 2018 il Tar Lombardia ha infatti considerato la mancata previsione di tempi certi di risposta alle istanze dei fedeli interessati come un'attesa a tempo indeterminato creatrice di incertezza e, come tale, ostacolo all'esplicazione [del diritto di libertà religiosa](#). Una posizione in netta controtendenza con le attuali politiche governative.

In generale va segnalata la diffidenza sociale della popolazione italiana nei confronti dei fedeli di religione islamica. È nuovamente il Pew Research Institute che, con un interessante lavoro pubblicato nel corso del 2018, ha evidenziato come nei paesi occidentali sono i cristiani praticanti a mostrarsi meno predisposti all'accoglienza delle persone musulmane. In particolare, il 63% dei praticanti italiani afferma che l'islam è in antitesi con i valori cristiani. Ciò a fronte di un dato particolarmente rilevante: insieme al Portogallo, con il 73% l'Italia si attesta agli ultimi posti per conoscenza dell'islam. [Lo studio è consultabile qui](#). A fronte di ciò, una parte importante dell'islam italiano rappresentata dall'Ucoii risponde con una rilevante novità, rappresentata dalla elezione del novo presidente Yassine Lafram, di 32 anni, che ha subito rivolto un appello agli italiani "cattolici e musulmani" al superamento di preconcetti e distanze e individuato tra le priorità del suo mandato la lotta alla [radicalizzazione nelle carceri, l'educazione e](#)

[la formazione dei giovani.](#)

Infine una nota preoccupante. Anche nel 2018 si sono verificati casi di pratiche rituali sfociate in danni gravissimi per la salute dei bambini. Il 23 dicembre scorso un bambino di due anni figlio di una coppia di origine nigeriana è morto a seguito dell'avvenuta circoncisione rituale, mentre il gemello versa in gravissime condizioni di salute. Immediata, peraltro, la reazione della comunità religiosa, e dell'associazione dei medici di origine straniera in Italia, che lancia un appello al ministro della salute affinché venga autorizzata la circoncisione presso strutture sanitarie pubbliche e private con [prezzi accessibili per le famiglie.](#)

Politiche contro la radicalizzazione: associazionismo religioso e carceri

A seguito dell'approvazione della riforma dell'ordinamento penitenziario presentata nel 2017, si era già lamentata l'assenza di esercizio della delega in ambito di rapporti con le confessioni religiose. Nonostante le proposte avanzate dall'associazionismo laico e religioso che, in continuità e collaborazione aveva proposto modifiche alla relativa legge, con l'intento di includere alcune delle più elementari pratiche di esercizio del diritto di libertà religiosa nei luoghi segreganti, nulla è mutato. Ne consegue che il diritto di culto nelle carceri rimane ancora in balia delle buone pratiche di alcuni istituti penitenziari e della buona volontà di operatori, ministri di culto, volontari. Qui il testo del XIV rapporto di Associazione Antigone sulle condizioni di detenzione con particolare [riferimento al tema della radicalizzazione e libertà di culto.](#) Qui l'intervista a Mauro Palma, garante nazionale dei diritti dei detenuti, [sulla libertà di culto delle persone detenute.](#)

Nel silenzio riservato al tema da parte dei maggiori organi dell'informazione, e con il pressoché totale disinteresse da parte delle istituzioni, giova segnalare l'appuntamento "Uscire dentro. Pluralismo religioso in carcere", iniziativa promossa dalla rivista Confronti e dal suo Centro studi, in collaborazione con Antigone ed altre realtà associative. Il convegno tematico, che si è svolto presso il carcere di Rebibbia a Roma, è stata l'occasione per pensare diversamente al rapporto carcere e fedi. Molte le rappresentanze religiose intervenute e di particolare interesse l'idea di proseguire nella riflessione comune attraverso la creazione di un tavolo interreligioso permanente sul tema del carcere. [Qui un resoconto della giornata ed alcuni interventi.](#)

Sempre sul tema si segnalano infine due progetti dell'Università di Milano Cesare Beccaria Primed e Simurgh, contro la radicalizzazione e all'analfabetismo religioso anche attraverso percorsi di formazione rivolti al personale dell'amministrazione penitenziaria e agli agenti di pubblica sicurezza. [Qui alcune informazioni.](#)

Laicità e scuola pubblica

Nel mese di giugno, in vista degli esami di Stato della scuola secondaria di primo grado, si sono susseguiti numerosi appelli di associazioni per la laicità della scuola in merito alle recenti riforme che il Miur ha attuato, sulla base delle deleghe del Decreto “Buona scuola”. In applicazione del principio di semplificazione amministrativa il D.lgs. 62/2017 ha eliminato l’elenco delle materie d’esame, con i relativi docenti esaminatori, tra le quali non figurava l’insegnamento della religione cattolica. Tale specifico riferimento è stato sostituito da un generico cenno alla composizione della commissione d’esame come comprensiva di tutti i docenti del consiglio di classe, facendovi così surrettiziamente rientrare anche gli insegnanti di religione. Il Comitato nazionale “Scuola e Costituzione”, ma anche la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia e l’Uaar, hanno ripetutamente chiesto chiarimenti al Miur e denunciato l’incongruenza derivante dalla “svista” normativa. [Qui il testo](#). Su un altro fronte, anche l’offerta scolastica della materia alternativa alla religione cattolica ha subito restrizioni, con difficoltà ad essere garantita in ogni istituto. È stato nuovamente il [Comitato Scuola e Costituzione ad intervenire](#) nel caso delle scuole di Bologna. Particolare attenzione al tema e ai suoi possibili sviluppi dovranno pertanto essere prestati con riferimento all’anno scolastico 2018/2019.

Note

- (1) - Idos-Confronti, Dossier statistico immigrazione 2018.
- (2) - Un commento di Paolo Naso pubblicato sulla rivista Confronti è consultabile qui <http://www.confronti.net/confronti/2018/11/dare-i-neri-al-tempo-di-salvini/>
- (3) - ulteriori dati prodotti dalla Fondazione Ismu sono qui consultabili <http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Comunicato-Stampa-XXIV-Rapporto-Ismu-sulle-Migrazioni.pdf>
- (4) - per l’approfondimento delle riflessioni del Gruppo di lavoro Astrid si rimanda alla edizione precedente di questo Rapporto. Per un maggiore approfondimento si legga qui <https://www.statoechiese.it/en/contributi/la-proposta-di-legge-in-materia-di-liberta-religiosa-nei-lavori-del-gr1>
- (5) - il cui testo non è ancora reso disponibile
- (6) - il riferimento è alla sentenza n. 63/2016 della Corte costituzionale, consultabile sul relativo sito web.

Rom Sinti Caminanti

Il punto della situazione

Per i rom e i sinti italiani, di cittadinanza o di fatto, il 2018 non potrà che essere ricordato soprattutto per il loro coinvolgimento strumentale, l'ennesimo, nel dibattito politico nazionale. Prima e dopo le elezioni per la XVIII legislatura, infatti, gli argomenti e i toni hanno evidenziato l'atteggiamento discriminatorio che molti esponenti politici hanno nei confronti della minoranza rom e sinta italiana. Il più grave di tutti è stato quello avuto dal leader della Lega Matteo Salvini, solo pochi giorni dopo la sua nomina a Ministro degli Interni. Partecipando ad una trasmissione televisiva locale ha annunciato che si stava "facendo preparare un dossier sulla situazione rom in Italia" aggiungendo "vedremo come si può intervenire rifacendo quello che all'epoca fu chiamato censimento." e chiudendo con "Sfortunatamente quelli di nazionalità italiana dobbiamo tenerceli in casa". Un frase del genere è particolarmente significativa perché esplicita due tra i principali aspetti della così detta questione rom. Da una parte evidenzia quanto la minoranza rom e sinta non sia considerata parte del Paese, quale invece è, ma un problema, una questione da affrontare "urgentemente", e questo indipendentemente dal proprio status sociale ma come una sorta di gruppo sociale a se. Dall'altra richiama la questione, tutta di responsabilità dello Stato stesso, dei tanti arrivati durante lo sfaldamento della Jugoslavia e che ancora oggi aspettano una regolarizzazione. Ma la frase del Ministro degli Interni riporta anche in ballo il problema della mancanza di una legge penale efficace che combatta i discorsi di incitamento all'odio e il crimine di odio in generale. Oggi questo rappresenta un vero e proprio vuoto giuridico, dal momento che siamo formalmente fermi ancora alle disposizioni previste dalla legge n. 205/1993 (e cioè la Legge Mancino) per le quali possono essere puniti soltanto i reati di incitamento all'odio razziale e alla propaganda di idee basate sulla superiorità e l'odio razziale. Non esistono dunque mezzi di difesa che siano fuori dal codice penale per affrontare e scoraggiare atteggiamenti di incitamento all'odio e alla discriminazione, con effetti palesi e pericolosi. Per migliaia di rom italiani, di antica o recente immigrazione, vuol dire continuare a subire, senza avere strumenti adeguati per difendersi, quella che ormai può essere considerata una forma di discriminazione a sé chiamata "antiziganismo". Eppure in Italia, stando alle stime ufficiali fornite dalla Comunità Europea, risiedono tra le 110.000 e le 180.000 persone di origine rom, cifra che rappresenta circa lo 0,23-0,25% della popolazione totale. Di questi, solamente un quinto vive in condizione di precarietà abitativa. Eppure l'alto livello di pregiudizio, i numerosi casi di discrimina-

zione e soprattutto le politiche locali e nazionali che continuano a progettare e costruire “campi nomadi” contribuiscono a perpetrare uno stato di discriminazione permanente nei confronti di tutta la minoranza. Per affrontare questa situazione il governo italiano approvò nel 2012 la Strategia Nazionale per l’Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti spingendo verso una rottura con il passato, abbandonando il concetto di nomadismo e adottando un approccio più ampio per promuovere politiche di inclusione. Ma facendo un bilancio, quasi sette anni dopo la sua approvazione, i governi che si sono succeduti non hanno attuato alcun programma specifico nazionale e di conseguenza gli enti locali non hanno raggiunto risultati efficaci rispetto a quelli auspicati. Ad esempio, nei propositi della Strategia, l’Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) avrebbe dovuto avere un ruolo di coordinamento, che nei fatti però non ha avuto, evidentemente condizionato dalla sua poca indipendenza dai governi in carica, indipendenza che invece dovrebbe essere il presupposto per l’efficacia di un ufficio come quello. La conseguenza inevitabile, quindi, è stata l’aver lasciato tutto alla discrezione delle istituzioni locali. Altro bilancio molto negativo è quello che riguarda il ruolo che avrebbero dovuto avere le Regioni: in 6 anni solo 11 Regioni su 20 hanno istituito i tavoli di pianificazione e coordinamento previsti dalla Strategia e di queste 11 solo la Regione Emilia Romagna ha poi promosso e approvato una legge regionale volta alla chiusura dei “campi nomadi” comunali e a promuovere azioni di inclusione dei residenti. In sostanza, al di là di sparuti casi locali, sul piano nazionale nel 2018 la situazione dei rom in Italia non è cambiata di una sola virgola anzi, inserita nel quadro politico generale, pare addirittura complessivamente peggiorata.

Condanna all’esclusione, cause e conseguenze

Tornando alla frase del Ministro dell’Interno, il richiamo all’ennesimo “censimento” ci porta ad analizzare una delle questioni più drammatiche, quella dell’invisibilità giuridica di molti degli immigrati dall’ex Jugoslavia, e soprattutto dei loro figli e nipoti. Già nel 2011 il rapporto della Commissione per i diritti umani del Senato Italiano stimava che in Italia vivono circa 15.000 minori rom apolidi o a rischio di apolidia. Ad oggi non ci sono dati aggiornati, ma stiamo parlando comunque di migliaia di figli di persone che soggiornano nel nostro Paese da decenni, in molti casi dalla nascita, e che risultano prive di un titolo di soggiorno.⁽¹⁾ Si tratta di famiglie a volte arrivate in Italia già tra gli anni ’60 e ’80, e invece per la maggioranza fuggite dalla guerra in Jugoslavia dopo il suo sfaldamento politico. Migliaia di minori, quindi, nati in Italia e con famiglie che vivono nel nostro Paese da diverse generazioni, ma ufficialmente non cittadini italiani, spesso senza neanche un titolo di soggiorno né tanto meno un documento di identità, spesso apolidi di fatto. Eppure la Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza del 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge n. 176/91,

sancisce all'articolo 7 il diritto ad acquisire un'identità e una cittadinanza. Ma allora com'è possibile che in Italia ci siano così tanti minori rom privi di alcun documento ad eccezione del certificato di nascita? C'è prima di tutto una difficoltà insita nelle stesse procedure per l'ottenimento della cittadinanza italiana. Nonostante il grande dibattito e le proposte di legge attualmente in discussione, il fulcro per l'ottenimento della cittadinanza italiana rimane la legge numero 91 del 1992, fondata sul principio dello *ius sanguinis*, i bambini nati in Italia da genitori entrambi privi della cittadinanza italiana non acquistano tale cittadinanza alla nascita, a meno che i genitori siano stati formalmente riconosciuti come apolidi. Va specificato che le disposizioni introdotte dal d.l. 69/2913 hanno facilitato la dimostrazione dei requisiti richiesti dall'art. 4, co. 2, legge 91/92, ma sussistono ancora delle prassi restrittive, che di fatto negano l'acquisizione della cittadinanza ai giovani che ne avrebbero il diritto. Una volta raggiunta la maggiore età devono presentare, al massimo entro il compimento del diciannovesimo anno di età, una dichiarazione di volontà al Comune di residenza legale e dimostrare la residenza stessa sul territorio italiano dalla nascita fino al momento della presentazione della domanda, senza interruzioni. Ed è proprio questo il punto che ha creato esclusione, data l'impossibilità, spesso e volentieri, di dimostrare la residenza senza interruzioni da parte di famiglie che hanno girato città e campi, spesso a volentieri a causa delle stesse politiche locali che avrebbero dovuto lavorare in senso opposto. Inoltre, molti minori rom con genitori o nonni provenienti dai Paesi che facevano parte della Jugoslavia, hanno l'enorme problema che i loro genitori non hanno neanche la cittadinanza dello Stato d'origine, dato che al momento della loro immigrazione in Italia gli attuali stati balcanici non si erano ancora costituiti. In alcuni casi i genitori non possono provare il legame con nessuno degli Stati contemporanei perché non registrati alla nascita o perché i registri anagrafici sono stati distrutti durante la guerra. La conseguenza più grave è che molti di loro, non riuscendo a fornire la documentazione necessaria, non possono essere riconosciuti come apolidi e il Ministero dell'Interno rigetta così gran parte delle domande. Questa condizione si trasmette di conseguenza ai loro figli, che rimangono privi di documenti e senza uno status. [\(2\)](#)

Le conseguenze più gravi di questo limbo giuridico sono quelle dal punto di vista pratico: esclusione in ambito sanitario, perché in molte Regioni italiane i figli di cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno non possono iscriversi al Servizio Sanitario Regionale e quindi non possono accedere alla scelta del pediatra, riuscendo ad ottenere solo le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti ed essenziali; grandi difficoltà nel campo dell'istruzione, perché i ragazzi privi di documenti difficilmente riescono a iscriversi presso le scuole secondarie superiori o a frequentare corsi professionalizzanti, spesso non concludono il ciclo scolastico e in genere hanno anche problemi ad accedere alla scuola dell'infanzia e al nido; esclusione dalle misure di assistenza sociale, che viene loro preclusa per via della mancanza di documenti; impossibilità di essere assunti regolarmente e di svolgere un lavoro autonomo; impossibilità di avere un contratto d'affitto,

una patente di guida. In poche parole la mancanza di documenti impedisce loro qualsiasi scelta autonoma e preclude la costruzione di un percorso di vita all'interno della società, inoltre una volta raggiunta la maggiore età, il giovane diventa a tutti gli effetti un irregolare e può essere espulso dal Paese. Oggi questa invisibilità giuridica è arrivata, in alcuni casi, alla quarta generazione.

Eppure esistono una serie di raccomandazioni internazionali e di impegni del Governo. Il problema dello status giuridico dei rom è stato più volte motivo di richiamo nei confronti dell'Italia da parte delle istituzioni internazionali negli ultimi anni. In numerosi casi il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, l'ECRI, e il Comitato per le Nazioni Unite sui diritti del fanciullo hanno invitato le istituzioni italiane ad intervenire in modo da porre fine alle gravi violazioni dei diritti umani che derivano da questo status. In particolare, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha invitato l'Italia a rispettare gli obblighi internazionali assunti in materia di protezione degli apolidi. Nel 2011, la Commissione per i diritti umani del Senato italiano ha evidenziato con forza la necessità di affrontare tali problemi e nel 2012 il Governo italiano si è impegnato, con il varo della Strategia che tante volte abbiamo citato, per la risoluzione del problema dello status giuridico dei rom provenienti dall'ex Jugoslavia. Aporia e irregolarità del soggiorno erano finalmente stati riconosciuti come alcuni degli ostacoli principali all'inclusione sociale dei rom provenienti dall'ex Jugoslavia. Nel 2013 viene formato un Tavolo di lavoro specifico, formato dal Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero degli Affari Esteri, Ministero per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, UNAR e UNHCR e coordinato dal Ministero dell'Interno. Vi furono diversi incontri, anche con associazioni rappresentanti di associazioni formate da persone di origine rom, che però si sono interrotti in seguito al cambio di Governo e sono ripresi solo all'inizio del 2015. In occasione del 60° anniversario della Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954, promosso dalla Commissione per i diritti umani del Senato, da UNHCR e dal CIR, sono stati assunti importanti impegni per garantire la protezione degli apolidi e la riduzione dell'aporia. Proprio per attuare tali impegni alla fine del 2014 viene approvato dal Governo e presentato alla Camera, il disegno di legge per l'adesione dell'Italia alla Convenzione sulla riduzione dell'aporia del 1961. Da un punto di vista amministrativo e legislativo, dunque, ci sono tutte le condizioni per intervenire, senza proclamare né interventi di emergenza.[\(3\)](#)

La crescita dell'antiziganismo

Tornando all'antiziganismo, è ormai un fenomeno in continuo aumento, anche nel 2018, in particolare sul web e sui social network, dove risulta difficile da arginare.[\(4\)](#)

In generale negli ultimi anni c'è stata una sorta di diversificazione e soprattutto una

moltiplicazione degli strumenti di diffusione: sono gli attori politici locali, i siti web di notizie locali, i blog, i gruppi di Facebook e persino le pagine private sui social network a contribuire al discorso anti-rom che si propaga anche a causa di una carenza dei mezzi di reazione: pochi conoscono l'esistenza di organismi come UNAR o OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti di Discriminazione) e l'intervento, qualora ci sia, è lento e costoso dal punto di vista legale. Tutto questo scoraggia fin dall'inizio la possibilità di intervenire a partire dalla segnalazione stessa. Inoltre il personale che dovrebbe essere formato per intervenire in casi del genere, come le forze dell'ordine, ha una formazione molto carente sul tema.

Andando alle azioni possibili, l'UNAR ha creato, nel 2009, un Contact Center per la raccolta di reclami, sostegno immediato e psicologico e aiuto alle vittime nelle procedure legali e informa il Parlamento e il Governo attraverso due relazioni annuali sull'applicazione effettiva del principio della parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di protezione. Inoltre, ogni anno, in occasione della Giornata Internazionale della Memoria dell'Olocausto il 27 gennaio⁽⁵⁾ e della Settimana di Azione contro il Razzismo ha messo in piedi una serie di iniziative dedicate al tema specifico. L'altro organismo attivabile è l'OSAD, che è stato istituito nel 2011. Fa parte del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e dal novembre 2015 ha istituito l'Osservatorio Media e Internet grazie al quale, oltre al monitoraggio diretto svolto da funzionari interni, può raccogliere segnalazioni da parte di singoli cittadini o associazioni tramite e-mail o tramite un servizio telefonico gratuito, che poi vengono gestite dall'Ufficio che sceglie se contattare gli autori dei blog o i responsabili dei siti e se segnalare il caso alla Polizia postale. Accanto all'UNAR e all'OSCAD, vi sono inoltre alcune organizzazioni del terzo settore che si occupano di monitorare gli episodi di discriminazione. Ad esempio il monitoraggio dei giornali condotto dall'Associazione Articolo 3, Osservatorio sulla discriminazione, dal 2009 al 2014, oppure i Libri Bianchi dell'associazione Lunaria, o le relazioni annuali dell'Associazione Carta di Roma, e ancora il monitoraggio condotto dall'associazione Naga di Milano sui giornali italiani da giugno 2012 a marzo 2013. Da tutte queste attività è sempre emerso che media e politica sono aree in cui l'incitamento all'odio è particolarmente forte ed in molti casi si sono verificati episodi rivolti specificamente contro comunità rom e sinte.

A livello istituzionale, in base alla Strategia Nazionale, l'antiziganismo è ufficialmente riconosciuto e collegato alla necessità di un'inclusione della minoranza rom e sinta in "un processo più completo di crescita culturale, che coinvolge la società nel suo insieme" e che ha il compito "di eliminare i germi di discriminazione razziale dalla mentalità europea e nazionale, che storicamente ha assunto la forma del cosiddetto anti-gitansmo". Ed è ancora definito come un "complesso fenomeno culturale e storico, carico di gravi effetti negativi sulle condizioni di vita delle comunità Rom e Sinti che ha causato nel corso del XX secolo grandi tragedie come quella di Porrajmos". Inoltre sul finire del

2017 la Commissione Jo Cox sull'odio, l'intolleranza, la xenofobia e il razzismo (istituito il 10 maggio 2016 dalla Camera dei Deputati) ha dedicato un capitolo all'antiziganismo nell'ambito della relazione finale della Commissione di Indagine sulle Condizioni di Sicurezza e sullo Stato di Degrado delle Città e delle loro Periferie, a dimostrazione del fatto che le istituzioni iniziano a prendere coscienza del fenomeno.

Ma nonostante tutto questo non possiamo affermare che vi sia un'adeguata consapevolezza delle conseguenze dell'antiziganismo nella società italiana: lo Stato italiano mette la lotta all'antiziganismo in secondo piano, occupandosene invece in maniera sporadica e a volte da un punto di vista puramente storico e culturale, slegato dall'ambito sociale e legale. Tutto ciò contribuisce all'esclusione della comunità rom e sinte con un impatto diretto sulle vite di coloro che sono presi di mira; E' invece compito delle amministrazioni pubbliche progettare e attuare politiche di inclusione e di argine della retorica razzista antiziganina da parte dell'opinione pubblica.

Il riconoscimento necessario

Sia il limbo in cui sono condannati molti rom di origine balcanica, sia quella della crescita dell'antiziganismo derivano anche da alcune carenze legislative in Italia: la prima fra tutte è il non riconoscimento della popolazione rom e sinta come una minoranza, cosa che le è stata negata al momento del varo della legge 482 del 1999 "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche". All'epoca la motivazione del Legislatore fu che la definizione di minoranza si applica solo ad un gruppo di persone che vive in un'area identificabile nel paese e con le proprie specificità linguistiche, mentre, sempre secondo il dibattito di allora, i rom hanno sì una specificità linguistica ma non quella territoriale. Negli ultimi anni sono state avanzate diverse proposte di legge in Parlamento che non sono riuscite a modificare questa situazione. Nel 2012, la Federazione Rom e Sinti Insieme, ha proposto assieme a 43 associazioni di Sinti e Rom, accademici, formazioni politiche e sindacali e associazioni nazionali, un'iniziativa legislativa popolare (PLI) "Per la protezione e le pari opportunità della minoranza storico-linguistica di Rom e Sinti". Nell'anno successivo la Fondazione Romani Italia ha presentato la sua proposta in collaborazione con l'Università di Teramo, incentrandola sul piano regionale e sul riconoscimento linguistico, ma nessuno di questi tentativi ha avuto successo. Fermo restando l'utilità che iniziative del genere hanno nel porre una questione ventrale come quella del riconoscimento formale della minoranza rom e sinta, rimangono comunque delle grosse perplessità rispetto a questo tipo di proposte "specifiche" invece che sostenere l'inserimento della popolazione rom e sinta all'interno delle 482/99.

Il punto è che l'affermazione di diritti e tutele di valore generale in un testo dedicato a

una sola minoranza rischia di distinguere e separare i rom e i sinti, presentandoli come vittime “eccezionali” o comunque diversi, laddove l’obiettivo dovrebbe essere quello di riportarli entro un contesto di tutela per tutti e per ciascuno. Si tratta, piuttosto, di ribadire che un diritto fondamentale deve valere per chiunque, e che la sua violazione, per quanto temporaneamente limitata a una sola minoranza, ne compromette l’universalità e la validità.

Tale passaggio è essenziale per evitare che certe proposte, se pur con intenzioni positive, riducano le popolazioni rom e sinti a delle mere categorie da proteggere. Nella legge di iniziativa popolare della Federazione Rom e Sinti Insieme, ad esempio, solo ai rom e ai sinti si attribuiscono diritti e possibilità che invece dovrebbero essere allargati a tutti i cittadini. Il diritto alla coesione di nuclei familiari allargati, la tutela di peculiari forme dell’abitare fondate sull’uso di spazi esterni o comuni, coltivare capacità artigianali delle propria tradizione, preservare gli elementi essenziali della propria identità come la religione, la lingua, le tradizioni ed il patrimonio culturale, che invece dovrebbero essere declinate al plurale e universalmente. Problema simile aveva la proposta fatta dalla Fondazione Romani, il cui fulcro era il riconoscimento della lingua romanes fra le lingue minoritarie. Uno degli strumenti principali proposti era quello della “standardizzazione della lingua romani, al fine di facilitarne lo studio e la trasmissione generazionale”. Ma tale standardizzazione appariva come un’operazione artificiale che portava con se il rischio di occultare e svalorizzare la pluralità delle pratiche linguistiche, degli sviluppi e delle trasformazioni in atto all’interno delle diverse comunità di parlanti romanes. Entrambe le proposte portavano con se, quindi, grandi rischi. Quella della Fondazione Romani rischiava, anche se solo in parte, di costruire un riferimento linguistico artificiale mentre la prospettiva verso cui tendeva la proposta della Federazione Rom e Sinti Insieme incorreva in una serie di contraddizioni che conducono più ad una separazione che ad un’avvicinamento dei gruppi rom dalla società italiana, in nome di una specificità che garantirebbe a rom e sinti servizi e risorse percepiti, paradossalmente, come “privilegi”.

Da un punto di vista normativo, invece, sarebbe sufficiente inserire anche i rom e i sinti tra le minoranze storico-linguistiche da tutelare nella legge 482/99, senza varare una legge ad hoc per i rom e i sinti, ma rendere effettive per tutti le tutele già previste nel nostro ordinamento.

Conclusioni

Il quadro che emerge é, quindi, molto negativo. Sarebbe necessario, innanzitutto, dare concretezza alla Strategia Nazionale di Inclusione del 2012, in particolare per la costruzione di un quadro nazionale coerente dove possano muoversi le amministrazioni locali.

E da questo dare corpo a tutti gli altri propositi legislativi che, invece, in gran parte sono rimasti solo carta scritta, a cominciare dall'intervenire urgentemente sulle situazioni di "apolidia di fatto", in particolare per i minori in procinto di raggiungere la maggiore età. Dall'altra parte, inoltre, andrebbero interrotte le "politiche dedicate", in nome dell'inclusione della minoranza rom e sinta nei servizi territoriali e scolastici, nelle politiche del lavoro già esistenti, nelle strutture sanitarie locali. Senza questo cambio di rotta, anche nel 2019 ci troveremo ad ascoltare altri proclami su una presunta "questione rom" da affrontare urgentemente.

Note

- (1) - Commissione per i diritti umani del Senato Italiano, "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia", 2011; "Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, in seguito alla sua visita in Italia del 26-27 maggio 2011.
- (2) - Bisogna specificare che la legge italiana prevede alcuni casi di rilascio di un permesso di soggiorno in deroga alle disposizioni ordinarie in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri: qualora sussistano gravi motivi connessi allo sviluppo psico-fisico del minore, il Tribunale per i minorenni può autorizzare al soggiorno i genitori irregolarmente soggiornanti (d.lgs. n. 286/98, art. 31, co. 3). C'è poi tutta la partita dei "permessi di soggiorno per motivi umanitari" (d.lgs. 286/98, art. 5, co. 6) le cui recenti modifiche da parte del Decreto Salvini non permettono ancora un effettivo bilancio.
- (3) - Si vedano, tra gli altri: "Rapporto di Nils Muižnieks Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa in seguito alla sua visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012", 2012; ECRI, Rapporto sull'Italia, 2012; Comitato della Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, "Osservazioni conclusive per il 3° e 4° Rapporto periodico sull'Italia", 2011.
- (4) - Proprio per questo motivo, nel 2017 l'allora Ministero della Giustizia aveva annunciato la nascita di un organismo indipendente per contrastare la propaganda d'odio in Rete. Ma in realtà in caso di reato politico, le sanzioni sono previste solo quando il reato ha provocato reazioni discriminatorie o violente direttamente riconducibili alla propaganda.
- (5) - Giornata che in Italia si celebra a norma della legge 211 del 2000 ma che non fa esplicito riferimento al genocidio dei rom e dei sinti.

Dallo Ius migrandi all'integrazione

Il punto della situazione

Secondo l'ISTAT, i cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia al 1 gennaio 2018 erano 5.144.440, pari all'8,5 per cento del totale dei residenti. Di fatto, è un dato ormai pressoché stabile dal 2015, quando per la prima volta è stata superata la soglia dei 5 milioni. Tuttavia, sebbene rispetto al 2017 le presenze siano aumentate di poco meno 100.000 unità, per provare a dar conto dei molteplici cambiamenti che hanno contraddistinto i recenti flussi migratori e comprendere lo stato dei diritti degli stranieri, è bene distinguere quel dato generale, così come proposto in passato, in almeno tre differenti categorie.

La prima categoria è composta da cittadini "comunitari", ovvero cittadini di un Paese dell'Unione Europea (e quindi titolari di un permesso di soggiorno permanente), che rappresentano il 27,8% (poco più di 1,4 milioni) degli stranieri residenti in Italia, con una netta prevalenza ancora della Romania, con 1.190.091 residenti. Rispetto agli ultimi anni, il dato generale è in leggera diminuzione, ma nei prossimi anni il suo trend sarà condizionato dall'eventuale ingresso nell'Unione Europea di altri paesi.

La seconda categoria è invece composta dagli stranieri "non comunitari" o di Paesi terzi – cioè cittadini di un Paese non dell'Unione Europea, ma molti di un Paese europeo - in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo, pari a ben il 44,7% (circa 2,3 milioni) del totale degli stranieri residenti. In questo caso, si ha una conferma, se non un leggero aumento, rispetto agli anni precedenti, a ulteriore dimostrazione della stabilizzazione raggiunta da una quota molto importante dei migranti. In base ai tradizionali processi di integrazione, è probabile che il numero di "lungosoggiornanti" non comunitari sia destinato se non ad aumentare quantomeno a non diminuire.

La terza categoria invece riguarda i cittadini di un Paese terzo con un permesso di soggiorno diverso da quello di lungo periodo, che rappresentano il restante 27,5% (poco più di 1,4 milioni), e che segnano un leggero aumento rispetto al passato.

Per quanto riguarda i cittadini di un Paese terzo (lungosoggiornanti e non), i nuovi permessi di soggiorno sono stati 262.770 (+16%), rilasciati soprattutto per ricongiungimento familiare (circa 114.000, pari al 43,2%, con un aumento di 11.198 unità). Visti i requisiti piuttosto stringenti necessari per ottenere il ricongiungimento familiare, è evidente che anche questo dato sia un indicatore di una migrazione ormai stabile. Assai limitati invece i nuovi permessi rilasciati per motivi di lavoro (12.200, pari al 4,6%).

Da questo primo esame, possiamo quindi dedurre che ben il 72,4% (cioè circa 3 su 4) dei cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia sono cittadini o dell'Unione Europea o lungo soggiornanti, cioè soggetti con che beneficiano di una notevole tutela.

Questo scenario è il frutto di un processo di integrazione che, in assenza di un riferimento specifico ad un modello particolare, si è basato essenzialmente sul fattore temporale e su requisiti lavoristici: il migrante iniziava il suo percorso d'integrazione con un permesso di soggiorno "debole", ma convertibile, che, a seguito di un soggiorno regolare, nel corso degli anni poteva trasformarsi in un permesso di soggiorno via via più "forte", fino ad arrivare al permesso di lungo periodo e alla possibilità di acquisire la cittadinanza italiana. Nel sistema di diritto italiano, a parte la categoria dei "comunitari" che è vincolata ad accordi internazionali, un passaggio fondamentale è rappresentato proprio dal riconoscimento del permesso di lungo periodo, da sempre uno dei capisaldi dei processi di integrazione, come ribadito dalle direttive 2003/109/CE e 2011/51/UE, che si ottiene dopo cinque anni di soggiorno regolare ed ininterrotto, un reddito superiore all'importo annuo dell'assegno sociale, il superamento di un apposito test di conoscenza della lingua italiana e la dimostrazione di avere un'idoneità alloggiativa. Oltre ad essere un permesso a tempo indeterminato (revocabile solo in casi particolari), può anche essere ottenuto per i familiari, sempre fatto salvo la dimostrazione di avere un reddito e un'idoneità alloggiativa adeguati alla composizione del nucleo familiare.

Il contributo degli stranieri

Nonostante la crisi economica, gli stranieri regolarmente soggiornanti continuano a svolgere un ruolo positivo proprio sul piano economico. Infatti, secondo l'Ottavo Rapporto Annuale 2018 "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia" curato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - che tiene conto delle variazioni rilevate tra il 2016 e il 2017 - emergono tre fenomeni: a) un **aumento del numero di occupati** stranieri sia dell'Unione Europea (+0,1%), sia soprattutto di Paesi terzi (+1,3%), in sintonia con un aumento del numero di occupati italiani (+1,2%); b) una **netta diminuzione del numero di cittadini stranieri in cerca di lavoro** (-7,4% dell'UE; -7,0% di Paesi terzi), che rappresenta una contrazione maggiore rispetto alla variazione tendenziali dei cittadini italiani (-2,9%); c) una **diminuzione dei cittadini stranieri inattivi** (-0,5% dell'UE e -3,6% di Paesi terzi). A rendere questo quadro più critico è però l'incremento, tra i lavoratori stranieri, degli infortuni professionali, soprattutto mortali, che nel 2017 hanno rappresentato il 16,3% del totale (168 su 1.029), laddove l'incidenza percentuale dei lavoratori stranieri occupati è pari al 10,5%. Come ha evidenziato la Fondazione Moressa nel suo "Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione" (2018), i 2,4 milioni di stranieri occupati producono un valore aggiunto pari a 131 miliardi (8,7%

del valore aggiunto nazionale), sebbene la maggior di loro svolga lavori poco qualificati (e quindi faticosi e poco retribuiti), mentre gli occupati italiani si collocano nelle professioni più qualificate. *“Non è da sottovalutare nemmeno l’apporto degli imprenditori stranieri che rappresentano il 9,2% del totale imprenditori, dato in crescita negli ultimi cinque anni del 16,3% in controtendenza con la diminuzione degli italiani (-6,4%)”*. Come osserva ancora la Fondazione Moressa, il contributo previdenziale degli stranieri occupati *“è pari a 11,9 miliardi di euro che aiuta a finanziare il nostro sistema di protezione sociale [...] Un aumento della mobilità sociale degli stranieri inciderebbe in modo positivo sull’impatto fiscale”*.

Altro tema centrale circa il contributo degli stranieri riguarda la situazione demografica, perché, stante l’attuale *trend* di bassa natalità, ad essere a rischio è la sostenibilità economica futura dell’Italia, dato che alla diminuzione della popolazione attiva (dai 15 ai 64 anni), corrisponde un aumento di quella con almeno 65 anni, cioè inattiva. Anche in ciò, una valorizzazione degli stranieri regolarmente presenti, in genere più giovani e con un saldo naturale positivo, potrebbe rappresentare una soluzione che potrebbe portare benefici per tutti. Invece, per motivi che rimandano a prese di posizione più attente a sollecitare il consenso politico che non a una valutazione razionale del presente e del futuro, nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti, o almeno di una parte consistente di essi, si continua a presentarli come se fossero un “peso”, una presenza “fastidiosa”, nei cui confronti adottare misure discriminatorie. Lo slogan “E’ finita la pacchia!” sembra avere lo scopo di presentare i diritti acquisiti dagli stranieri come privilegi ottenuti in maniera non lecita, che quindi vanno limitati se non abrogati. C’è anche da evidenziare che tentativi simili si erano registrati già negli anni passati, magari non accompagnati da slogan di propaganda, e già più volte i Tribunali e le Corti erano intervenuti per ristabilire il principio di uguaglianza e di non discriminazione. Ma è evidente che ciò non sia servito ad evitare il perpetuarsi di ulteriori tentativi in tal senso.

I requisiti accessori solo per gli stranieri

Una modalità piuttosto diffusa per limitare i diritti degli stranieri (anche se lungosoggiornanti), è di vincolarli a **requisiti accessori**, primo fra tutti la residenza decennale sul territorio regionale (ma in alcuni casi anche comunale). Contro questo approccio discriminatorio, ancora nel 2018 si è espressa la Corte Costituzionale in almeno tre sentenze. La prima (106/2018), su ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri depositato ad agosto 2017, ha ritenuto incostituzionali alcuni articoli della **L.R. Liguria 13/2017** sull’accesso all’**edilizia pubblica**, poiché avevano previsto (modificando la L.R. 10/2004 e la L.R. 38/2007) requisiti di accesso differenziati per italiani e stranieri. Per questi ultimi, mentre in passato veniva richiesto il permesso di lungo periodo o

il permesso almeno biennale per coloro che esercitavano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, nella modifica veniva richiesta che fossero “regolarmente residenti da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale in regola con la normativa statale in materia di immigrazione”. In questo caso, la Corte ha evidenziato la violazione dell’art.11 della direttiva 2003/109/CE secondo la quale il soggiornante di lungo periodo “gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda [...] le procedure per l’ottenimento dell’alloggio”.

Con la seconda sentenza (107/2018), la Corte Costituzionale, su ricorso del precedente Governo, ha dichiarato l’incostituzionalità della **L.R. Veneto** del 21 febbraio 2017, n.6, nella parte in cui attribuiva la precedenza per l’accesso agli **asili nido** regionali ai “figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno 15 anni o prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno 15 anni”. A differenza della sentenza precedente, in questo caso il requisito del “radicamento territoriale” dei genitori colpiva non solo gli stranieri ma anche gli italiani che non avevano i requisiti richiesti, ponendo una discriminazione anche in materia di libera circolazione delle persone tutelata dalla stessa Costituzione. E’ qui interessante evidenziare che, come riportato dalla stessa sentenza, l’argomento secondo il quale è giusto premiare coloro che da più tempo contribuiscono alle finanze della Regione, è da ritenersi inammissibile, perché il dovere tributario non può avere finalità commutative, essendo “una manifestazione del dovere di solidarietà sociale” e volto a tutelare, nel caso delle prestazioni sociali, l’accesso a coloro che ne hanno più bisogno.

La terza sentenza (166/2018) ha riguardato la delibera della Giunta della **Regione Lombardia** relativa al bando sul “**fondo sostegno affitti**”, un contributo economico alla locazione riservato alle famiglie in condizioni di povertà (cioè con un ISEE inferiore ai 7.000 euro), che consente di ottenere una somma pari a due canoni di locazione, con un massimo di 1.200 euro. Nel bando predisposto dalla Regione, per (tutti) gli stranieri veniva richiesto non solo il requisito della residenza di almeno 10 anni in Italia o 5 nella regione, ma anche dell’esercizio di “regolare attività lavorativa”. La Corte Costituzionale ha invece dichiarato l’irragionevolezza, e quindi l’incostituzionalità, del requisito di lungo residenza, mentre la Corte d’Appello, il 4 dicembre 2018, ha ritenuto discriminatorio anche il requisito dell’esercizio di “regolare attività lavorativa”, obbligando così la Regione a riscrivere il bando.

Un altro tentativo di applicare una discriminazione indiretta, volta a limitare i diritti dei migranti, è di vincolare l’erogazione di alcune prestazioni sociali agevolate alla presentazione di documenti che, in pratica, gli stranieri hanno particolari difficoltà, se non impossibilità, a reperire. Il caso mediaticamente più noto ha riguardato l’iniziativa del **Comune di Lodi** (ma adottata anche da diversi altri Comuni), che ad ottobre 2017 aveva emanato un Regolamento in cui l’erogazione di presentazioni scolastiche agevolate (nel caso specifico la mensa scolastica e lo scuolabus) era vincolata alla richiesta,

agli stranieri di Paesi terzi, di produrre documentazione relativa al paese di origine (possesto di case, conti correnti, automobili, ecc.), aggiuntiva rispetto a quella richiesta per l'ISEE, in contrasto sia con la procedura ISEE fissata da una norma nazionale (DPCM 159/13), sia con il principio generale di parità di trattamento nei rapporti con la Pubblica amministrazione. Inoltre, il meccanismo di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni delle ISEE si basa elusivamente sui dati in possesso dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS, fatto che rende impossibile per la pubblica amministrazione svolgere controlli non solo sui beni all'estero dei cittadini di Paesi terzi, ma anche di quelli dei cittadini comunitari e italiani. Ad essere discriminate erano state oltre 200 famiglie di Paesi terzi. A sua difesa, il Comune di Lodi aveva ribadito che di fatto quelle richieste erano assolutamente identiche per tutti i cittadini italiani e stranieri, una neutralità che nascondeva però una discriminazione. A seguito di un ricorso avanzato nel giugno 2018 da ASGI e NAGA, il 13 dicembre la prima sezione civile del Tribunale di Milano, ha riconosciuto che il Regolamento del Comune di Lodi era discriminatorio, obbligando così il Comune a modificare i criteri di accesso a quelle prestazioni. Il Comune ha rinunciato al ricorso, così come altri Comuni che avevano adottato "il modello Lodi", per evitare ricorsi simili, hanno preferito "congelare" l'adozione di medesime misure. Ciò non toglie che, negli ultimi giorni di dicembre, il Comune di Pisa ha annunciato di voler adottare una politica che favorisca i cittadini italiani per ciò che attiene l'assegnazione di case popolari (riproponendo il "modello Lodi"), l'accesso ai nidi e gli aiuti provenienti da un fondo creato con le donazioni dei cittadini (con relativa deduzione del reddito), per sostenere le famiglie in gravi situazioni di disagio economico, in consapevole contrasto, ancora una volta, sia con le leggi nazionali che con i trattati dell'Unione Europea, costituzionalmente vincolanti.

L'accesso al pubblico impiego solo per gli italiani

Un altro tema affrontato nel 2018, sempre riguardante la discriminazione istituzionale, è il limite di accesso agli stranieri nel Pubblico impiego. Va ricordato che l'art.45 TFUE, nel prevedere il principio della libera circolazione dei lavoratori e il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla nazionalità, prevede, quale deroga, al comma 4, solo l'ipotesi di impieghi nella pubblica amministrazione. Come ha poi evidenziato la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, tale deroga è da ritenersi ammissibile solo nel caso concerna posizioni comportanti partecipazione diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri e abbiano a che fare con la tutela di interessi generali dello Stato. Inoltre, per quanto riguarda la normativa nazionale, la fonte primaria è rappresentata dall'art.38 del D.lgs 165/01, che prevede espressamente la possibilità di accesso ai posti di lavoro presso pubbliche amministrazioni per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, sempre nel caso non siano implicati in esercizio diretto o

indiretto di pubblici poteri o non attengano alla tutela dell'interesse nazionale. Il comma 2 di tale disposizione, ha poi demandato ad un DPCM l'individuazione di posti e funzioni per i quali non si può prescindere dal possesso della cittadinanza italiana, nonché i requisiti indispensabili all'accesso dei cittadini. Il problema nasce dal fatto che, ad oggi, tale DPCM non è stato emanato, rimanendo pertanto quale unica disposizione di fonte secondaria cui eventualmente rifarsi il DPCM 174/1994, che è in evidente contrasto sia con l'art.38 del D.lgs 165/01 sia con l'art.45 TFUE.

Tutto ciò ha contribuito a generare una certa confusione, che a volte maschera una precisa volontà discriminatoria, su quale sia l'impiego che ricade nell'ambito delle funzioni che gli Stati membri possono legittimamente riservare ai soli cittadini. Anche in questo caso è interessante ricordare alcune ordinanze.

Il **Tribunale di Torino**, con ordinanza del **18 maggio 2018**, ha dichiarato discriminatoria la condotta posta in essere da ASTER spa – Azienda Servizi Territoriali di Genova, interamente partecipata dal Comune, per aver limitato l'assunzione ai soli cittadini italiani o cittadini dell'Unione europea, attraverso un bando per apprendisti operai addetti alla manutenzione del verde pubblico. Il Tribunale, oltre a condannare l'ASTER al pagamento delle spese di lite, ha ordinato la riapertura del bando, *“indicando che è consentita la partecipazione a tutti i cittadini di Paesi terzi in possesso di un titolo di soggiorno che consenta l'accesso al lavoro e fissando un nuovo termine per la presentazione delle relative domande”*.

Altre due ordinanze hanno una particolar rilevanza perché hanno condannato il Ministero della Giustizia per bandi adottati nel corso della precedente Legislatura, basati su un'interpretazione, assai dubbia, del DPCM 174/1994 che escluderebbe i non cittadini italiani da qualsiasi lavoro presso il Ministero. La prima ordinanza è del **Tribunale di Milano**, che è intervenuto in merito ad un concorso bandito il 9 febbraio 2018 per l'assunzione di 15 funzionari mediatori culturali destinati all'amministrazione penitenziaria, attività che, secondo il Ministero della Giustizia, era da riservarsi ai soli cittadini italiani. Invece, il Tribunale di Milano, con ordinanza dell'**11 giugno 2018**, ha ritenuto che i mediatori culturali, pur se destinati a collaborare con l'amministrazione della giustizia, non esercitano sicuramente funzioni giudiziarie né alcun tipo di pubblico potere. Analogamente l'ordinanza del **13 giugno 2018** del **Tribunale di Roma** ha ritenuto discriminatorio un altro bando del Ministero della Giustizia, questa volta per l'assunzione di 250 assistenti sociali riservato ai soli italiani, ritenendo, nuovamente, non applicabile la riserva prevista dal DPCM 174/94, dato che la figura professionale dell'assistente sociale svolge *“un'attività ausiliare, preparatorie all'esercizio di pubblici poteri, che non comportano l'esercizio di poteri decisionali, e piuttosto, lasciano inalterati i poteri di valutazione e di decisione dei responsabili degli uffici”*. Il giudice ha quindi consentito l'accesso al bando anche agli stranieri lungosoggiornanti, ai titolari di status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria e ai familiari extracomunitari.

ri di cittadini europei, in base a quanto previsto dall'art.38 del D.lgs 165/2001.

Un'altra ordinanza, emessa dal **Tribunale di Torino il 12 giugno 2018**, ha dichiarato invece discriminatorio il bando per l'assunzione di "personale esterno" non subordinato con qualifica di mediatore culturale emesso dall'ASL Napoli Nord 2 nel luglio 2017, nella parte in cui consentiva tale accesso ai soli cittadini italiani o ai cittadini di uno Stato membro dell'Unione Europea. In realtà, pochi giorni prima dell'udienza, la stessa Azienda sanitaria aveva modificato i requisiti, ampliando anche ai titolari di protezione internazionale, ai lungosoggiornanti e ai familiari non comunitari di cittadini dell'Unione europea. Nonostante ciò, il Tribunale ha ritenuto che, anche in base alla Convenzione OIL 143/1975, il limite di accesso agli stranieri riguarda solo le assunzioni con contratto di lavoro subordinato e non i rapporti di lavoro para subordinato e atipico (come i lavoratori coordinati e continuativi). Pertanto, la selezione è stata sospesa e l'avviso modificato, con l'obbligo di indicare *"che è consentita la partecipazione anche a tutti i cittadini di Paesi terzi in possesso di un titolo di soggiorno che consenta l'accesso al lavoro"*.

A queste ordinanze va aggiunta anche la sentenza n.9 del **25 giugno 2018** della Adunanza plenaria del **Consiglio di Stato**, in merito alla vicenda dei direttori stranieri dei musei, che, tenendo conto anche dell'art.45, comma 4, TFUE, ha riconosciuto l'accesso ai posti di lavoro dirigenziali nella Pubblica amministrazione, a parità di condizioni, anche ai cittadini dell'Unione Europea, ai familiari extra-UE di cittadini UE, ai cittadini lungosoggiornanti extra-UE e ai titolari di protezione internazionale, confermando la riserva di nazionalità solo per i posti di lavoro *"che comportano esercizio diretto o indiretto di pubbliche funzioni o attengono alla tutela dell'interesse nazionale"*, demandandone l'indicazione a un DPCM (che al momento, come scritto, resta però quello del 1994 n.174).

Interessante anche l'ordinanza del **13 settembre 2018** con la quale il **Tribunale di Nola** ha condannato il Comune di Palma Campania per aver indetto un avviso pubblico riguardante la partecipazione a corsi di formazione gratuiti per make up artist, riservato alle sole donne di cittadinanza italiana o di altro stato UE, residenti nel Comune di Palma Campania, di età compresa tra i 18 e 45 anni, prive di occupazione e qualifica professionale. Anche in questo caso, il Comune aveva ritenuto, impropriamente, di applicare le norme restrittive relative all'accesso al pubblico impiego. A seguito dell'ordinanza, che ha riconosciuto l'avviso discriminatorio nei confronti delle cittadine di Paesi terzi, il Comune è stato obbligato a modificare l'avviso, fissando un nuovo termine per la presentazione delle domande e ammettendo tutte le donne straniere non dell'UE alle stesse condizioni di quelle italiane o "comunitarie".

La cittadinanza dubbia

Se queste ordinanze chiariscono e ribadiscono l'importanza del rispetto del principio di uguaglianza e di non discriminazione circa situazioni verificatisi nel 2017, l'ultima campagna elettorale, poi tradotta in diversi punti del Contratto di Governo (in particolare quelli relativi al reddito di cittadinanza, alla pensione di cittadinanza e alla gratuità degli asili nido), è stata incentrata sullo slogan "prima gli italiani" (che a volte sta per "solo gli italiani"), in esplicito contrasto, tranne casi molto specifici, con numerose norme italiane e direttive europee. Tutto ciò rischia di determinare nei prossimi mesi una serie di contenziosi giudiziari, ma anche di inasprire ancor di più le tensioni tra cittadini italiani e stranieri. Nonostante recenti dichiarazioni di esponenti del Governo sembrano aver colto tali rischi, rimodulando proposte lanciate nel corso della campagna elettorale, il recente Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica (D.L. 113/2018), poi diventato legge (L. 132/2018), ha comunque inserito modifiche tese ad indebolire ulteriormente la condizione giuridica degli stranieri. Tra l'altro, ha apportato restrizioni anche in merito all'acquisizione della cittadinanza, quasi a voler marcare la differenza con il precedente Governo che era arrivato, senza troppa convinzione, a proporre una modifica della legge sulla cittadinanza (L. 91/92) che ne favorisse l'acquisizione soprattutto per chi era nato e sarebbe nato nasceva in Italia o vi era giunto e vi sarebbe giunto da bambino/a. D'altra parte, sul finire del 2017, la Corte Costituzionale, con la Sentenza n.258/17, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. 91/92 nella parte in cui non prevedeva l'esonero dal giuramento della persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità. Invece, attraverso un D.L., che dovrebbe avere come presupposto l'urgenza e la necessità, si è andati a modificare la parte della concessione della cittadinanza per matrimonio. Va qui evidenziato che, per la prima volta dopo un decennio, nel 2017 sono diminuite le acquisizioni della cittadinanza, tranne per quanto riguarda quelle relative alla concessione in base alla discendenza da avi italiani (con particolare riguardo ai brasiliani, elemento che esplicita quanto nei conteggi si tenda impropriamente a mettere sullo stesso piano le varie tipologie di acquisizioni). A diminuire sono state soprattutto le acquisizioni per residenza (-28mila) e per trasmissione dai genitori (-25mila). L'unica modalità "tradizionale" di acquisizione della cittadinanza che ha invece registrato un leggero aumento, è proprio quella per matrimonio (+4mila). E' probabile che, proprio per questo, tale tipologia di concessione è stata oggetto di misure restrittive, prevedendo un allungamento dei tempi per chiudere il procedimento, che passano dai 24 ai 48 mesi dalla data di presentazione dell'istanza. E' quindi probabile che nei prossimi anni anche questo tipo di acquisizione subisca un netto calo. Ancor più emblematiche sono le misure restrittive tese a revocare la cittadinanza italiana. E' infatti vero che tale possibilità era già prevista nella legge sulla cittadinanza 91/1992, ma riguardava solo casi che avessero a che fare con una situazione di guerra. In anni più recenti, altri Paesi europei hanno ritenuto di ampliare i

casì di possibile revoca della cittadinanza facendo riferimento al rischio di terrorismo, soprattutto dopo essere stati interessati da attentati o dopo il coinvolgimento dei propri cittadini come autori di tali attentati o come foreign fighters. Nel caso dell'Italia, tali situazioni sono state fino ad oggi molto limitate. Nonostante ciò, con il D.L. 113/2018 (che ha inserito l'art.10-bis alla legge 91/92) è stato introdotto l'istituto della revoca della cittadinanza italiana concessa ai cittadini stranieri condannati in via definitiva per gravi reati commessi con finalità di terrorismo o eversione. A parte il rischio di un aumento di casi di apolidia (in contrasto che il divieto di nuova apolidia previsto dall'art.8, comma 1, della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia adottata il 30 agosto 1961, alla quale l'Italia ha aderito e data esecuzione con la legge 162/2015), molti osservatori hanno evidenziato che parte dei reati indicati hanno natura politica, laddove l'art.22 della Costituzione vieta la privazione della cittadinanza per motivi politici. A destare preoccupazione è sia il possibile ampliamento futuro della casistica sulla revoca della cittadinanza (così come rivendicato in diversi Paesi europei da partiti di estrema destra), sia la sua portata fortemente simbolica. Di fatto, vengono a crearsi due categorie di cittadini, in violazione dell'articolo 3 della Costituzione: coloro che lo sono per ius sanguinis, verso i quali non è prevista la revoca della cittadinanza, e coloro che invece hanno acquisito la cittadinanza, di fatto per ius soli, che invece potranno vedersela revocata se condannati per determinati reati. Due categorie giuridiche che, come la storia ci insegna, possono facilmente divenire distinte categorie sociali, portatrici di differenti diritti, pur se entrambi composte da cittadini italiani.

L'impressione è che si vada configurando un nuovo modello di integrazione che possiamo definire "scivoloso", perché tende a: a) rendere più difficile l'acquisizione del permesso di soggiorno di lungo periodo e della cittadinanza; b) mettere in discussione e indebolire i diritti acquisiti in particolare dai lungo soggiornanti, ma anche dai cittadini italiani d'origine straniera; c) ridurre i diritti di chi ha un permesso di soggiorno diverso da quello di lungo periodo. In altre parole, fare degli stranieri, anche se regolarmente soggiornanti, soggetti giuridicamente deboli, con diritti precari, ricattabili, come sembra confermare il fatto che il riconoscimento del diritto di voto sia scomparso, ormai da diversi anni, dall'agenda politica.

Fuggiaschi profughi e richiedenti asilo

Il punto della situazione

Dal 2015, il mutato contesto politico e sociale, italiano ed europeo, ha avuto un impatto notevole sul trattamento degli stranieri e dei richiedenti asilo.

L'*Agenda europea sulla migrazione*, il documento programmatico elaborato in quell'anno dalla Commissione dell'Unione europea (UE)⁽¹⁾, non ha prodotto i risultati sperati.

L'innovativo programma di *relocation*, con cui per la prima volta si è cercato di dare applicazione pratica ai principi di solidarietà e equa ripartizione delle responsabilità, è stato un fallimento, come si dirà meglio in seguito.

La riforma del regolamento europeo 604/2013 (c.d. *regolamento Dublino III*), che individua lo Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale e che rappresenta una delle maggiori criticità del sistema comune di asilo europeo (CEAS), dopo l'approvazione a larga maggioranza del Parlamento europeo è stata bloccata in seno al Consiglio dell'Unione europea.

Il trattamento riservato ai migranti dai paesi UE frontalieri, sia terrestri che marittimi, è drammaticamente peggiorato.

Dal 2017 l'attività di ricerca e soccorso (SAR) nel Mediterraneo centrale ad opera delle Organizzazioni non governative (ONG) è stata oggetto di una campagna di diffamazione e odio senza pari.

In Italia, il nuovo Governo che si è insediato agli inizi di giugno 2018, da un lato ha proseguito l'operato del precedente relativamente al sostegno alla sedicente Guardia costiera libica, che tutt'oggi gode del riconoscimento dell'Unione europea ed è stata incaricata di operare al largo del Mediterraneo in operazioni di salvataggio alquanto dubbie. Dall'altro, con l'entrata in vigore del DL 113/2018 (c.d. *decreto sicurezza* o *decreto Salvini*, dal nome del Ministro dell'Interno proponente), convertito poi in legge a dicembre 2018, sono state introdotte novità in senso peggiorativo in materia di rilascio dei permessi di soggiorno, di accoglienza e di trattenimento degli stranieri.

Gli anni a venire, quindi, saranno molto complicati sia per gli immigrati sia per le organizzazioni a tutela dei diritti umani, ormai bersaglio facile di *hate speech* e campagne diffamatorie.

Il sistema di asilo europeo

Già nel 2015 in seno alle istituzioni europee si era avvertiva la necessità di una modifica radicale del sistema comune di asilo europeo in favore di una legislazione più omogenea e rispettosa dei principi cardine dell'Unione.

Era ormai evidente che alcuni Stati, tra cui l'Italia, non avessero goduto del pieno appoggio degli altri paesi comunitari, anche a causa delle norme ormai inadeguate o delle politiche dei governi locali in materia di immigrazione e asilo.

In particolar modo, una delle principali criticità era ed è rappresentata dal regolamento Dublino III. L'aumento della pressione migratoria sugli stati frontalieri, la diffusa incapacità di gestione del fenomeno, l'isolamento di fatto cui sono stati costretti e la scarsa applicabilità dei criteri di collegamento tra richiedenti asilo e Stati membri ha determinato l'attivazione generalizzata del criterio c.d. *del primo ingresso*: lo Stato che deve esaminare la domanda di protezione è il primo in cui giunge il richiedente. E' fin troppo evidente che, considerando i recenti flussi migratori si tratti di Italia, Grecia e Spagna.

A causa della scarsa solidarietà tra Stati membri e l'applicazione letterale del regolamento, tra il 2014 e il 2017 l'Italia ha visto aumentare in maniera esponenziale il numero di domande di asilo da esaminare: 63.456 nel 2014, 83.970 nel 2015, 181.436 nel 2016 e 130.119 nel 2017(2). Nel 2018 il numero è sceso ben oltre la metà, per le cause di cui si dirà in seguito. E' bene precisare che si tratta comunque di numeri tutto sommato non elevati, ma che l'Italia non ha saputo gestire in maniera efficace.

In attesa di una riforma generale del sistema Dublino, le decisioni del Consiglio 2015/1523 e 2015/1601 hanno predisposto un meccanismo di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri, in deroga alle disposizioni del regolamento Dublino III, al fine di alleggerire la pressione migratoria di Italia e Grecia(3). Originariamente era prevista anche l'Ungheria che ha rinunciato ad aderirvi per una precisa scelta politica di contrasto a qualsiasi tipo di immigrazione(4).

Il programma ha avuto durata biennale (luglio 2015 - settembre 2017), ma i trasferimenti dei richiedenti già registrati sono proseguiti anche nei mesi successivi.

Il totale delle ricollocazioni era stato fissato a 98.255, di cui: 34.953 dall'Italia e 63.302 dalla Grecia(5).

I richiedenti ammissibili al programma, tuttavia, erano solo i cittadini le cui nazionalità avevano una percentuale di riconoscimento di protezione internazionale almeno del 75%, su base europea.

La procedura prevedeva la presentazione della domanda di asilo in Italia o Grecia e il successivo trasferimento verso gli altri paesi comunitari, secondo delle quote stabilite

tenendo conto di: totale della popolazione residente, numero di domande di asilo presentate negli ultimi quattro anni, prodotto interno lordo e tasso di disoccupazione. La selezione del paese di destinazione avveniva dopo un colloquio con il personale dell'agenzia europea di supporto all'asilo (EASO) e in base alle disponibilità di ciascuno Stato, da comunicare ogni tre mesi.

A distanza di più di un anno dalla conclusione del programma, si può affermare pacificamente il suo fallimento.

I trasferimenti dall'Italia sono stati molti meno di quelli previsti: 12.706, secondo gli ultimi dati disponibili(6), ossia meno della metà di quelli disposti. Questa cifra piuttosto bassa è il risultato di differenti cause, politiche e tecniche.

Innanzitutto è mancata la volontà degli altri paesi a concorrere al buon esito del programma, come dimostrano gli esigui trasferimenti rispetto a quelli previsti ad esempio verso Francia (25,5%) e Germania (39,3%)(7). O addirittura il totale rifiuto di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca di prendere parte alle ricollocazioni e per questo motivo sottoposte a procedura di infrazione da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE)(8).

La determinazione delle quote non è stata accompagnata da un adeguato meccanismo sanzionatorio. Nessun Stato UE che non abbia soddisfatto gli impegni presi al momento è stato sanzionato, ad eccezione del governo spagnolo condannato dal suo stesso Tribunale supremo(9).

Le nazionalità che hanno potuto prendere parte al programma erano eccessivamente limitate a causa della percentuale minima di riconoscimento della protezione internazionale. Su tutti: siriani ed eritrei, quindi non i cittadini dei principali paesi di emigrazione verso l'Italia, sia come destinazione che come paese di transito e primo ingresso in UE. Di fatto, quindi, la pressione migratoria è stata alleggerita solo parzialmente.

Un richiedente asilo poteva essere escluso dalla relocation solo se rappresentava un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza e tale valutazione competeva esclusivamente allo Stato di destinazione. Questa clausola generale ha avallato una politica di selezione nei trasferimenti, in quanto la decisione non veniva notificata né poteva essere impugnata.

Nel corso del programma di frequente sono stati segnalati dalla Commissione europea gli atteggiamenti di alcuni Stati membri nel preferire particolari categorie di persone, come le donne single, o di determinate nazionalità(10). O anche la tendenza a escludere cittadini eritrei che avevano dichiarato di aver fatto parte dell'esercito nazionale e che quindi avrebbero potuto rappresentare un pericolo per la sicurezza dello Stato, ignorando tuttavia che in Eritrea la coscrizione è obbligatoria e la diserzione comporta conseguenze pericolosissime.

Nel corso dell'ultima legislatura europea, le istituzioni comunitarie hanno discusso una riforma organica e strutturale del sistema comune di asilo: regolamento Dublino III, direttiva qualifiche, direttiva procedure e direttiva accoglienza.

Il dossier sul regolamento europeo per l'attribuzione della competenza a esaminare una domanda di protezione internazionale è stato presentato dalla Commissione europea nel 2016. La proposta originaria è stata modificata sino a giungere alla versione attuale, approvata con un'ampia maggioranza dal Parlamento europeo a novembre 2017. Il testo prevede, tra l'altro, dei criteri di collegamento tra richiedente asilo e Stato che deve prendere in carico la domanda più funzionali, l'abolizione del criterio del paese di primo ingresso (l'aspetto maggiormente critico della norma attuale) e il coinvolgimento del richiedente nella scelta del paese di destinazione, nel caso non si applichino altre disposizioni. Nonostante l'accordo trasversale delle forze politiche, la discussione è ancora al vaglio del Consiglio europeo, organo di rappresentanza dei singoli Governi, che ha momentaneamente sospeso l'iter a causa delle differenti visioni in materia di immigrazione e asilo. Un aspetto da considerare è l'allineamento dei nuovi Governi di Austria e Italia con i paesi del c.d. "blocco di Visegrad" (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria.), da sempre promotori di un approccio molto restrittivo.

Sono già state avviate le procedure di riforma anche dei regolamenti e delle direttive che disciplinano la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, la procedura di esame della domanda e gli standard dell'accoglienza.

I nuovi obiettivi delle politiche comunitarie sembrano tendere alla compressione, tra gli altri, del diritto alla protezione internazionale, all'accoglienza e al diritto di difesa⁽¹¹⁾

Il Contesto Italiano

Tra il 2015 e il 2016, se non si considera il programma di relocation, in Italia non ci sono state grosse novità.

Al contrario, tra il 2017 e il 2018 il legislatore ha approvato due riforme di portata rilevante nella legislazione su immigrazione e asilo e mutato l'approccio al contrasto dell'immigrazione irregolare e ai rapporti con le autorità libiche.

Lo strumento prescelto per la riforma della normativa è stato il decreto legge, basato sulla presunta emergenza immigrazione e, nonostante i due atti appaiano in continuità, tuttavia sono stati proposti da esponenti di due esecutivi diversi che dovrebbero far riferimento a distinte aree politiche.

Sempre nel 2017, il Parlamento ha approvato una Legge particolarmente innovativa in materia di minori stranieri non accompagnati (MSNA).

LA LEGGE 46/2017

Il 17/2/2017 è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il decreto legge 13/2017 “*recante disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale*” (o decreto Minniti – Orlando, rispettivamente dal Ministro dell’Interno e dal Ministro di Grazia e Giustizia del Governo Gentiloni), successivamente convertito in Legge.

Per velocizzare l’esame delle domande di protezione internazionale il decreto ha previsto l’assunzione di nuovi esperti a supporto della Commissioni territoriali per il riconoscimento del diritto di asilo e la creazione di 26 sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione speciale e libertà di circolazione dei cittadini comunitari presso i Tribunali ordinari in cui hanno luogo anche le Corti di appello.

Relativamente alle Commissioni territoriali, con decreto 220/2017, il Ministero dell’Interno ha disposto la modifica della loro composizione: al posto del rappresentante delle forze dell’ordine e dell’ente locale ci sono due nuove membri esperti in materia e assunti tramite concorso.

LABOLIZIONE DEL GRADO DI APPELLO NELLE CONTROVERSIE IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Un punto che ha destato particolari perplessità è quello che abolisce il grado di appello per le controversie in materia di protezione internazionale. Chi ha presentato domanda di asilo successivamente all’entrata in vigore del decreto 13/2017 oltre all’audizione presso la Commissione territoriale, può avvalersi del ricorso in Tribunale e per Cassazione. Non è più possibile, quindi, beneficiare dei tre gradi di giudizio che il nostro ordinamento riconosce nella maggior parte dei processi.

DAI CIE AI CPR E ALLUNGAMENTO DEI TERMINI PER IL TRATTENIMENTO

Il termine massimo di trattenimento nei nuovi Centri di permanenza per il rimpatrio o CPR (ex Centri di identificazione ed espulsione o CIE) per gli stranieri in condizione di soggiorno irregolare che abbiano scontato un periodo di detenzione pari ad almeno 90 giorni passa da 30 a 45 giorni (30 + 15) in caso di particolare complessità del caso.

E’ stata estesa la possibilità di confermare il trattenimento anche nel caso in cui una persona già all’interno del CPR per l’esecuzione di un respingimento differito manifesti volontà di presentare domanda di protezione. Questa disposizione è analoga a quella preesistente e relativa all’esecuzione dell’espulsione, ritenendo la domanda di asilo pretestuosa e presentata al solo scopo di ritardare l’allontanamento dello straniero.

In questo senso, quindi, l’attività di informativa sui diritti e doveri dei richiedenti asilo nei centri hotspot dopo il salvataggio in mare diventa dirimente e fondamentale.

LA NATURA GIURIDICA DEGLI HOTSPOT

Nel decreto per la prima volta si fa menzione dei centri *hotspot*, fino al quel momento privi di un'adeguata copertura legislativa.

Anche in questo caso, però, la normativa risulta scarna e inadeguata. Si prevede, infatti, che lo straniero destinatario di operazioni di salvataggio o rintracciato in posizione di soggiorno irregolare sia trasferito negli *hotspot*.

Qui, se lo straniero rifiuta di sottoporsi ai rilievi foto-dattiloscopici viene condotto presso un CPR per 30 giorni, previa convalida dell'autorità giudiziaria.

Questa previsione fa chiaramente emergere la funzione degli hotspot come luoghi di identificazione e trattenimento, situazione di fatto già evidenziata nel corso del 2015 e del 2016 pur in assenza di previsioni formali(12).

Inoltre, è introdotta una nuova ipotesi di rischio di fuga (la volontà di non sottoporsi a identificazione, appunto), che legittima il trattenimento nei CPR.

LA LEGGE 47/2017

La c.d. *legge Zampa* (dal nome della parlamentare Sandra Zampa, prima firmataria) si occupa di offrire maggiori tutele ai MSNA presenti in Italia, che siano richiedenti asilo o meno.

Ribadisce innanzitutto il divieto assoluto di respingimento del MSNA.

Il periodo di permanenza del minore nelle strutture dedicate si riduce da 60 a 30 giorni e l'identificazione deve avvenire in 10 giorni. Successivamente, è previsto l'inserimento nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

L'accertamento della minore età, punto particolarmente controverso e criticato nel passato(13), finalmente viene disciplinato in maniera puntuale. E' prevista una procedura in cui l'esame socio-sanitario costituisce l'*extrema ratio* (si valutano in prima battuta le dichiarazioni dell'interessato e documentazione esibita) e deve essere svolto da un'equipe multidisciplinare, nel più assoluto rispetto della dignità del minore e, eventualmente, delle sue esigenze di protezione internazionale.

Infine, la Legge introduce nel nostro ordinamento nazionale la figura dei tutori volontari: privati cittadini che, dopo aver frequentato e superato appositi corsi di formazione, diventano responsabili legali in seguito alla nomina da parte del giudice del Tribunale per i minori.

LA LEGGE 132/2018

Dopo le elezioni politiche del 2018, il nuovo Ministro dell'Interno è il senatore Matteo Salvini, segretario della Lega Nord, che ormai da anni ha preso una posizione decisa

contro l'immigrazione e l'attività SAR nel mar Mediterraneo.

Il decreto emanato dal nuovo Ministro, ribattezzato *decreto sicurezza*, si basa sull'ormai consolidato binomio immigrazione/sicurezza, nel senso che ad un aumento quantitativo della prima corrisponde necessariamente un abbassamento qualitativo della seconda.

Questo approccio ha caratterizzato anche l'attività del Ministro Minniti e si pone come una logica prosecuzione del suo operato in termini di approccio restrittivo alla materia e compressione graduale dei diritti.

L'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari o protezione umanitaria, che secondo una giurisprudenza consolidata era parte integrante del sistema di protezione italiano e derivato direttamente dalla Costituzione, è stato abolito. Allo stesso tempo, nel Testo unico sull'immigrazione (TUI) l'aggettivo "umanitario/a" è scomparso da ogni norma.

Al posto del permesso di soggiorno per motivi umanitari, che per decenni ha rappresentato uno strumento flessibile di tutela dei principali diritti costituzionali anche per chi non potesse beneficiare della protezione internazionale, sono stati istituiti 4 nuovi permessi di soggiorno.

Il permesso per "*protezione speciale*" sostituisce il permesso per motivi umanitari di durata biennale, rilasciato in seguito alla valutazione delle Commissioni territoriali. Ha durata di un anno, non è convertibile in motivi di lavoro ed è rinnovabile fino a quando persistono le condizioni che hanno determinato il suo rilascio. La norma alla base di questo titolo di soggiorno è l'art. 19 del TUI che definisce il principio di *non refoulement* (non rimpatrio) degli stranieri che potrebbero subire persecuzioni o tortura. La definizione quindi è molto simile a quella alla base del riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, di cui costituisce quasi un doppione e che, con tutta probabilità, troverà una scarsa applicazione pratica.

Il permesso per "*cure mediche*", differente dall'omonimo rilasciato agli stranieri che entrano in Italia con il relativo visto per sottoporsi a un ciclo di cure, è riconosciuto alle persone che versano in condizioni di salute particolarmente gravi tali da non consentire il rimpatrio nel paese di origine. Le condizioni di salute devono essere accertate da una struttura sanitaria pubblica o privata convenzionata con il SSN. Il permesso è rinnovabile finché il rimpatrio non è possibile e non è convertibile.

Il permesso di soggiorno "*per calamità*" è una prima risposta sul tema dei c.d. *refugiati ambientali*, ossia i migranti costretti ad espatriare a causa di catastrofi o calamità naturali nel paese di origine che non consentono l'accesso ai diritti e il rispetto della dignità

umana. E' rinnovabile finché persistono le condizioni che hanno portato al rilascio e non è convertibile.

Gli stranieri che compiono “*atti di particolare valore civile*” hanno diritto a ottenere un permesso di soggiorno di durata biennale, convertibile in motivi di lavoro. La legge tuttavia non specifica nel dettaglio come richiedere il documento e quali siano i requisiti per il rinnovo. In questo modo, la disposizione rischia di restare inapplicata.

Il decreto non è intervenuto in maniera sostanziale sugli altri titoli di soggiorno che in precedenza recavano la dicitura “*motivi umanitari*” (per protezione sociale, per sfruttamento lavorativo etc.) e li ha rinominati “*casi speciali*”.

Tra i profili più critici del testo, bisogna menzionare l'impossibilità di rinnovare il permesso di soggiorno per motivi umanitari riconosciuto dalle Commissioni territoriali o dai Tribunali alla scadenza.

Il documento, infatti, o si converte in permesso di soggiorno per motivi di lavoro o si rinnova secondo la disciplina della nuova protezione speciale. E questo a prescindere dalla data di scadenza, poiché la disposizione si applica sin dall'entrata in vigore.

Si stima che, a causa di questa riforma, il numero degli irregolari possa crescere di ulteriori 70.000 unità, di fatto generando più insicurezza(14).

Le intercettazioni

Le garanzie previste dal decreto 51, in particolare in ordine al diritto di “chiunque” a richiedere la cancellazione, limitazione o rettifica dei dati risultano particolarmente importanti anche alla luce della sostanziale sospensione dell'efficacia della riforma Orlando della disciplina delle intercettazioni (d.lgs. 216/2017), disposta con decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2018.

Infatti, il canone di stretta indispensabilità sancito dalla riforma per l'utilizzo delle intercettazioni, tanto nell'an (le sole rilevanti) quanto nel quomodo (le sole parti necessarie), si trarrebbe anche dai principi di minimizzazione e proporzionalità enunciati dal d.lgs. 51, sebbene in assenza delle sue implicazioni strettamente processuali (ad esempio sull'anticipazione dell'udienza filtro ecc.).

Importante risulta, come si accennava, anche la previsione del diritto di chiunque (anche del terzo) di chiedere la rettifica, la cancellazione o la limitazione dei propri dati personali contenuti in atti processuali, ponendo così rimedio alle non infrequenti inesattezze o citazioni sovrabbondanti di dati irrilevanti.

Trasposto sul piano delle intercettazioni, questo rimedio dovrebbe consentire, in particolare (ma non solo) al terzo di richiedere, con maggiore efficacia rispetto alla procedura delineata dall'art. 269 cpp, l'eliminazione di proprie conversazioni irrilevanti a fini probatori.

Il nuovo sistema di accoglienza per i richiedenti asilo

Un altro aspetto fondamentale su cui è intervenuto il decreto è l'accoglienza per i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale.

Il sistema concepito in anni di riforme e modifiche non era esente da critiche e una razionalizzazione del sistema sarebbe stata auspicabile.

In particolar modo, i Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) di grosse dimensioni o i Centri di accoglienza straordinaria (CAS) teoricamente rappresentavano una misura residuale rispetto al canale principale che prevedeva l'accesso allo SPRAR.

Lo SPRAR aveva infatti il merito di comprendere centri di piccole dimensioni e di essere realizzato in seguito all'adesione dell'ente locale, coinvolgendo quindi la comunità di accoglienza. I CARA e i CAS, invece, sono frutto di decisioni governative o prefettizie e i servizi offerti variano a seconda dei bandi e sono più ridotti rispetto agli SPRAR. Inoltre, molto spesso l'accesso allo SPRAR era limitato da un numero ristretto di posti.

Il DL 113/2018 modifica sostanzialmente la funzione e l'impostazione dello SPRAR che diventa il *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati* (SIPROIMI). Come è evidente anche dalla nuova dicitura, l'accesso è escluso ai richiedenti asilo e di fatto il SIPROIMI fuoriesce dal circuito disciplinato dal d.lgs. 142/2015, in recepimento della direttiva europea 2013/33 in materia di accoglienza dei richiedenti asilo.

Quindi anche la permanenza sarà più limitata, poiché il periodo di tempo più considerevole che un richiedente trascorre nel sistema di accoglienza è quello scandito dall'esame della sua domanda e non quello successivo al riconoscimento della protezione.

I nuovi centri accoglieranno anche i titolari del permesso di soggiorno per “*casi speciali*” in ogni sua manifestazione. Il timore è che in queste strutture che potrebbero ospitare categorie così eterogenee di persone con bisogni differenti (rifugiati, donne vittime di tratta per lo sfruttamento della prostituzione, lavoratori in condizione di sfruttamento, stranieri in condizione di salute tanto gravi da non consentire il rimpatrio etc.) di fatto non producano più inclusione sociale.

I richiedenti asilo possono beneficiare solo della nuova accoglienza “ordinaria” dei CARA, da anni al centro di scandali e di cattiva gestione. O al limite del CAS, di cui

però il DL prevede un monitoraggio annuale finalizzato alla loro chiusura.

La nuova politica del legislatore è quindi quella di preferire centri ad alta capienza, isolati dalla comunità di riferimento poiché spesso in zone periferiche o marginali, con un risparmio dei servizi offerti ma con una rilevante riduzione in termini di assistenza ai bisogni della persona e di integrazione.

Il divieto di iscrizione anagrafica

Il DL impedisce ai titolari del permesso di soggiorno per richiesta asilo di poter iscriversi all'anagrafe della popolazione residente.

La disposizione è il risultato di anni di criticità, spesso rilevate dai Comuni stessi, in materia di iscrizione e cancellazione anagrafica dei richiedenti protezione.

La residenza costituisce un diritto soggettivo di qualsiasi persona che abbia un valido titolo per risiedere sul territorio.

Il nuovo divieto potrebbe quindi essere in contrasto con tutte quelle disposizioni che parificano il trattamento dello straniero a quello del cittadino italiano ma, soprattutto, con l'art. 3 della Costituzione che sancisce il divieto di discriminazione.

Secondo la nuova legge, tuttavia, i servizi offerti e l'esercizio dei relativi diritti è comunque assicurato nel luogo di domicilio: ossia dove il richiedente ha presentato domanda o dove si è trasferito in seguito, nell'attesa della definizione della procedura.

E' ancora presto per valutare la reale portata pratica di questa disposizione e alcune Regioni hanno già presentato ricorso alla Corte Costituzionale sul punto. E' bene ricordare, tuttavia, che spesso alcune Pubbliche Amministrazioni nel disbrigo di pratiche anche ordinarie (rinnovi del permesso, iscrizione al SSN etc.) ritengono imprescindibile il requisito della residenza.

In questi casi, è auspicabile un intervento ancora più incisivo per ribadire che anche in assenza di iscrizione anagrafica certi diritti non possono essere pregiudicati.

Nuove procedure e l'accelerazione della procedura di frontiera

La disciplina della procedura accelerata per il riconoscimento della protezione internazionale è stata modificata in senso maggiormente restrittivo e sono aumentati i casi in cui si può applicare.

E' prevista anche una speciale procedura direttamente alla frontiera.

Per la prima volta, la legislazione italiana recepisce dalla direttiva europea il criterio di "*paese di origine sicuro*". Se chi presenta domanda di asilo è cittadino di un paese pre-

sente su un'apposita lista adottata con decreto del Ministero degli Esteri di concerto con il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia, la richiesta può essere considerata inammissibile, salvo che il richiedente stesso non adduca gravi motivi a sostegno.

Nel caso in cui un cittadino presenti una nuova domanda di protezione internazionale "in fase di esecuzione" di un decreto di espulsione, questa viene dichiarata inammissibile e non viene sottoposta a nessun esame. Questa particolare disposizione sembra essere in contrasto con la direttiva procedure, che richiede almeno un esame preliminare. Inoltre, non è ancora chiaro cosa si intenda per "fase di esecuzione": se la semplice notifica del provvedimento immediatamente esecutivo o tutte le attività poste in essere dalle autorità propedeutiche all'esecuzione dell'espulsione (trattenimento presso CPR, concessione del termine volontario per la partenza o di misure alternative etc.).

NUOVE IPOTESI DI TRATTENIMENTO E AUMENTO DELLA DURATA

Il richiedente asilo potrà essere trattenuto presso i centri *hotspot* qualora ci siano dubbi sulla sua identità o nazionalità. Se tali dubbi non dovessero essere risolti, il trattenimento può protrarsi fino a un massimo di 180 giorni all'interno di un CPR per un periodo complessivo di 210 giorni (180 + 30).

La nuova norma che introduce questa disposizione potrebbe, in astratto, essere applicata a qualsiasi richiedente asilo soccorso in mare o rintracciato in condizione di irregolarità e trattenuto per accertamenti.

La disciplina europea prevede questo tipo di trattenimento che però può essere disposto solo dopo una valutazione individuale e in assenza di misure meno limitative della libertà personale. Inoltre, il principio secondo cui un richiedente non può essere trattenuto solo per aver presentato domanda di asilo sembra proibire una disposizione come quella appena introdotta.

ESAME IMMEDIATO DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E NUOVE IPOTESI DI DINIEGO E REVOCA

Il decreto sicurezza prevede che un richiedente asilo sottoposto a indagini o condannato per reati con sentenza non definitiva riceva una risposta immediata dalla Commissioni territoriale e, in caso di rigetto, debba lasciare immediatamente l'Italia, con le stesse modalità di esecuzione dell'espulsione.

La norma è quindi applicabile anche in caso di sentenza non definitiva di condanna e in questo il principio di presunzione di innocenza fino a sentenza definitiva è evidentemente limitato.

Alcuni dei reati che non sembrano così gravi da giustificare questo trattamento: violenza o minaccia a pubblico ufficiale, furto con indosso armi o narcotici senza farne uso, furto in abitazione. Nel testo iniziale era stato proposto addirittura il rimpatrio immediato.

Sempre in tema di procedimenti penali e protezione internazionale, sono aumentati i reati a cui condanna comporta il diniego e la revoca dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria. Le nuove ipotesi sono le stesse che comportano il giudizio immediato della Commissione.

Anche in questo caso, l'entità di questi reati non sembra tale da comportare la revoca della protezione internazionale.

Le campagne di criminalizzazione delle ONG impegnate nelle operazioni SAR nel Mediterraneo Centrale

Dal 2017 le ONG impegnate in operazioni di ricerca e soccorso in mare, con il coordinamento della Guardia Costiera italiana, sono bersaglio di durissimi attacchi civili e politici. Il clima di diffidenza e sospetto che si è creato attorno a quello che è il rispetto di un obbligo di diritto internazionale ha portato anche all'apertura di alcune inchieste della magistratura italiana sui comportamenti delle ONG. Ad oggi non ci sono stati rinvii a giudizio né tantomeno condanne dell'operato delle organizzazioni.

Tutto ha inizio con la pubblicazione sul *Financial Times* di uno stralcio di un dossier riservato di *Frontex* (il sistema europeo di gestione e controllo delle frontiere, recentemente trasformato in un'agenzia UE) delle dichiarazioni del suo direttore Fabrice Leggeri, secondo cui le ONG operavano troppo a ridosso della linea costiera libica fungendo da fattore di attrazione per i barconi in partenza(15). Il dibattito è poi proseguito sui *social network* grazie al video del blogger Luca Donadel "La verità sui MIGRANTI", in cui, con un linguaggio semplice e una sedicente imparzialità, l'autore avallava la teoria delle ONG come *pull-factor* per le partenze nel Mediterraneo. Le informazioni fornite, tuttavia, erano inesatte, parziali o travisate, come dimostrato da alcune testate giornalistiche(16)(17), ma ormai il terreno sociale e politico era fertile per la strumentalizzazione delle questione.

Da quel momento, la vulgata che le ONG fossero colluse con i trafficanti o che agissero per un tornaconto economico personale ha preso sempre più piede nella politica e nella società civile.

L'attuale Vice Presidente del Consiglio e Ministro del Lavoro e dello Sviluppo economico, Luigi di Maio, ha definito le organizzazioni "*taxi del Mediterraneo*"(18). L'altro Vice Presidente e Ministro dell'Interno, Matteo Salvini, ha ripetuto spesso che le ONG sono i "*vice scafisti*"(19). Non sono mancate anche prese di posizione della magistratura: il PM di Catania, Carmelo Zuccaro, che ha aperto varie inchieste sulle ONG (tutte concluse senza rinvio a giudizio) nel ha affermato che le loro attività fa parte di un disegno per sovvertire l'ordine economico e sociale italiano attraverso l'ingresso massiccio di immigrati. Lo stesso PM ha anche dichiarato di avere prove di contatti tra ONG e scafisti che tuttavia non potevano essere utilizzate in un processo. Queste prove restano

ancora ignote(20).

Il Ministro Minniti, subito dopo la sua nomina a inizio 2017 e con appoggio dell'UE, ha avviato un'interlocuzione con il governo di Al Serraj (che non aveva e non ha tutt'ora il controllo dell'interno territorio nazionale) per discutere del contrasto agli scafisti.

Tra i primi atti ufficiali, c'è la stipulazione di un *Memorandum Italia – Libia*, mai discusso in Parlamento, che prevede l'impegno dell'Italia a fornire supporto in termini di mezzi e competenze alla Guardia costiera libica(21). Il documento non fa mai riferimento alle violenze, ampiamente documentate, all'interno dei centri di detenzione libici né al rispetto dei diritti umani.

Nell'estate 2017, la Libia, unilateralmente, ha dichiarato la propria competenza su una sua zona di ricerca e soccorso, per legittimare le operazioni della Guardia costiera. In alcuni casi è stato documentato come queste operazioni siano spericolate e mettano a rischio la vita delle stesse persone da soccorrere.

Nello stesso periodo, il Ministro Minniti ha avanzato la proposta di sottoscrivere un codice di condotta per le ONG(22). Il codice era composto da 13 articoli, molti dei quali di fatto ribadivano norme già rispettate dalle ONG in quanto derivanti da obblighi nazionali e internazionali. A queste, si sono aggiunte indicazioni alquanto particolari. Su tutte, possiamo menzionare: l'obbligo di rispettare la competenza della Guardia Costiera libica nelle loro acque territoriali, il divieto di effettuare comunicazioni o lanciare segnali luminosi *“per agevolare la partenza e l'imbarco dei natanti che trasportano migranti”* e l'impegno a ricevere a bordo ufficiali di polizia giudiziaria. E' facilmente constatabile che in queste precisazioni sia insito il dubbio di pratiche scorrette attuate dalle ONG o che comunque costituissero un *pull-factor* per le partenze.

Bisogna precisare che il codice non era un atto vincolante ma liberamente sottoscrivibile e che non costituiva un obbligo giuridico. Ma, come chiosa lo stesso codice, *“la mancata sottoscrizione di questo Codice di Condotta o l'inosservanza degli impegni in esso previsti può comportare l'adozione di misure da parte delle Autorità italiane nei confronti delle relative navi”*. Tra le contromisure ipotizzate dall'ex Ministro c'era anche la chiusura dei porti(23).

Il nuovo Ministro Salvini ha proseguito sulla scia del predecessore e si è ritagliato un importante spazio nelle scelte politiche del nuovo governo in materia di soccorsi in mare e rapporto con le ONG. Di concerto con il Presidente del Consiglio, il vice Presidente Di Maio e il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, è stato sistematicamente negato a volte l'attracco a volte lo sbarco alle navi delle organizzazioni. In alcuni casi, persino a navi della Marina militare italiana, come nel caso del pattugliatore Diciotti, che tra personale e naufraghi ha “accolto” più di 200 persone, tra cui anche minorenni, a bordo per 10 giorni.

Lo stesso copione si è ripetuto anche in altre circostanze.

Ciò che è interessante rilevare è che al momento non esiste un provvedimento formale di chiusura dei porti o rifiuto allo sbarco delle persone, né ad opera del Ministro dell'Interno né del Ministro delle infrastrutture e i trasporti(24).

Per la vicenda della Diciotti, il Tribunale per i reati ministeriali di Catania ha chiesto al Senato, camera di appartenenza del Ministro Salvini, l'autorizzazione a procedere per il reato di sequestro di persona aggravato. Il Senato si esprimerà a fine marzo 2019, ma se dovesse prevalere la linea della giunta per le immunità, l'autorizzazione sarà negata in quanto secondo l'aula il fatto è stato commesso per tutelare un interesse preminente dello Stato.

Dopo aver ricevuto un chiarimento sui loro diritti, ad opera di alcune associazioni tra cui A Buon Diritto, 41 migranti a bordo della nave hanno deciso di intraprendere un'azione civile di risarcimento danni da trattenimento arbitrario e di presentare un ricorso alla Corte europea per i diritti dell'uomo al fine di accertare se quanto accaduto fosse compatibile con il rispetto dei diritti umani(25).

Queste azioni legali sono di rilevante importanza perché, anche in assenza di un procedimento a carico del Ministro Salvini, permetteranno alla magistratura italiana di valutare la vicenda secondo i parametri del diritto e non solo della politica.

Conclusioni

L'impressione è che, da un punto di vista normativo, si stia andando verso una graduale ma significativa compressione dei diritti dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale.

È ancora presto per trarre un bilancio degli effetti del nuovo DL, ma quello che si può affermare con certezza è che nel corso dei prossimi anni assisteremo a un progressivo aumento del numero delle persone impossibilitate a rinnovare il titolo di soggiorno per motivi umanitari(26). Stessa sorte, presumibilmente, toccherà a quel piccolo gruppo di persone che con successo otterranno il permesso di soggiorno per protezione speciale, che ha durata annuale e deve essere rinnovato anno per anno, dimostrando la condizione di inespellibilità verso il proprio paese.

Sotto il profilo dell'accesso alla domanda di asilo, sono stati introdotti numerosi ostacoli, in alcuni casi già previsti dalla normativa europea (lista dei paesi di origine sicuri, aggravio delle procedure di frontiera), in altri in palese contrasto con la direttiva procedure (domanda reiterata in fase di esecuzione dell'espulsione ritenuta inammissibile *ex lege*).

Il sistema di accoglienza, così come riformato, difficilmente riuscirà a creare un'effi-

cace inclusione sociale, anche alla luce dei nuovi bandi pubblicati(27). Oltre al taglio dei fondi e all'impossibilità di offrire servizi di qualità, il nuovo esecutivo ha deciso di puntare sulle grandi strutture, normalmente isolate dai centri urbani, e aperti a discrezione delle autorità. Il coinvolgimento degli enti locali e della comunità di accoglienza, caratteristica delle SPRAR, sembra difficilmente replicabile nel nuovo SIPROIMI, che in ogni caso non è rivolto ai richiedenti asilo. Durante tutta la fase di esame della domanda, pertanto, il cittadino straniero non beneficerà di alcun servizio volto all'integrazione.

Infine, da un punto di vista sociale, sembra quanto mai necessaria una nuova opera di sensibilizzazione e informazione. La percezione del fenomeno migratorio è assolutamente distorta e cavalcata da alcune correnti politiche che propongono costantemente una ricetta securitaria e restrittiva in totale assenza di presupposti oggettivi(28). Persino l'attuale Ministro dell'Interno, a distanza di un anno dalla campagna elettorale che lo ha portato al Governo, è stato costretto a smentire la retorica allarmista del suo partito sul tema degli immigrati irregolari, forse a causa degli scarsi risultati sui rimpatri tanto promessi fino a qualche mese fa(29).

Note

- (1) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=GA>
- (2) - www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990-2018.pdf
- (3) - PORTOGHESE F., Should I stay or should I go?, A Buon Diritto Quaderni, N. 2, 2018. Disponibile su: <https://www.abuondiritto.it/it/pubblicazioni/147-should-i-stay-or-should-i-go/file.html>
- (4) - https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf
- (5) - https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf
- (6) - https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf
- (7) - <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/datas/relocation-from-italy-and-greece.html>
- (8) - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_EN.htm
- (9) - <https://www.asylumineurope.org/news/11-07-2018/spain-supreme-court-condemns-government-failure-meet-relocation-target>
- (10) - Vedi nota 3.

- (11) - Associazione studi giuridici sull'immigrazione (a cura di), I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea e la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto di asilo, ASGI, 2017. Disponibile su: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-_UE_ok.pdf
- (12) - CAPITANI G., Hotspot, il diritto negato, Oxfam, 2016. Disponibile su: https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_19mag16.pdf
- (13) - A BUON DIRITTO ONLUS (a cura di), MSNA e minori stranieri accompagnati a Roma, A Buon Diritto Quaderni, N. 3, 2017. Disponibile su: <https://www.abuondiritto.it/it/pubblicazioni/143-rapporto-msna-e-minori-accompagnati/file.html>
- (14) - <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812>
- (15) - <https://www.ft.com/content/3e6b6450-c1f7-11e6-9bca-2b93a6856354>
- (16) - <https://www.vice.com/it/article/4xp45q/analisi-video-verita-sui-migranti-luca-donadel>
- (17) - <https://ilmanifesto.it/la-bufala-rilanciata-da-striscia-prepara-nuove-stragi-a-mare/>
- (18) - <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/04/23/ong-taxi-del-mediterraneo-di-maio-fa-insinuazioni-senza-dare-soluzioni/3538861/>
- (19) - <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/06/02/migranti-matteo-salvini-per-i-clandestini-e-finita-la-pacchia-nessun-vice-scafista-nei-porti/4400109/>
- (20) - <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/zuccaro-senato>
- (21) - https://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439/
- (22) - http://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf
- (23) - http://www.ansa.it/europa/notizie/piazza_europa/migranti/2017/06/29/migranti-italia-pronta-a-chiudere-i-porti-situazione-grave_4bd1a6b2-7197-458e-bfc1-ebae830dadbf.html
- (24) - <https://www.asgi.it/media/comunicati-stampa/chiusura-porti-accesso-civico>
- (25) - <https://www.abuondiritto.it/it/notizie/2014-migranti-rete-legale-presentazione-dei-risultati-del-2018-e-delle-azioni-di-tutela-dei-migranti-della-diciotti.html>
- (26) - <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812>
- (27) - <https://www.inmigrazione.it/it/dossier/la-nuova-malaaccoglienza>
- (28) - <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/08/27/migranti-italia-e-il-paese-ue-in-cui-la-percezione-e-piui-distorta-presenze-sovrastimate-e-ostilita-maggiore-di-tutta-europa/4583970/>
- (29) - <https://www.cartadiroma.org/news/in-evidenza/quanti-sono-immigrati-irregolari-salvini/>

Habeas corpus e garanzie

Il punto della situazione

Proprio mentre, come vedremo, naufraga definitivamente ogni ipotesi di approvazione della riforma penitenziaria nel testo voluto dal Ministro Orlando nella scorsa legislatura, la popolazione detenuta- dopo la flessione, per quanto contenuta, degli anni compresi tra il 2010 e il 2015- torna a crescere in misura considerevole.

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 a fine 2016, 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.

Gli ultimi dati statistici forniti dal Dap del Ministero della giustizia dimostrano come in quest'ultimo anno si sia consolidata la registrata tendenza alla crescita della popolazione penitenziaria, che al 31 dicembre 2018 risulta di 59.655 presenze totali (a fronte di una capienza regolamentare di 50.581), con 916 soggetti in semilibertà. Dei 59.655 detenuti presenti in totale negli istituti penitenziari, 39.738 sono definitivi e 19.565 imputati, dei quali 9.838 in attesa di primo giudizio e 9.727 condannati non definitivi, oltre a 330 internati ed altri 22 in situazione giuridica da definire perché transitoria.

Le proporzioni tra condannati definitivi e non, non sembrano molto alterate nel periodo di riferimento (sebbene sulla stampa si sia letto di una proporzione assai diversa nelle carceri del settentrione, con il 34% di detenuti in attesa di giudizio). Ma proprio la tendenza alla crescita della popolazione penitenziaria preoccupa e dimostra come, esauritasi la spinta dovuta alla cessazione dell'efficacia di previgenti, opportune misure, il sistema in sé presenti disfunzionalità che vanno con urgenza corrette.

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.

E il picco raggiunto dal numero di suicidi di persone private della libertà (53 solo nei primi undici mesi del 2018) dovrebbe far riflettere sulle condizioni di vita negli istituti penitenziari.

Ordinamento penitenziario: una riforma a metà?

In un contesto del genere quindi, tanto per esigenze deflattive quanto per il miglioramento delle condizioni di vita inframuraria sarebbe stato necessario approvare la riforma penitenziaria nel testo voluto dal Ministro Orlando (l. 103/2017). Essa, infatti, perseguiva 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 (con, oltretutto, una irragionevole compressione dell'apprezzamento discrezionale del giudice sulla meritevolezza di un percorso di esecuzione penale meno affittivo e più orientato al reinserimento sociale).

In particolare, limitandoci ai profili inerenti l'esecuzione penale nei confronti degli adulti, la delega prevedeva: la revisione della disciplina dell'accesso alle misure alternative, innalzando a 4 anni il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, rafforzando le garanzie del contraddittorio nel procedimento di sorveglianza (con la presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza); prevedendo come necessaria l'osservazione scientifica della personalità da condurre in libertà, stabilendone tempi, modalità e soggetti chiamati a intervenire; integrando le previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna; eliminando automatismi e preclusioni ostativi – sia per i recidivi che per gli autori di determinate categorie di reati- all'individualizzazione del trattamento rieducativo e alla differenziazione dei percorsi penitenziari in base alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali

del condannato; rivedendo la disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati all'ergastolo, salvo per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati (tra i quali i delitti di mafia e terrorismo); configurando attività di giustizia riparativa quali momenti qualificanti del percorso rieducativo sia in carcere sia nell'esecuzione di misure alternative; ampliando le opportunità di lavoro retribuito, sia all'interno che all'esterno del carcere, nonché di attività di volontariato e reinserimento sociale dei condannati; riconoscendo, infine, il diritto all'affettività delle persone detenute e internate, disciplinandone le modalità di esercizio. Il testo presentato dal Ministro Orlando al Consiglio dei Ministri a dicembre 2017 e presentato alle Camere ai fini dell'espressione dei prescritti pareri, pur privato della parte inerente la tutela dell'affettività del detenuto (integrante un preciso criterio di delega nella l. 103), raggiungeva comunque un buon equilibrio tra le contrapposte esigenze. La portata innovativa del decreto era, tuttavia, poi stata già in parte attenuata dall'esigenza di recepire alcuni dei rilievi avanzati dalle Commissioni parlamentari, come risulta dal testo inviato al Consiglio dei Ministri il 15 marzo 2018, a legislatura ormai conclusa.

Con l'insediamento del nuovo Governo, la delega legislativa è stata nuovamente esercitata secondo direttrici alquanto diverse da quelle sottese alla riforma presentata dal precedente esecutivo.

Dei testi approvati dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2018 rilevano in particolare, ai nostri fini, quelli poi divenuti d.lgs. n. 123 e 124/2018, recanti appunto modifiche all'esecuzione penitenziaria nei confronti degli adulti. I testi recano innovazioni pur importanti, limitatamente all'organizzazione della vita penitenziaria e al lavoro, ma non può condividersi l'espunzione delle parti più determinanti, relative all'estensione dell'ambito applicativo delle misure alternative, mediante eliminazione di molte delle presunzioni di pericolosità e preclusioni, ostantive appunto alla concessione di tali misure.

In linea generale, appare alquanto regressiva l'eliminazione, dal testo, delle norme volte ad ampliare i requisiti per l'accesso alle misure alternative sopprimendo le preclusioni sancite, della revisione della disciplina della liberazione condizionale, nonché della previsione di un'innovativa misura, di carattere terapeutico, per l'affidamento in prova di soggetti condannati, i quali soffrano di infermità psichica.

Innovazioni positive ve ne sono, sicuramente, ma contenute e non tali da incidere sul sovraffollamento penitenziario.

Tra le previsioni opportune si segnala, anzitutto, la riscrittura della nozione di "trattamento e rieducazione", valorizzando il principio rieducativo, il divieto di discriminazione e l'esigenza di garantire l'autonomia, la socializzazione, l'integrazione e la responsabilità del detenuto contro quelle forme di "infantilizzazione" e degradazione che caratterizzano spesso la vita in carcere, violando la dignità della persona. Dispia-

ce tuttavia l'abbandono, rispetto al testo precedentemente proposto, del riferimento espresso all'istituto (richiamato tra i criteri direttivi per l'esercizio della delega) della sorveglianza dinamica (che mira a conformare il più possibile la vita in carcere a quella esterna, ad eccezione dei soli profili incompatibili) e all'incomprimibilità dei diritti dei detenuti in ragione della mera scarsità delle risorse. Tuttavia, l'ordito normativo ne recepisce poi in larga parte le implicazioni, promuovendo la condivisione degli spazi di socialità e, per altro verso, il massimo dell'autonomia compatibile con le esigenze di sicurezza dell'istituto, favorendo la partecipazione attiva e responsabile del detenuto al percorso trattamentale, in funzione rieducativa. Importante anche la valorizzazione del principio di prossimità nell'esecuzione della pena, con l'affermazione del diritto del detenuto all'assegnazione a un istituto prossimo al suo principale centro di riferimento in termini affettivi o assistenziali.

Per garantire l'effettività del diritto alla non discriminazione, si introducono modifiche volte al superamento delle sezioni protette, subordinando al consenso dell'interessato l'assegnazione a sezioni separate, comunque nell'ambito di reparti adibiti alle categorie omogenee, così da evitare quella promiscuità suscettibile di determinare forme di discriminazione per ragioni, ad esempio, di orientamento sessuale.

Opportuna, certamente, la sostituzione del riferimento al disadattamento sociale con quello alle carenze psico-fisiche quali eventuali cause del comportamento deviante, con un positivo riferimento all'esigenza di una riflessione, da parte del condannato, sul fatto commesso e sulle conseguenze per la vittima. Si sancisce, in tal modo, l'abbandono dell'impostazione deterministica comunque sottesa alla legge del 1975, coniugando anche l'esigenza dell'individualizzazione del trattamento con l'approccio riparativo.

Condivisibili anche le modifiche relative alle procedure volte a facilitare la richiesta di concessione di misure alternative o benefici penitenziari da parte di chi non disponga, a tal fine, di risorse culturali, giuridiche (a volte finanche linguistiche).

Pur in assenza della previsione dei "colloqui intimi" – liberi cioè dalla sorveglianza - si è espressamente sancito il diritto del detenuto di incontrare il proprio difensore sin dall'inizio dell'esecuzione della pena o della custodia cautelare, sala la sussistenza di speciali esigenze che ne legittimino una dilazione ex art. 104 cpp, con provvedimento giudiziale. Positive anche le modifiche in tema di isolamento, laddove si prevede la garanzia delle "normali condizioni di vita", eccetto che per i profili incompatibili con le ragioni che ne hanno causato l'applicazione.

Degno di nota è, poi, il previsto incremento delle opportunità di lavoro retribuito e di volontariato individuale, concepito non in chiave afflittiva ma di reinserimento sociale del condannato.

Benché rilevanti sotto il profilo dell'organizzazione della vita penitenziaria, queste innovazioni contenute nella riforma penitenziaria sono comunque inidonee a contenere il

sovraffollamento penitenziario e a contribuire alla perdita di centralità (ancora fortissima) del carcere in favore di misure, quali le alternative alla detenzione, maggiormente efficaci ai fini del reinserimento sociale dei condannati perché, appunto, meno de-socializzanti.

Dispiace, insomma, che si sia così radicalmente depotenziata una riforma che avrebbe potuto apportare innovazioni davvero significative alle condizioni del nostro sistema penitenziario, togliendo centralità al carcere nel sistema dell'esecuzione penale.

Questo, peraltro, tanto più dopo che la Corte EDU, il 25 ottobre 2018, ha condannato l'Italia per l'illegittimità del regime penitenziario speciale (ex art. 41-bis) inflitto a Bernardo Provenzano negli ultimi suoi quattro mesi di vita, nonostante le sue gravi condizioni di salute ne comportassero un grave decadimento cognitivo e motorio, tale da far ritenere del tutto inverosimile la persistenza di quei legami con l'organizzazione criminale di riferimento che il "carcere duro" mira appunto a recidere.

Il decreto-legge sicurezza

Indicazioni migliori non giungono, del resto, dai principali provvedimenti all'esame del Parlamento caratterizzati dalla tendenza all'estensione dell'area del penalmente rilevante o comunque delle misure (anche formalmente amministrative) limitative della libertà personale.

Significativo, in tal senso, il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, in materia di sicurezza pubblica, attualmente all'esame della Camera in sede di conversione, che (oltre ad aver fortemente ristretto i titoli di soggiorno per ragioni di protezione) prevede anzitutto l'irragionevole estensione a 180 giorni, dai 90 precedenti (così stabiliti con emendamento Manconi-Lo Giudice alla legge europea-bis 2014), del termine massimo di trattenimento nei centri per il rimpatrio.

Tale ennesima estensione del tempo di trattenimento – che carsicamente torna ad essere disposta ogniqualvolta la maggioranza di governo intenda fare della questione immigrazione materia esclusivamente di politica penale, in chiave strumentale – è del tutto irragionevole in quanto inefficace rispetto al dichiarato fine di agevolare l'identificazione dei migranti da rimpatriare.

La Commissione De Mistura - che nella XV legislatura ha approfondito la questione del rapporto tra trattenimento, detenzione, identificazione e rimpatrio - ha infatti dimostrato come l'acquisizione degli elementi identificativi necessari a tal fine avviene sistematicamente entro sessanta giorni ove tali elementi siano reperibili, chiarendo quindi come il trattenimento per periodi ulteriori sia del tutto inutile allo scopo. L'ulteriore estensione (anzi, il raddoppio) del termine di trattenimento nei centri per il rimpatrio

rappresenta dunque un ulteriore, del tutto inutile inasprimento di una misura già di per sé di dubbia costituzionalità, comportando la limitazione della libertà personale in assenza della commissione di alcun illecito penale.

Ai nostri fini, tra le disposizioni rilevanti del decreto-legge si ricordano, poi, quella inerente l'estensione dell'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione del daspo. Esso, infatti, potrà essere disposto anche nei confronti di indiziati per terrorismo e altri reati contro l'ordine pubblico e potrà riguardare il divieto di accesso ad ulteriori luoghi pubblici e persino di cura.

Si tratta di un'estensione tanto più inopportuna in quanto inerisce a una misura già di per sé di dubbia legittimità costituzionale, al pari del resto delle altre misure preventive "praeter delictum", che pur apportando incisive limitazioni delle libertà del soggetto, non presuppongono la commissione di alcun reato.

L'area del penalmente rilevante è, per altro verso, ulteriormente estesa a comportamenti spesso, in concreto, carenti di reale offensività (e per questo integranti, sinora, meri illeciti amministrativi), quali il blocco stradale o l'occupazione di edifici. Ancora una volta, l'intervento penale si concentra in chiave prevalentemente simbolica su comportamenti fonte non tanto di danno individuale e sociale, ma di una mera percezione di insicurezza, secondo la teoria delle Broken Windows che ha ispirato l'azione dell'allora sindaco di New York, Rudolph Giuliani.

Il disegno di legge sulla corruzione: riforma della prescrizione, divieto di concessione di misure alternative, operazioni sotto-copertura (o agente provocatore?)

Un'idea anch'essa principalmente simbolica dell'intervento penale è sottesa, del resto, al disegno di legge per il contrasto della corruzione attualmente all'esame della Camera dei deputati (AC 1189).

Tra le disposizioni di rilievo si segnalano, in particolare, quelle inerenti il complessivo inasprimento del trattamento sanzionatorio di molti delitti contro la pubblica amministrazione, mediante l'estensione della durata delle pene detentive e la previsione delle misure accessorie dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la p.a. anche per condanne a pene superiori ai due anni di reclusione e persino per i dodici anni successivi alla riabilitazione.

Si tratta di previsioni di assai dubbia legittimità costituzionale, in primo luogo in quanto prevedono pene fisse, in contrasto con i principi di proporzione tra reato e sanzione e con lo stesso canone di eguaglianza-ragionevolezza, a fronte dell'applicabilità della stessa misura accessoria per reati di disvalore assai disomogeneo.

In secondo luogo, la persistenza di tali effetti penali della condanna per un periodo di tempo (dodici anni) così lungo pur successivamente alla riabilitazione – funzionale, appunto, al reinserimento sociale effettivo di un condannato che abbia dato buona prova

di sé- contrasta con la ratio e il fine di questo fondamentale istituto, diretta espressione del principio rieducativo della pena di cui all'art. 27 Cost.

Parimenti irragionevole è l'ulteriore estensione dei reati (tra i quali, appunto, si inseriscono alcuni reati contro la pubblica amministrazione), ostativi alla concessione delle misure alternative alla detenzione di cui all'art. 4 bis ord.pen..

Si tratta di previsioni irragionevoli e di dubbia compatibilità con il finalismo rieducativo della pena, come accade per l'intera categoria delle preclusioni e degli automatismi ostativi alla concessione di misure non solo volte a individualizzare la pena concretamente eseguita tenendo conto dell'evoluzione della personalità del condannato (e non solo del mero titolo del reato ascritto), ma anche maggiormente idonee a favorirne (proprio perché non de socializzanti) il reinserimento sociale e, quindi, anche a prevenirne il rischio di recidiva.

Evidente, anche in questo caso, la logica nettamente contraria a quella ispiratrice della riforma penitenziaria Orlando che, infatti, l'attuale maggioranza ha ritenuto di disattendere, nell'esercizio della delega legislativa in materia.

Il disegno di legge introduce, peraltro, ulteriori ipotesi di attività sotto copertura volte a facilitare la raccolta di elementi di prova rispetto ai reati contro la pubblica amministrazione. Sebbene la relazione illustrativa del disegno di legge dichiara di aver introdotto una misura che non configura un'ipotesi di agente provocatore ma solo infiltrato – secondo la distinzione tracciata dalla Corte Edu - , così da non legittimare la provocazione, da parte degli organi di polizia, di chi ancora non abbia commesso un reato a farlo, tuttavia il disposto normativo è meno tassativo. In ragione dell'assenza di un espresso riferimento alla necessità di ricercare elementi di prova inerenti reati che si ritengano ragionevolmente in corso di realizzazione, vi è infatti il concreto rischio – segnalato peraltro dal presidente dell'Anac Raffaele Cantone, in sede di audizione – che quest'ipotesi di attività sotto copertura degeneri invece nell'illegittima figura dell'agente provocatore, essendo gli elementi di prova così prodotti, di fatto, una *probatio diabolica*.

Infine, con emendamento n. 1129, si è introdotta nel disegno di legge un'incisiva revisione della disciplina della prescrizione del reato, il cui corso viene sospeso dopo la condanna di primo grado o il decreto penale. Si tratta, evidentemente, di una forma di “ergastolo processuale” (com'è stata definita in sede di audizione sul testo) del tutto incompatibile con la ratio e la finalità dello stesso istituto della prescrizione, fondato sull'idea del naturale venir meno dell'istanza punitiva a distanza di un lasso di tempo sufficientemente lungo dalla commissione del fatto e sull'esigenza di non giudicare persone che, in considerazione del tempo trascorso, possono aver intrapreso un percorso tale da renderle radicalmente “altre” rispetto alla soggettività espressa con la commissione del reato. Naturalmente, ove confermata definitivamente, l'approvazione di tale misura estenderebbe ulteriormente le condizioni per la detenzione nei confronti

di imputati i quali diverrebbero, in tal modo, “eterni giudicabili” e come tali soggetti anche, ove ne ricorrano i presupposti, all’applicazione di misure cautelari di tipo anche custodiale.

Libertà di espressione e di informazione

Il punto della situazione

Molteplici i fatti, i casi, le vicende che nel 2018 hanno riaperto il dibattito e la discussione sulla libertà di manifestazione del pensiero, sulla estrinsecazione della stessa nelle sue varie forme.

Interessanti i dati emersi da indagini e rilevazioni, gli studi e gli approfondimenti sul tema, le evoluzioni giurisprudenziali, le questioni ancora aperte.

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

Nel nuovo rapporto 2018 redatto da *Reporter senza Frontiere*, l'Italia guadagna 6 posizioni rispetto allo scorso anno, passando dal 52esimo al 46esimo posto.

Una buona notizia. Almeno a prima vista.

Un esame più attento, critico e approfondito consente invece di riflettere su criticità di non poco momento.

Crescono in maniera esponenziale le minacce contro i giornalisti.

Nel Report si legge chiaramente che «una decina di giornalisti sono ancora sotto una protezione permanente e rafforzata dalla polizia dopo le minacce di morte proferite, in particolare, dalla mafia, da gruppi anarchici e fondamentalisti».

È inquietante che «numerosi giornalisti, soprattutto nella capitale e nel sud del Paese si dicono continuamente sotto pressione di gruppi mafiosi che non esitano a penetrare nei loro appartamenti per rubare computer e documenti di lavoro confidenziali quando non vengono attaccati fisicamente».

Ancor più destabilizzante il pregiudizio arrecato alla libertà di stampa nel mondo della politica: «spesso i giornalisti italiani subiscono pressioni da parte dei politici e optano sempre più di frequente per l'autocensura».

Quel che lascia attoniti è che «l'ostilità dei dirigenti politici nei confronti dei media non è più appannaggio esclusivo dei Paesi autoritari come la Turchia (157/a posizione)

o l'Egitto (161/a posizione)» pronti «a incarcerare arbitrariamente tutti coloro che non prestano fedeltà», ma «sempre più leader democraticamente eletti (...) vedono la stampa non più come fondamento essenziale della democrazia bensì come un avversario al quale mostrano apertamente la loro avversione».

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).

Evoluzioni giurisprudenziali in tema di bilanciamento tra riservatezza, identità personale, oblio e libertà di manifestazione del pensiero, diritto di cronaca e di satira

Sempre più numerose e problematiche le questioni relative alla difficile individuazione del confine tra l'esigenza di garantire il pieno sviluppo della persona umana sia nella sua dimensione collettiva - assicurando la libertà di manifestazione del pensiero – sia nella sua dimensione individuale, predisponendo adeguati strumenti a presidio della vita privata.

Interessante, in tale contesto, la recente ordinanza, 26 giugno – 5 novembre 2018, n. 28084, con cui la Cassazione, Terza sezione civile, rimette alle Sezioni Unite la scelta in merito al delicato equilibrio tra diritto di cronaca e tutela dell'oblio.

Il caso sorge quando, a 27 anni di distanza dal verificarsi un omicidio familiare, per il quale peraltro il condannato aveva già scontato la pena irrogata, viene ripubblicata la notizia dal Quotidiano Unione Sarda in una rubrica dedicata agli avvenimenti di pubblico interesse verificatisi negli ultimi 30/40 anni.

Diritto all'immagine e alla reputazione lesi dalla nuova gogna mediatica da un lato, diritto di cronaca a servizio dell'interesse pubblico dall'altro.

Il diritto di cronaca, estrinsecazione della libertà di manifestazione del pensiero è un diritto pubblico soggettivo che va tutelato e difeso in presenza di tre condizioni:

- utilità sociale dell'informazione
- verità (oggettiva o putativa) del fatto
- forma “civile” dell'esposizione del fatto, dignitosa e non irriverente.

Il diritto all'oblio si configura quale «giusto interesse di ogni persona a non restare indeterminatamente esposta ai danni ulteriori che arreca al suo onore e alla sua reputazione la reiterata pubblicazione di una notizia in passato legittimamente divulgata».

A tali definizioni, si aggiungono le recenti linee direttrici individuate dalla Corte di Cassazione, Prima sezione, con la decisione n. 6919 del 20 marzo 2018, ove si stabiliscono i parametri in presenza dei quali il diritto all'oblio può recedere rispetto al diritto di cronaca, ovvero:

- il contributo arrecato dalla notizia a un dibattito di interesse pubblico;
- ragioni di giustizia, di polizia, di tutela dei diritti e delle libertà altrui, ovvero scientifiche, didattiche o culturali;
- grado di notorietà del soggetto rappresentato, in forza della posizione rivestita dallo stesso nella vita pubblica;
- veridicità e attualità della notizia, tenuto conto delle modalità impiegate per diffonderla;
- concessione del diritto di replica

Tale quadro, arricchito dal Regolamento europeo 2016/679 in materia di dati personali, ove indica, all'art. 17, i motivi per i quali è possibile chiedere l'esercizio del diritto all'oblio, nonché dalla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr. CGUE, 28 giugno 2018, *ML e EW c. Germania*, ove la Corte afferma che il diritto all'informazione, anche a fronte del trascorrere del tempo, prevale sul diritto all'oblio qualora si tratti di notizie di interesse pubblico vere e attuali, di pubblico interesse), rende indefettabile e ormai improcrastinabile l'individuazione di criteri inequivocabili di riferimento.

«Educati alla violenza».

È il titolo di un libro edito nel 2018 che affronta le drammatiche conseguenze, immediate e nel lungo periodo, derivanti da atti di bullismo, quali azioni offensive ripetutamente messe in atto da uno o più compagni, con lo scopo di offendere, denigrare, in forza di una presunta superiorità rispetto alla vittima.

Gravi, gravissime le conseguenze derivanti dalle prevaricazioni digitali. Il 59% delle vittime pensa al suicidio, il 52% confessa di ricorrere ad atti di autolesionismo, al fine di alleviare il proprio disagio psicologico. L'82% versa in stati di tristezza cronica che non di rado sfocia in depressione. Il 71% ha crisi di pianto continue. Il 49% ammette di aver ridotto drasticamente il cibo e il 60% invece di concedersi abbuffate senza sosta per placare il senso di vuoto e disagio.

Allarmanti i dati emersi da un'indagine condotta nell'anno scolastico 2017-2018: su un campione di 11.500 ragazzi, nella fascia tra i 14 e 18, il cyberbullismo è incrementato del 2% passando dal 6,5% all'8,5%.

Ancor più preoccupante, l'età dei minori coinvolti, notevolmente ridottasi: vittime e carnefici sono sempre più giovani. Già dagli 11 anni dilaga il problema del cyberbullismo sessuale che coinvolge il 33% dei ragazzi.

Destabilizzante l'incremento esponenziale degli strumenti utilizzati: dalle chat di messaggistica istantanea ai gruppi whatsApp, passando per i social, al fine di scambiare video, foto, immagini delle vittime.

Inquietante la rapida e incessante diffusione di materiale intimo e privato, per lo più relativo a ragazze, tra le quali il 4% racconta di essere stata vittima della vendetta pornografica per aver scelto di interrompere una relazione di amore o di amicizia.

A fronte del fatto che tendenzialmente gli adolescenti non parlano con i genitori o gli insegnanti, nel timore di vendette o rappresaglie, sono sempre più importanti e significative le numerose attività poste in essere dalle scuole nell'anno 2018 per spingere le vittime del cyberbullismo ad avere il coraggio di raccontare e denunciare e soprattutto per incrementare il senso di fiducia nei confronti dell'istituzione scolastica come strumento efficace di intervento e tutela.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla proiezione di film e docufilm sul cyberbullismo, all'organizzazione di giornate di studi e dibattiti sul tema o, più in particolare, all'accordo di collaborazione stipulato tra la Regione Toscana e l'Università degli Studi di Firenze; alla predisposizione dei corsi da parte del MIUR per le strategie Antibullismo, riservate ai referenti scolastici, regionali e provinciali.

Diritti dei minori

Il punto della situazione

Il minore nella famiglia disgregata: il DDL Pillon

Un ambito particolarmente qualificante del cambiamento politico che ha investito l'Italia nel 2018 è quello del diritto di famiglia. Con il disegno di legge S. 735(1), noto anche come *DDL Pillon*, è giunta al Senato una proposta di riforma della procedura della separazione e, inevitabilmente, del diritto dei minori alla bigenitorialità.

Il progetto non manca di criticità. Qui ci si limiterà a esaminare le tre di maggiore impatto sulle famiglie in via di separazione: a) la riforma dell'affido condiviso e la sua formalizzazione in termini di collocazione paritetica; b) gli effetti dell'introduzione del principio di mantenimento diretto; c) l'introduzione del concetto di alienazione parentale nella disciplina degli ordini di protezione.

Quanto al primo profilo, affido condiviso, si rimprovera al progetto di legge di codificare un visione adultocentrica degli interessi del bambino e, quel che è più grave, di travisare il principio di bigenitorialità. L'art. 11 del disegno prevede infatti che *“qualora uno dei genitori ne faccia richiesta e non sussistano oggettivi elementi ostativi, il giudice assicura con idoneo provvedimento il diritto del minore di trascorrere tempi paritetici in ragione della metà del proprio tempo, compresi i pernottamenti, con ciascuno dei genitori. Salvo diverso accordo tra le parti, deve in ogni caso essere garantita alla prole la permanenza di non meno di dodici giorni al mese, compresi i pernottamenti, presso il padre e presso la madre, salvo comprovato e motivato pericolo di pregiudizio (...)”*. Una collocazione quindi da intendersi materialmente e rigidamente paritetica.

L'affidamento paritetico (*joint physical custody*) non è nuovo al panorama giurisprudenziale italiano. Basti qui ricordare la pubblicazione nel 2017 delle *Linee Guida della Sezione Famiglia del Tribunale di Brindisi* seguite da diversi tribunali italiani in materia di affidamento, mantenimento, assegnazione della casa familiare(2). Ciò che però differenzia il progetto di legge dall'indirizzo in via di consolidamento è il punto di partenza: l'interesse del minore nelle Linee Guida di Brindisi - che valorizza la bigenitorialità secondo il caso concreto, consentendo al giudice di graduare la soluzione - i diritti dei genitori con la previsione di un minimo di 12 giorni di permanenza nel caso del disegno di legge.

In altri termini il Ddl Pillon sembra prefigurare una distribuzione matematica dei figli, e

del loro tempo di vita, tra i domicili degli adulti presumibilmente in conflitto, segnando con ciò un deciso arretramento nel campo della tutela del minore nella famiglia disgregata.

Quanto al secondo profilo, la legificazione del principio del mantenimento diretto, si osserva da più parti, e qui si condivide, che la sua traduzione pratica resta ancora oscura e rischia di accrescere la conflittualità tra i genitori. Si pensi al caso di due genitori dotati di diversissime capacità economiche (per non dire del caso in cui l'un genitore abbia una capacità economica quasi nulla).

Da ultimo, con la modifica degli artt. 342 ter e quater del codice civile, il ddl Pillon intende introdurre l'alienazione parentale nella disciplina degli ordini di protezione e allontanamento. Si legge all'art. 17: *«Quando in fase di separazione dei genitori o dopo di essa la condotta di un genitore è causa di grave pregiudizio ai diritti relazionali del figlio minore e degli altri familiari, ostacolando il mantenimento di un rapporto equilibrato e continuativo con l'altro genitore e la conservazione rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale, il giudice, su istanza di parte, può adottare con decreto uno o più dei provvedimenti di cui agli articoli 342-ter e 342-quater. I provvedimenti di cui a quest'ultimo articolo possono essere applicati, nell'esclusivo interesse del minore, anche quando, pur in assenza di evidenti condotte di uno dei genitori, il figlio minore manifesti comunque rifiuto, alienazione o estraniamento con riguardo a uno di essi»*.

Come esplicitato nella relazione introduttiva, il riferimento ai “diritti relazionali del figlio minore” intenderebbe “superare la concezione nominalistica dell'alienazione genitoriale”, una sindrome smentita dal dibattito scientifico, per reintrodurla in maniera spuria nel codice civile. Nella sua traduzione pratica la norma rischia di dotare il genitore autore di violenze domestiche (eventuale genitore alienato) di un'arma di forte dequalificazione del rifiuto del minore e di minaccia nei confronti della madre abusata (“genitore alienante”), aggravando una prassi già in essere nei tribunali che, in nome della bigenitorialità, mancano spesso intercettare situazioni di violenza altrimenti chiuse tra le mura domestiche(3).

Merita menzione infine la previsione della mediazione familiare obbligatoria (e non gratuita) che ha valso all'Italia le preoccupazioni delle Nazioni Unite(4). Per i casi di separazione, e per il recupero di una bigenitorialità fuori contesto, si vorrebbero costringere a un percorso di confronto anche i nuclei spezzati da ripetute violenze e maltrattamenti, aggravando con ciò il rischio che il fenomeno, già di difficile emersione, venga sempre meno denunciato.

Il diritto a una famiglia.

Riconoscimento figli coppie dello stesso sesso.

Il riconoscimento dei figli di coppie dello stesso sesso nati all'estero giunge all'esame delle Sezioni Unite. Con l'ordinanza del 22 febbraio 2018(5) la prima sezione della Cassazione ha rimesso la questione attinente alla conformità all'ordine pubblico dei provvedimenti di riconoscimento stranieri (trascrizione degli atti di nascita). La pronuncia si annuncia decisiva avendo come punto di partenza la filiazione da coppia maschile realizzata con il ricorso alla maternità surrogata. Si tratta del cosiddetto *caso Trento*(6) e cioè la vicenda di un padre (di due) cui una sentenza canadese aveva riconosciuto la seconda paternità (resa efficace in Italia dalla Corte d'Appello).

La Corte di Cassazione ha rilevato come la Corte territoriale si sia avvalsa di una nozione ristretta di ordine pubblico - in ossequio all'orientamento della Cassazione nella sent. n. 19599/2016(7) - a suo giudizio non del tutto conforme alla nozione di ordine pubblico internazionale espressa dalle Sezioni Unite in una sentenza sui danni punitivi.

Adozioni internazionali: in attesa di una riforma

La nota di aggiornamento al DEF 2018 dedica alle adozioni obiettivi ambiziosi. Vi si trovano infatti: rafforzamento delle attività istruttorie ai fini del rilascio del decreto di idoneità, maggiore uniformità dei servizi resi sul territorio nazionale, misure di razionalizzazione delle attività di informazione e dei processi di valutazione, previsione di un sistema di sostegno post adozione "strutturale e capillare", razionalizzazione degli enti autorizzati per le adozioni, rafforzamento degli strumenti di sostegno economico per le coppie che concludono un percorso adottivo, e cooperazione.

Poco o nulla però è arrivato al vaglio della legge di Bilancio.

Pare utile ricordare come le numerose criticità dell'iter adottivo, segnalate da anni dalle associazioni del settore e già mirate da numerose proposte di modifica - si veda la legge sulla cosiddetta continuità affettiva(8) - hanno portato la Camera dei Deputati ad avviare nel 2016 una 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(9) - in gran parte in linea con le Raccomandazioni del Gruppo CRC - e di cui riportiamo brevemente le conclusioni, utili oggi ai lavori della nuova legislatura, soprattutto alla luce del *point d'étape* promosso dalla Commissione Adozioni Internazionali nell'Ottobre del 2018 a Firenze(10).

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 apportavi 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(11)). 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, istru-*

ire 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(12), 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(13). Notavano opportunamente i deputati della scorsa 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.

La crisi delle adozioni internazionali: nota di aggiornamento

Rispetto al 2017 pare essersi stabilizzato il numero delle adozioni internazionali(14). A fronte di una riduzione del coppie adottive, il primo semestre 2018 ha segnato una sostanziale stabilizzazione. I minorenni entrati in Italia tra il 2012 e il 2017 sono passati da 1484 a 617, per attestarsi a 603 nel giugno 2018.

Quanto ai tempi, i dati sulla durata dell'iter adottivo per gli anni 2016-2018 non sono stati resi disponibili. In attesa della pubblicazione, sarà utile valutare l'azione della rinnovata Commissione Adozioni alla luce del biennio 2015-2016 (ultimo aggiornamento). 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 e 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, le adozioni internazionali restano ostacola-

te dai tempi lunghi e incerti, e dagli alti costi della procedura in condizioni di perdurante crisi economica. 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.

Genitori detenuti e rapporti con i figli

Con sentenza n. 174 del 2018 la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 21-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 - Norme sull’ordinamento penitenziario - nella parte in cui, attraverso il rinvio al precedente art. 21, con riferimento alle detenute condannate alla pena della reclusione per uno dei delitti di cui all’art. 4-bis, commi 1, 1-ter e 1-quater, non consente l’accesso all’assistenza all’esterno dei figli di età non superiore agli anni dieci oppure lo subordina alla previa espiazione di una frazione di pena, salvo che sia stata accertata la sussistenza delle condizioni previste dall’art. 58-ter della medesima legge”(15).

Con questa pronuncia la Corte ha dunque dichiarato incostituzionale la norma nella parte in cui determinava l’esclusione delle detenute dal beneficio dell’assistenza esterna ai figli osservando che: *“subordinare la concessione di tale beneficio alla collaborazione con la giustizia significa condizionare in via assoluta e presuntiva la tutela del rapporto tra madre e figlio in tenera età ad un indice legale del “ravvedimento” della condannata”*. A conforto di questo assunto è stato ricordato che *“se pur sia possibile condizionare alla collaborazione con la giustizia l’accesso ad un beneficio (..) una tale possibilità non vi è quando al centro della tutela si trovi un interesse “esterno”, e in particolare il peculiare interesse del figlio minore, garantito dall’art. 31, secondo comma, Cost., ad un rapporto quanto più possibile normale con la madre (o, in via subordinata, con il padre)”*. In altri termini la Corte ha tenuto a distinguere tra un beneficio preordinato alla risocializzazione del condannato, e un beneficio dalle immediate ricadute su soggetti terzi particolarmente tutelati, come è il caso dei minori.

La decisione segue il solco di una precedente pronuncia – sentenza n. 239 del 2014 - con cui la Corte Costituzionale dichiarò l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 bis dell’ordinamento penitenziario per violazione degli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost., nella parte in cui non escludeva dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, la misura della detenzione domiciliare speciale a favore delle condannate madri di prole di età non superiore a dieci anni. Osservò allora la Corte che *“nella misura della detenzione domiciliare speciale, infatti - pur essendo presente una finalità di reinserimento sociale*

del condannato, costituente l'obiettivo comune di tutte le misure alternative alla detenzione - assume un rilievo del tutto prioritario l'interesse di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, quale quello del minore in tenera età ad instaurare un rapporto quanto più possibile "normale" con la madre (o, eventualmente, con il padre) in una fase nevralgica del suo sviluppo".

Con la pronuncia di Luglio quindi si conferma e si consolida l'orientamento a tutela dei figli dei detenuti.

Il diritto all'uguaglianza

Minori e Decreto Sicurezza

Il Decreto Legge n. 113 del 2018, cosiddetto "decreto sicurezza", definitivamente approvato dal Parlamento, segna un drastico passo indietro nella tutela dei minori stranieri. Il testo, che modifica il sistema di protezione internazionale, non menziona i minori ma, come confermato dalle Associazioni del settore, non potrà che avere un impatto negativo sui minori delle famiglie richiedenti asilo e sui neo-maggioresenni.

Può essere utile una comparazione tra le situazioni dei non accompagnati e dei minori dei nuclei di richiedenti la protezione internazionale. Anzitutto vale la pena osservare che le famiglie di richiedenti asilo con bambini non potranno essere ospitate nel sistema ex-SPRAR, come è per i minori non accompagnati, restando destinato ai primi il sistema di accoglienza straordinaria. In secondo luogo, l'eliminazione della protezione umanitaria rischia di pregiudicare la situazione di minori e neomaggioresenni ai quali invece veniva spesso riconosciuta.

Da ultimo, come segnalato da Save the Children(16), è venuta meno la regola del silenzio-assenso della legge 47 del 2017 che consentiva la conversione, al compimento dei 18 anni, del permesso di soggiorno per minore età in permesso per studio, lavoro o attesa di occupazione. Occorre sottolineare che al momento è forse questa la situazione più critica: a 18 anni e 1 giorno per il minore accompagnato scatta immediatamente il rischio espulsione o, come è più plausibile, il rischio della marginalizzazione e della criminalità.

Povertà minorile

Nel Giugno del 2018 l'Istat ha fornito i dati sulla povertà in Italia per l'anno 2017(17), rilevando che tra gli individui in povertà assoluta si stima che i minorenni siano 1 milione 208mila (12,1%), i giovani di 18-34 anni 1 milione e 112mila (10,4%, valore più elevato dal 2005) e gli anziani 611mila (4,6%). Se si guarda alla tendenza però, il dato

è ancora più fosco: “il valore dell’incidenza, infatti, dal 2014 non è più sceso sotto il 10%”. È evidente che nonostante le sollecitazioni, poco è stato intrapreso per arginare, per non dire eliminare, il fenomeno.

Con Decreto del 18 maggio 2018 il fondo nazionale di lotta alla povertà Fondo povertà - istituito nel 2016 - è stato incrementato, per arrivare a una dotazione di 1 miliardo e 750 milioni di euro nel 2018, poco più di 2 miliardi nel 2019(18). Resta necessario però, tenuto conto della diversa incidenza della povertà e della diversa natura che la deprivazione assume negli anni della formazione, un piano di contrasto mirato, soprattutto sul fronte dei servizi socio-educativi, degli asili nido, delle risorse per lo studio e delle attività di socializzazione come quelle sportive e culturali.

Note

- (1) - <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/50388.htm>
- (2) - <http://www.tribunale.brindisi.giustizia.it/it/News/Detail/24400>
- (3) - <https://www.direcontrolaviolenza.it/perche-diciamo-no-al-disegno-di-legge-pillon/>
- (4) - https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/Communications/OL_ITA_5_2018.pdf
- (5) - Cass. Civ. Sez. I, Ordinanza del 22.2.2018 n. 4383
- (6) - <http://www.altalex.com/documents/news/2018/10/02/maternita-surrogata-avere-due-genitori-dello-stesso-sesso-non-e-contrario-all-ordine-pubblico>
- (7) - Massima Ufficiale: “Il giudice nazionale, chiamato a valutare la compatibilità con l’ordine pubblico dell’atto di stato civile straniero (nella specie, dell’atto di nascita), i cui effetti si chiede di riconoscere in Italia, deve verificare non già se quell’atto applichi una disciplina della materia conforme o difforme rispetto a più norme interne (benché imperative o inderogabili), ma se contrasti con le esigenze di tutela dei diritti fondamentali dell’uomo desumibili dalla costituzione, dai trattati fondativi e dalla carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nonché dalla convenzione europea dei diritti dell’uomo.”
- (8) - <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015;173>
- (9) - <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2017/03/07/leg.17.bol0779.data20170307.com02.pdf>
- (10) - <http://www.vita.it/it/article/2018/10/19/bambini-abbandonati-e-un-dovere-esplorare-nuovi-strumenti-da-affiancar/149454/>
- (11) - [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page;jsessionid=ncz3iPyOj2FCUIRmqzqwOsv?facetNode_1=1_2\(2014\)&facetNode_2=1_2\(201401\)&facetNode_3=1_2\(20140121\)&contentId=-SDU1085034&previousPage=mg_1_20](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page;jsessionid=ncz3iPyOj2FCUIRmqzqwOsv?facetNode_1=1_2(2014)&facetNode_2=1_2(201401)&facetNode_3=1_2(20140121)&contentId=-SDU1085034&previousPage=mg_1_20)
- (12) - <http://www.vita.it/it/article/2017/04/06/arriva-la-banca-dati-delle-adozioni-ma-non-ci-sono-piu->

coppie-che-vogl/142987/

- (13) - G.CASABURI in L'adozione omogenitoriale e la Cassazione: il convitato di pietra, commento a Cass. 12962/2016 su Foro Italiano.
- (14) - <http://www.commissioneadozioni.it/it/per-una-famiglia-adottiva/rapporto-statistico.aspx>
- (15) - <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>
- (16) - <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/cosa-cambia-per-i-minori-con-decreto-sicurezza>
- (17) - <https://www.istat.it/it/files//2018/06/La-poverta-in-Italia-2017.pdf>
- (18) - <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Fondo-poverta/Pagine/default.aspx>

Istruzione e mobilità sociale

Il punto della situazione

Le diverse questioni e criticità proprie del sistema scolastico italiano continuano a suscitare discussioni e critiche. Si pensi che il livello di dispersione scolastica registrato tra il 2013 e il 2018 è del 24,7%. Realtà che ha comportato una spesa infruttuosa per lo Stato di 1 miliardo e 48 milioni di euro per il quinquennio di riferimento e complessivamente dal 2010-2011 a oggi di 5,5 miliardi di euro. Anche la percentuale di giovani che hanno lasciato la scuola, che non seguono alcun corso di formazione e che non cercano neanche un impiego, i cd. NEET, è molto elevata: il 30% tra i giovani di 20-24 anni. Occorre sottolineare che lo scarso livello di istruzione incide sulle opportunità di trovare un impiego e quindi ha conseguenze sulle condizioni socio-economiche, non solo dei singoli, ma dell'intera società. Tali problematiche, nonché la qualità dell'offerta formativa proposta dalle scuole, sono in larga misura determinate dalla scarsa consistenza degli investimenti della spesa pubblica sull'istruzione, che in Italia è pari allo 0,17% del PIL. Un ulteriore aspetto fondamentale che incide sulla qualità del sistema scolastico è relativo alla condizione contrattuale e lavorativa del corpo docente e, in particolare alla condizione di precarietà lavorativa di un significativo numero di insegnanti che non riesce a stabilizzarsi e dallo scarso numero dei dirigenti scolastici. Per quanto riguarda l'Università, la questione del numero chiuso fa ancora riflettere e porta a ripensare anche ad altre questioni ad esso legate, quali per esempio la carenza di risorse delle Università e la diminuzione della capacità di offerta formativa degli Atenei, le incongruenze e criticità del sistema di reclutamento universitario. Inoltre il problema della gestione e della trasparenza dei concorsi pubblici per accedere a posti negli Atenei italiani pone l'attenzione su un aspetto particolarmente allarmante.

Alcuni dati

I dati presentati nel [dossier di TUTTOSCUOLA “La Scuola Colabrodo”](#), redatto a settembre 2018, relativi alla dispersione scolastica degli studenti italiani sono particolarmente allarmanti e rivelano una problematica ormai cronica le cui conseguenze investono settori diversi. Dal 1995 all'a.s. 2013-2014, 3 milioni e mezzo di studenti delle scuole superiori statali italiane non hanno completato il percorso di studi. In particolare, nel corso del quinquennio dall'a.s. 2013-2014 al 2017-2018, dei 612.675 ragazzi che si

erano immatricolati alle scuole superiori di II grado nel 2013 il 24,7% ha abbandonato gli studi. Tale percentuale differisce in parte a seconda dell'area geografica considerata e del tipo di scuola, raggiungendo un massimo di 29,4% nelle Isole e un minimo di 21,9% nel Nord Est del paese. Interessante notare che non vi è molta differenza tra il Nord Ovest (24,2%) e il Mezzogiorno (24,4%). La dispersione scolastica ha un costo economico e sociale notevole. Per il quinquennio considerato lo Stato ha speso infruttuosamente 1 miliardo e 48 milioni di euro e complessivamente dal 2010-2011 a oggi 5,5 miliardi di euro. Inoltre, l'abbandono scolastico, quindi un basso livello di istruzione, incide notevolmente sulle opportunità di trovare un impiego. I dati Istat evidenziano che il tasso di occupazione è proporzionale al livello di istruzione. Nel 2016, come si legge nel [Rapporto sulla conoscenza 2018](#) dell'Istat, il tasso di occupazione delle persone laureate tra i 25 e i 64 anni era del 80% rispetto al 51% delle persone con una bassa istruzione. Il livello di istruzione, oltre che sul tasso di occupazione, incide in misura ancora maggiore sui livelli retributivi e quindi sulle condizioni sociali del singolo e della prole. Occorre ricordare infatti il legame tra il livello di istruzione dei genitori e le prospettive scolastiche e di miglioramento delle condizioni socio-economiche dei figli. L'incidenza dei laureati per i figli di persone con una bassa istruzione resta tra le più basse d'Europa. Occorre ricordare che anche la percentuale di dispersione universitaria è piuttosto elevata ed è poco superiore al 50%. Inoltre, circa un quarto dei laureati italiani lascia il paese per avere maggiori opportunità di trovare un lavoro adeguato alla propria formazione e al proprio livello di studi.

Un altro dato particolarmente significativo e strettamente legato alla dispersione scolastica è relativo ai NEET (Not Employment, Education and Training). I giovani che lasciano la scuola, tendenzialmente rimangono disoccupati e non interessati a formarsi per ottenere un impiego. L'OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) ha registrato in Italia il 30% di NEET tra i giovani di 20-24 anni, rispetto a una media del 16% tra i paesi OECD ([Education at a Glance 2018](#)). Tale percentuale aumenta di 4 punti tra i 25-29enni, fascia d'età in cui il divario di genere è notevole: 28% gli uomini e 40% le donne.

Nonostante i dati negativi richiamati, occorre ricordare un trend positivo per quanto riguarda gli ITS (Istituti Tecnici Superiori) quale percorso di formazione terziaria, alternativo alla laurea, volto a facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro. Il [monitoraggio sugli ITS condotto da INDIRE e dal MIUR](#) nella prima metà del 2018 evidenzia che l'82,5% dei diplomati in tali istituti trova lavoro entro l'anno dal diploma, di cui il 47,5% viene assunto con un contratto a tempo determinato, il 29,9% a tempo indeterminato e il 22,7% con un contratto di apprendistato.

In merito alle competenze degli studenti di scuole per ogni ordine e grado e ai risultati delle prove Invalsi condotte in primavera emerge un quadro secondo cui il sistema scolastico nazionale funziona ancora in modo piuttosto frammentato e diversificato.

Dal [rapporto Invalsi](#) emerge che i livelli di apprendimento e la preparazione degli studenti è molto diversificata a seconda dell'area geografica di appartenenza: nel nord si sono ottenuti risultati migliori sia alla media italiana che a quella OECD; al centro i livelli registrati sono in linea con la media nazionale, ma con risultati più bassi della media OECD; il sud e le isole presentano risultati inferiori a entrambe le medie di riferimento.

Riguardo al [tema delle competenze digitali](#) e del comportamento dei teenager nei confronti della tecnologia e di Internet, occorre sottolineare che nelle scuole in cui si svolgono regolarmente attività formative specifiche viene rilevata una maggiore consapevolezza e creatività nei comportamenti digitali degli studenti sia in ambito scolastico che extrascolastico. A riguardo anche gli insegnanti hanno dimostrato di avere bisogni formativi legati alle competenze digitali per poter utilizzare metodologie didattiche innovative. Nonostante ciò, i docenti hanno dimostrato di utilizzare ancora in modo parziale le risorse e strumenti digitali.

Investire sulla formazione delle competenze digitali e sull'uso consapevole di Internet e delle tecnologie pare ancora più importante se si pensa ai dati relativi al tipo di utilizzo delle tecnologie che ne fanno i bambini al di sotto dei 12 anni. I risultati del Timss (Trends in International Mathematics and Science Study) 2015, l'indagine effettuata a livello internazionale sulle competenze in Matematica e Scienze dei bambini di quarta elementare e dei ragazzini di terza media, mettono in evidenza che i ragazzi che al pomeriggio utilizzano per diverse ore pc, tablet e smartphon hanno un rendimento scolastico drasticamente inferiore rispetto agli altri coetanei.

Il corpo docente e dirigente: problemi di reclutamento e stabilizzazione

Per quanto riguarda il comparto scuola e in particolare la stabilizzazione degli insegnanti precari, il ministro [Bussetti ha dichiarato](#) l'intenzione, per l'anno scolastico in corso, di avviare i corsi per far conseguire ai docenti la specializzazione per il sostegno. Sono stati ipotizzati 10mila posti che, tuttavia, a detta dello stesso ministro, è un numero da prendere «con il beneficio dell'inventario». L'effettiva attuazione di tale proposta infatti può realizzarsi solo in conformità della legge di mobilità. Il ministro si è inoltre espresso anche riguardo al Bonus di 500 euro previsto per i docenti, sostenendo l'opportunità di riconoscerne il diritto anche agli insegnanti precari. Resta da capire se tali dichiarazioni di intenti saranno poi effettivamente realizzate. Per il momento il ministro ha manifestato l'intenzione di voler tornare ai concorsi ordinari e di voler abolire i concorsi straordinari per precari abilitati e non abilitati e il percorso Fit di formazione triennale a seguito di concorso, arrestando il percorso intrapreso dal precedente governo con la

legge 107/2015, cd. “Buona Scuola” (per una presentazione dettagliata delle procedure previste dalla legge citata si veda, [Il Rapporto sullo Stato dei Diritti in Italia, Istruzione e Mobilità Sociale, 2017](#)). Il governo in carica intende affrontare la questione del [reclutamento dei docenti](#) nelle classi di ogni ordine e grado della scuola, promuovendo un progetto di grande semplificazione. L’idea di semplificare, seppur nelle intenzioni funzionale a risolvere la complessità di alcune questioni, rischia di scontrarsi con le aspettative e rivendicazioni di un rilevante numero di docenti che hanno già avviato lunghi percorsi di formazione per l’ottenimento dell’abilitazione e accumulato molti anni di esperienza di insegnamento, nonché con le posizioni sostenute da sindacati e parti sociali. In tal senso è particolarmente significativa la vicenda del [concorso straordinario non selettivo](#) (para sarà l’ultimo previsto dal governo, per poi dare avvio solo a concorsi ordinari) indetto per la scuola dell’infanzia e la primaria specificamente pensato per le maestre diplomate magistrali entro il 2001/2002 volto a creare una graduatoria a cui attingere per una loro stabilizzazione. In seguito a proteste di chi possiede una laurea in Scienze della formazione primaria che si è vista preclusa la possibilità di accedere al concorso, il governo ha deciso di ammettere anche le persone laureate e con almeno due anni di esperienza di insegnamento. Scelta che ha placato solo in parte il malcontento per il fatto che la quantità di laureate con anche due anni di esperienza è relativamente alta se si tiene conto che l’ultimo concorso per la scuola d’infanzia e primaria si è svolto proprio due anni fa. Nel frattempo tuttavia il [destino di tale concorso si è rivelato piuttosto travagliato](#), in quanto esso è stato prima bloccato da una sentenza del Tar del Lazio che ha giudicato il diploma magistrale come titolo non abilitante per ottenere il ruolo in cattedra, poi messo in discussione il 12 novembre 2018 dal Consiglio di Stato. Occorrerà attendere ancora mesi prima che sia chiaro il destino di questo concorso e delle diplomate magistrali. Intanto trascorrerà un altro anno scolastico.

Un’altra vicenda importante che evidenzia il caos che travolge le procedure di stabilizzazione e avanzamento di ruolo nella scuola, è relativa al [concorso indetto nel 2017 per reclutare 2416 dirigenti scolastici](#) per l’a.s. 2018/2019. Durante lo svolgimento della prova scritta nel corso di ottobre 2018 sono state segnalate diverse irregolarità, carenze, malfunzionamenti e l’adozione di criteri non omogenei. Per esempio molti candidati hanno lamentato malfunzionamenti del sistema informatico che non registrava le risposte date, non permetteva di rileggere le domande o che veniva arrestato da numerosi black out, compromettendo la prova. Tali problemi hanno provocato quindi ricorsi e ritardi, facendo slittare le prove orali al mese di dicembre. Ci si auspica che i problemi emersi non bloccheranno ulteriormente le procedure di reclutamento di dirigenti, figure fondamentali la cui carenza è particolarmente sentita nelle scuole di tutto il territorio nazionale.

Bullismo e inclusione scolastica

Il bullismo rimane uno dei problemi più sentiti e diffusi in ambito scolastico. [L'indagine condotta dal Centro Studi Pio La Torre](#) su un campione di 2543 studenti della scuola secondaria di II grado e presentata il 18 aprile 2018 all'undicesima edizione del Progetto educativo antimafia e antiviolenza, evidenzia che il 42% degli intervistati ritiene che gli atti di bullismo avvengano nel contesto scolastico. Il 30,16% degli adolescenti coinvolti nell'indagine ha assistito personalmente agli atti vessatori. Occorre tenere presente che il 93,24% dei rispondenti al questionario definisce il bullismo come un comportamento aggressivo o vessatorio, tenuto continuativamente da un singolo o da un gruppo ai danni di uno o più soggetti percepiti come più deboli. Occorre anche ricordare che il fenomeno del bullismo, in un'epoca in cui l'uso di Internet è ormai quotidiano e parte della vita degli adolescenti, ha assunto anche la firma del cyberbullismo. La rete permette a chi esercita un comportamento oppressivo sui coetanei percepiti come più fragili di entrare nelle loro vite anche attraverso messaggi, immagini, video diffusi online che spesso accompagnano le vessazioni fisiche e verbali attuate concretamente. Il [fenomeno del bullismo è in aumento](#) e sovente avviene nel disinteresse degli adulti, delle famiglie e degli insegnanti. Significativa in tal senso è la condanna del Tribunale di Roma (sentenza n. 6919, pubblicata il 4 aprile 2018), in solido col MIUR, di genitori e insegnanti a risarcire un alunno vittima di [aggressioni fisiche e verbali da parte di un altro alunno avvenuto in una scuola di Viterbo](#) nell'indifferenza di chi ha un ruolo educativo. A tale quadro si aggiungono poi le aggressioni che vedono il coinvolgimento, in qualità di vittime, anche di alcuni insegnanti come testimoniato da diversi casi, quali per esempio l'episodio [registrato in un istituto di scuola superiore di Lucca](#) filmato dagli alunni e che ha portato quattro minorenni a essere indagati o il recente [fatto avvenuto nel monzese](#) in un istituto professionale in cui un gruppo di alunni ha aggredito un'insegnante lanciandole contro delle sedie e ferendola. La problematica appare così composta e diffusa che, per essere affrontata, richiede un impegno collettivo volto a sensibilizzare ed aumentare la consapevolezza di tutti i soggetti coinvolti, a innalzare il livello di resistenza nei confronti della violenza, a riportare il senso di responsabilità e il rispetto delle istituzioni e innanzi tutto ad attivare azioni concrete per incentivare e offrire un supporto reale a chi intende denunciare atti di bullismo.

Accanto a tale questione, merita porre l'attenzione al tema dell'inclusione scolastica degli alunni disabili. Il nuovo sistema introdotto con i decreti attuativi della cd. Buona Scuola ([Decreto Legislativo n. 66, del 13 aprile 2017](#)) 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, nonché la definizione e la condivisione di un Piano Educativo Individualizzato (PEI), redatto dall'Ente locale, in collaborazione con i genitori e le istituzioni sco-

lastiche (per una dettagliata descrizione delle novità delle regole sul sostegno, si veda [Il Rapporto sullo Stato dei Diritti in Italia, Istruzione e Mobilità Sociale, 2017](#)). Il nuovo sistema tuttavia entrerà in vigore il primo gennaio 2019, nonostante la volontà espressa dal Ministro Bussetti di porre la questione dell'inclusione scolastica come prioritaria e l'intenzione del nuovo Governo di proseguire il lavoro di attuazione dei decreti. Le associazioni, in particolare Anfass (Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale) hanno sollevato grande [preoccupazione per il grave ritardo](#) sugli atti necessari a dare attuazione ai decreti menzionati e alle conseguenti problematiche concrete, soprattutto relative alle tempestive nomine degli insegnanti di sostegno. A tal proposito le associazioni hanno chiesto un coordinamento tra il MIUR e il MEF per stanziare tempestivamente le risorse sia per il reclutamento che per la formazione di un numero adeguato di insegnanti di sostegno e per cercare di affrontare le ancora gravi e numerose carenze del sistema di inclusione dei disabili.

Edilizia scolastica: una questione ancora aperta

L'allarme per la situazione dell'edilizia scolastica continua a crescere. [I dati diffusi dallo stesso MIUR](#) risultano particolarmente critici: solo il 5% delle scuole italiane sono antisismiche e il 58% degli edifici non è ancora a norma anti-incendio. A poco più del 27% delle scuole in zone a rischio sismico è stata effettuata la verifica di vulnerabilità sismica, obbligatoria dal 2013. Gli interventi di miglioramento antisismico è stato compiuto su una percentuale irrisoria degli edifici sul territorio nazionale. La drammaticità della situazione è stata evidenziata anche dal [XVI Rapporto di Cittadinanzattiva](#) che si basa, oltre che su fonti istituzionali (MIUR, governo, Inail), anche su dati raccolti relativi a crolli nelle scuole, su informazioni diffuse dai media, sulle attività di monitoraggio civico effettuato dall'associazione all'interno degli edifici scolastici di diverse Regioni italiane. Nel rapporto si legge che solo un quarto delle scuole possiede il certificato di agibilità strutturale e poco più della metà il collaudo, solo un terzo è in possesso della certificazione anti-incendi e il 36% di quella igienico-sanitaria. Tuttavia occorre sottolineare che, riguardo ai controlli e agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, vi sono notevoli differenze a seconda dell'area geografica considerata. A livello regionale, particolarmente negativi sono i dati registrati in Lazio (solo il 9% è in possesso dell'agibilità e il 6% della prevenzione incendi), la Campania (rispettivamente 11% e 17%) e la Calabria (12% e nessuna scuola in regola con la prevenzione incendi). Riguardo ai crolli registrati nelle scuole, nel corso dell'a.s. 2017/2018 si è raggiunto il record degli ultimi cinque anni con 50 episodi di crolli strutturali e distacco di intonaco, arrivando a calcolare un episodio ogni quattro giorni di scuola. Dal punto di vista della sicurezza antisismica, è bene precisare che più di due scuole su cinque si trova in zona a rischio sismico. Nonostante ciò solo il 9% è stato migliorato a livello di sicurezza

sismica (fanno eccezione il Molise -41%- e la Valle d'Aosta -40%) e il 5% è stato adeguato sismicamente.

Tali dati hanno portato il Codacons a diffidare il MIUR e le Prefetture italiane a procedere urgentemente per la messa in sicurezza delle scuole a rischio.

Nonostante i dati allarmanti richiamati e la posizione di Codacons, il governo in carica ha deciso di [non rinnovare il mandato per la riqualificazione dell'edilizia scolastica](#) previsto da la cd. "Buona scuola". Il provvedimento in meno di cinque anni ha permesso di attivare [2mila interventi in 15 regioni italiane](#) per la messa in sicurezza di molti edifici scolastici non adeguati alla normativa, per il controllo di solai pericolanti, per l'adeguamento delle strutture alle norme sull'ambiente e la costruzione di nuove scuola in modo da affrontare compiutamente la preoccupante situazione delle strutture scolastiche. La decisione di bloccare la Struttura di Missione per le scuole sicure ha comprensibilmente acceso polemiche e preoccupazioni, nonché interrogativi riguardo alla destinazione dei 5 miliardi di euro stanziati per la realizzazione dell'intervento e non ancora spesi.

Diritto allo studio universitario e problemi di finanziamento

Per quanto riguarda l'Università, fa ancora discutere la questione del numero chiuso: da un lato gli studenti protestano per veder riconosciuti il diritto allo studio e la libertà di scegliere il percorso formativo da seguire, dall'altra gli Atenei sono vincolati dalle difficoltà dovute alla carenza di docenti, di aule sufficienti e adeguate ad accogliere un levato numero di nuove matricole e di finanziamenti appropriati per sostenere l'offerta formativa e gestire gli esami e le lauree. 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.

A riguardo particolarmente emblematico e allarmante è stato il caso del [corso triennale di Scienze e Tecniche Psicologiche dell'Ateneo Torinese](#). In seguito alla sentenza del Tar del Lazio del 6 giugno 2018, che ha dichiarato illegittimo l'accesso limitato a fronte di un costante incremento degli studenti che intendono immatricolarsi, il Consiglio di Dipartimento dell'Ateneo ha dichiarato l'intenzione di chiudere il corso triennale. Il rettore G. Ajani ha sostenuto che si trattava di una scelta obbligata: «L'università di Torino ha sempre creduto al "numero aperto", ma in questo caso non ce l'abbiamo fatta: se apriamo a tutti un corso che in altri atenei è chiuso, finiamo travolti, arriveranno gli studenti di mezza Italia che non trovano collocazione». Il rischio è stato quindi quello di

non riuscire a sostenere l'offerta formativa per un corso aperto, considerando la carenza di strutture e di personale dell'Ateneo. In seguito ad accese polemiche, l'Ateneo torinese ha [ottenuto una deroga dal MIUR](#) ai termini per la chiusura della banca dati ministeriale relativa all'attivazione dei Corsi. Questo ha permesso al Dipartimento di Psicologia di definire le caratteristiche del corso in modo da motivare l'accesso a numero programmato nel rispetto delle previsioni normative. Il Corso di Laurea in Psicologia è così partito regolarmente a settembre 2018, in seguito allo svolgimento dei test d'ingresso.

La vicenda rimanda ad altre criticità che caratterizzano il sistema universitario italiano, quali per esempio al sistema di reclutamento previsto dalla cd. legge Gelmini, al blocco del turn over e gli scarsi finanziamenti alla ricerca e alla didattica.

Per quanto riguarda invece il numero programmato per accedere al Corso di Laurea in Medicina, alle criticità appena richiamate se ne aggiungono altre relative [al percorso formativo post-laurea e alle concrete carenze di medici nelle strutture ospedaliere pubbliche](#) che portano al definirsi di una situazione paradossale. Nonostante il numero di accesso programmato, non tutti i laureati in medicina riescono a lavorare come medici e questo a fronte di una carenza di personale negli ospedali. Dei circa 9.000 studenti in medicina che annualmente si laureano, solo 7.700 circa riescono a trovare uno sbocco professionale nel campo a causa delle difficoltà di accesso alle scuole di specializzazione post-laurea. Nell'a.a. in corso si sono iscritti ai concorsi di accesso alle varie scuole di specializzazione circa 16.000 laureati in medicina, per un totale di 6.934 posti. Questo non può che portare all'inoccupazione di circa 10.000 laureati in medicina. Inoltre, occorre tenere presente che dei circa 5.000 medici che si specializzano annualmente solo 3.500 unità trova un'occupazione nelle strutture ospedaliere pubbliche a fronte di 4.700 pensionamenti.

Occorre quindi riflettere, oltre all'opportunità di mantenere il numero chiuso, anche al percorso di formazione post-laurea e alle reali esigenze di personale. Questo è strettamente legato alla quantità di investimenti economici sull'Università, la ricerca e l'alta formazione (in Italia si investe in formazione solo lo 0,17% del PIL) e a come i finanziamenti vengono utilizzati (l'Italia è seconda in UE per fondi strutturali rivenuti, ma solo ventiduesima per l'utilizzo delle somme incassate).

Reclutamento universitario e controllo dei concorsi

I ricorsi a tribunali amministrativi e la denuncia pubblica di abusi e irregolarità nello svolgimento di concorsi universitari per l'assegnazione di posti da professore associato e ricercatore sono diventati sempre più frequenti. Uno dei casi che recentemente ha

fatto discutere sulla questione è [la vicenda che ha visto come protagonista il rettore di Tor Vergata, Giuseppe Novelli](#), e il conseguente processo a suo carico avviato dalla denuncia di due ricercatori, Giuliano Gruner (diritto amministrativo) e Pierpaolo Sileri (chirurgia generale), per irregolarità durante i rispettivi concorsi per accedere alla carica di professore associato.

La questione dei concorsi pilotati e dei cd. bandi profilati, quindi debitamente scritti per agevolare il candidato prescelto, investe l'intero territorio nazionale tanto che, tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018, sono nate due associazioni indipendenti composte in larga misura da personale accademico (non solo precario) al fine di vigilare i concorsi, denunciare eventuali abusi e tentare di cambiare la legge sui concorsi stessi. Le associazioni ("Osservatorio Indipendente Concorsi Universitari" e "Trasparenza e merito"), nei primi sette mesi del 2018 hanno denunciato pubblicamente o internamente all'Ateneo interessato o alla magistratura 86 casi di concorsi profilati, circa cinque al mese per associazione. Tuttavia le denunce all'interno dei singoli Atenei non hanno mai portato alla cessazione del concorso o revisione dei suoi esiti, come sottolineato da uno dei fondatori di Osservatorio Indipendente. Le segnalazioni dei bandi profilati non vengono considerate e i concorsi procedono. Secondo quanto affermato da alcuni membri delle due associazioni, per cercare di dare una svolta anche culturale sulla problematica non c'è altra via se non quella di rivolgersi alla magistratura. La gravità della situazione sembra che non sia stata colta fino in fondo dal governo in carica che per ricoprire una carica istituzionale di controllo sulla regolarità delle procedure in ambito universitario ha [scelto l'ex iena Dino Giarrusso come nuovo dirigente dell'Osservatorio sui concorsi universitari](#). Tale decisione ha portato un nutrito numero di docenti universitari appartenenti a diverse società scientifiche a protestare. In particolare, Paolo D'angelo, membro del CUN, ha manifestato il proprio disaccordo per l'affidamento di un incarico così importante a chi «non ha alcun merito culturale, ma che è noto per la discussa notorietà mediatica». Giarrusso è conosciuto, oltre che come giornalista televisivo, per essere stato un candidato alle politiche del M5S, poi non eletto e recentemente nominato dal Sottosegretario all'Istruzione Fioramonti come suo primo collaboratore. La vicenda apre una riflessione sulle scelte dell'attuale governo in merito alla gestione e al controllo di uno aspetto critico dell'Università italiana, quale i concorsi di accesso e avanzamento di carriera negli Atenei, già particolarmente discusso a causa delle incongruenze proprie del sistema di reclutamento universitario entrato in vigore con la cd. legge Gelmini (a riguardo si veda, [Il Rapporto sullo Stato dei Diritti in Italia, Istruzione e Mobilità Sociale, 2017](#)).

Libertà e autodeterminazione femminile

Il punto della situazione

Anche quest'anno le tematiche connesse all'attuazione delle norme in tema di interruzione volontaria di gravidanza, di procreazione medicalmente assistita e agli interventi legislativi e istituzionali riguardanti il contrasto alla violenza sulle donne rappresentano gli elementi fondamentali per valutare lo stato dei diritti in Italia in tema di libertà e autodeterminazione femminile.

Se negli ultimi quarant'anni sono stati fatti enormi passi avanti in tema di diritti delle donne, è amaro notare come in questo ultimo periodo il discorso politico sembri mettere in discussione molti risultati acquisiti. Il riferimento è alle numerose mozioni pro-vita che sono state presentate in vari comuni italiani, che minano il diritto ad interrompere la gravidanza sancito dalla legge 194/1978 e al disegno di legge Pillon in tema di separazione ed affidamento condiviso, che rischia di non lasciare scampo alle donne che si trovano a vivere una relazione violenta. Stenta anche l'attuazione della legge 40/2004, che disciplina la procreazione medicalmente assistita, nonché, a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale, la diagnosi genetica pre-impianto. Per vero, non mancano interventi di segno opposto, come la legge 161/2017, la legge 4/2018 che hanno introdotto numerose novità in tema di contrasto alla violenza sulle donne, nonché il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri nel novembre 2018, che si propone di introdurre un vero e proprio "Codice Rosso", volto a dare la priorità ai procedimenti giudiziari che hanno ad oggetto violenza domestica. Probabilmente interventi di questo tenore sarebbero più numerosi e il discorso politico sarebbe diverso se le donne avessero maggiore voce in politica, ma la situazione nazionale, da questo punto di vista, è assai deprimente. Nell'attuale Governo, infatti si contano solo 11 donne tra ministri e sottosegretari e a livello locale la situazione non è certo migliore: solo il 14% dei sindaci italiani è donna e solo due sono le presidenti di Regione⁽¹⁾.

Aborto (IVG)

Quarant'anni fa veniva promulgata la legge 194/1978 volta a disciplinare l'interruzione volontaria di gravidanza. Una legge che sicuramente presenta delle criticità, ma che ha il pregio di mettere nero su bianco il diritto ad una procreazione cosciente e responsa-

bile, garantendo alle donne, dopo anni di battaglie, di vivere la sessualità slegata dalla procreazione e quindi l'autodeterminazione circa il se e il quando diventare madri. Diritti che, però, ancora oggi stentano ad essere pienamente riconosciuti e che vengono costantemente messi in discussione anche dal discorso politico. Ne sono testimonianza lampante i manifesti "Pro-Vita" apparsi negli ultimi mesi in numerose città italiane: gigantografie di un feto nel ventre materno finalizzate a ricordare al passante casuale che «Tu eri così a 11 settimane. Tutti i tuoi organi erano presenti. Già ti succhiavi il pollice. Ora sei qui perché tua mamma non ha abortito». Un messaggio che, nell'intento di scuotere le coscienze, di promuovere la vita a discapito dell'interruzione volontaria di gravidanza, si scaglia sulla scelta di donne e di coppie, senza preoccuparsi delle motivazioni che conducono ad essa, al travagliato percorso interiore di cui spesso è il risultato e che, per altro, addossa interamente alla donna la responsabilità della scelta stessa.

Questo lo scenario quarant'anni dopo quel fatidico 1978. Un palco scenico in cui ogni tanto fa pericolosamente la sua comparsa una mozione pro- vita di un qualche consigliere comunale, in uno dei tanti campanili italiani. L'ultima, nel momento in cui si scrive(2) , è quella presentata a Milano dal Consigliere comunale Amicone e ha ad oggetto le iniziative volte a sostenere il capoluogo lombardo come "città per la vita". Nella mozione si sostiene che la legge 194/1978 ha contribuito ad aumentare il ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza come uno strumento contraccettivo, non riducendo il ricorso all'aborto clandestino e chiede al Sindaco e alla Giunta l'impegno a prevedere congrui finanziamenti ad istituzioni, associazioni e gruppi che sostengono concretamente politiche a favore della famiglia e della vita. Il dibattito in aula è stato accompagnato dalle proteste delle attiviste di "Non una di meno" e la mozione è stata ritirata. Diverso, invece, nonostante le proteste, l'esito dell'analoga mozione approvata il 4 ottobre dal Comune di Verona(3) , che impegna Sindaco e Giunta a finanziare associazioni che hanno l'obiettivo di promuovere iniziative contro l'aborto, a sostenere il progetto "culla segreta", ossia a diffondere , soprattutto nei consultori, i manifesti realizzati dalla Regione Veneto in collaborazione con la Federazione dei movimenti e dei Centri di aiuto alla vita del Vento volti a pubblicizzare la possibilità di partorire in ospedale in modo sicuro e segreto, e, infine, proclama ufficialmente Verona "città a favore della vita". Il successo della mozione anti-abortista di Verona ha spinto i consiglieri comunali di numerose città italiane a riproporne il testo e a tentare di farlo approvare dai rispettivi Consigli. Oltre che a Milano, infatti, mozioni di tale tenore sono state presentate a Ferrara, Trieste(4) , Sestri Levante e Roma. In particolare, per quanto riguarda la Capitale, la mozione volta a fare anche di Roma una "città a favore della vita" presentata da Giorgia Meloni, seguita da due contro-mozioni(5) finalizzate a impegnare la Sindaca ad assumere pubblicamente una posizione in difesa dei diritti di autodeterminazione delle donne e ad attivarsi a livello istituzionale per la piena attuazione della l. 194/1978, è stata respinta il 22 novembre scorso. A prescindere dall'esito di tali mozioni, è il loro aspetto culturale e simbolico che necessita di essere preso in

considerazione. A cominciare dall'ambiguità rappresentata dalla locuzione "a favore della vita" che si vuole accostare alle città di volta in volta interessate, il cui contrario semantico sarebbe rappresentato dall'essere favorevoli alla morte, attributo che nessun Comune italiano di certo vorrebbe riconosciuto. La vita a cui si intende fare riferimento sembra, piuttosto, quella del feto a discapito delle libertà e autodeterminazione della donna. Senza considerare i presupposti logici che si leggono nelle mozioni che sostanzialmente chiedono la piena attuazione della legge 194/78, specie nella parte in cui la stessa sancisce che l'aborto non è uno strumento di controllo delle nascite, nonché il diritto all'obiezione di coscienza del personale medico sanitario. Si lega, cioè, la crisi demografica del Paese all'elevato ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza e si sostiene che l'obiezione di coscienza garantita dall'art. 9 della l. 194/78 «non ostacola in nessun modo l'accesso all'aborto»(6) . I dati ufficiali resi noti dal Ministero della Salute, però, dicono l'esatto contrario. Nell'ultima Relazione sull'attuazione delle legge 194/1978 si legge, infatti, che dal 1983 il ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza è in costante diminuzione e che «attualmente il tasso di abortività del nostro Paese è fra i più bassi di quelli dei paesi occidentali»(7) . Quanto all'obiezione di coscienza del personale medico sanitario, il cui numero elevato per altro è in costante aumento, come si è messo più volte in evidenza anche nelle precedenti edizioni del presente Rapporto, essa rappresenta, il principale e maggiormente preoccupante ostacolo al pieno riconoscimento della libertà ed autodeterminazione della donna alla maternità. Con il 70,9% di ginecologi obiettori registrati nel 2016(8) , l'Italia risulta essere, infatti, tra gli ultimi Paesi in Europa per la tutela della salute delle donne che vogliono abortire, specie se si considera che spesso l'obiezione è mal praticata dal personale sanitario il quale ha certamente il diritto di rifiutare di effettuare interventi di interruzione volontaria di gravidanza, ma non può certo rifiutarsi di intervenire nelle fasi successive, specie se trattasi di situazioni emergenziali.

Anche il ricorso all'aborto farmacologico, contro cui pure si scagliano le vari mozioni anti-abortiste ritenendolo colpevole di aver aumentato il ricorso all'interruzione di gravidanza, nonché di aver introdotto la «cultura dello scarto»(9) e definendo quelle prodotte dalle pillole abortive delle «uccisioni nascoste»(10) , risulta essere scarso (nel 2016 si registra il 15,7%)(11) rispetto al numero totale di IVG effettuate e questo nonostante la sicurezza della metodica. Tale dato si spiega con molta probabilità in relazione alla modalità con cui in Italia tale tipologia di interruzione volontaria gravidanza è disciplinata e praticata. Come è noto, infatti, è possibile ricorrere all'aborto farmacologico solo entro il 49° giorno di amenorrea ed è comunque necessario il ricovero ospedaliero, diversamente da quanto accade in altri Paesi europei dove la procedura può essere eseguita fino alla nona settimana di gravidanza, in casa o in regime ambulatoriale.

È dunque vero che la legge 194/1978 è in uno stato critico di attuazione che merita l'attenzione della politica, ma in senso diametralmente opposto a quello verso cui

spingono le mozioni-anti abortiste citate, ossia nell'ottica di garantire il diritto alla procreazione cosciente e responsabile sancito dalla stessa legge, veicolo indispensabile per libertà ed autodeterminazione femminile. E, quindi, più che preoccuparsi di quali manifesti pubblicitari dovrebbero essere presenti nei consultori familiari, sarebbe necessario occuparsi della loro ancora scarsa diffusione sul territorio nazionale, nonché del fatto che in essi troppo spesso non viene svolta attività connessa all'interruzione volontaria di gravidanza, ma servizi per la fertilità evolutiva o dedicati allo screening dei tumori (12). Senza contare che anche all'interno degli stessi è presente un ancora troppo elevato numero di medici obiettori di coscienza, pur essendo inferiore a quello che si registra nelle strutture ospedaliere(13). Ancora, se veramente si vuole affermare una procreazione cosciente e responsabile, anche limitando il numero degli aborti, è necessario promuovere l'educazione sessuale nelle scuole, attualmente del tutto carente, e rivedere la normativa in tema di contraccezione. A tal proposito è utile ricordare che la costante diminuzione del numero di IVG è da attribuirsi, almeno in parte, come si legge anche nell'ultima Relazione sull'attuazione della legge 194/78 del Ministero della Salute(14), alla eliminazione, a partire dalle delibere AIFA del 2015, dell'obbligo di prescrizione medica per la contraccezione ormonale di emergenza nel caso di donne maggiorenti. Proprio l'aumento del tasso di abortività suggerirebbe l'opportunità di eliminare l'obbligo di prescrizione medica per la contraccezione di emergenza anche per le giovani donne minorenni.

Del preoccupante stato di attuazione della legge 194/1978 quale vero e proprio ostacolo al diritto della donna di interrompere volontariamente la gravidanza nel rispetto di quanto disposto dalla stessa legge, si fanno portavoce le numerose proteste sollevate anche dagli operatori del settore. Ne è un esempio la petizione lanciata da quattro ginecologhe non obiettrici su change.org, diretta al neo Ministro della Salute Grillo, che ha raggiunto nel giro di poco tempo oltre 100.000 firme. Le promotrici(15) chiedono al Ministro la disposizione dell'erogazione del servizio di IVG in ogni ospedale e l'istituzione della presenza obbligatoria di ginecologi non obiettori h 24, la previsione di sanzioni per le direzioni sanitarie che non assicurano la piena assistenza alle donne che intendono interrompere la gravidanza e l'istituzione di un helpline nazionale gratuita gestita dal Ministero per informare e accompagnare le donne respinte da medici/ospedali obiettori affinché possano ottenere l'IVG a cui hanno diritto.

Procreazione Medicalmente Asistita (PMA)

L'ingresso a pieno titolo della fecondazione eterologa tra le tecniche di procreazione medicalmente assistita(16) ha avuto un effetto dirimente nell'ordinamento nazionale, specie con riferimento al Sistema Sanitario Nazionale. Ne sono testimonianza il decreto

del Ministro della Salute del 1 luglio 2015 che aggiorna le linee guida del 2008 in tema di PMA, nonché il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 12 gennaio 2017 contenente i nuovi Livelli essenziali di assistenza – LEA nei quali si inserisce per la prima volta nell'elenco delle prestazioni erogabili dal Sistema Sanitario Nazionale (SSN) la PMA sia omologa che eterologa. Questo implica che le coppie che si sottopongono a tali trattamenti, indipendentemente dalla Regione di provenienza, dovranno pagare un ticket quanto più possibile uniforme per il servizio. In proposito è, però, opportuno porre in rilievo come al momento le tariffe massime delle prestazioni elencate nei nuovi LEA non risultano determinate a livello nazionale, posto che l'art. 64 del DPCM citato prevede che le stesse saranno stabilite da un decreto emanato dal Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Sarà, in ogni caso, compito delle Regioni, anche dopo la piena operatività dei nuovi LEA, fissare l'importo del contributo a carico degli utenti in relazione tutte le spese connesse alle prestazioni di raccolta, conservazione e distribuzione di cellule riproduttive finalizzate alla PMA eterologa. Ma questa non è l'unica carenza che accompagna i nuovi LEA e l'inserimento negli stessi delle tecniche di PMA. Infatti, mancano nei LEA aggiornati al 2017 mancano le tecniche di diagnosi pre impianto, a cui per altro, in seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 96/2015, possono accedere anche le coppie fertili affette da malattie geneticamente trasmissibili, la cui erogazione è, dunque, esclusa dal Servizio Sanitario Nazionale. Di tale carenza si è fatta la portavoce Filomena Gallo, Segretario nazionale dell'associazione Luca Coscioni, la quale, dopo aver scritto al precedente Ministro ha nuovamente sottoposto il problema alla neo- Ministro, Giulia Grillo(17). In attesa della risposta da parte della politica, come spesso accade in Italia, sono i giudici a garantire i diritti riconosciuti ai consociati. È quanto accaduto a luglio di quest'anno ad una coppia di Casale Monferrato che nel 2016 a seguito della perdita della loro figlia di soli 35 giorni, avuta grazie alle tecniche di PMA, si è scoperta portatrice di una malattia geneticamente trasmissibile e ha deciso di ricorrere alla diagnosi genetica pre-impianto, rivolgendosi ad un centro pubblico autorizzato nella provincia di Trento. L'ASL di Alessandria, però, non ha autorizzato l'esecuzione della diagnosi a carico del Servizio Sanitario Nazionale, in quanto prestazione non inclusa nel nomenclatore tariffario regionale piemontese. La coppia ha depositato per mezzo del proprio legale un ricorso cautelare e il giudice del Tribunale di Vercelli(18) ha condannato la ASL di Alessandria ad erogare le prestazioni di diagnosi genetica pre-impianto sia in via diretta tramite strutture accreditate dal sistema regionale piemontese, ovvero, in alternativa, con assistenza indiretta nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, mediante il ricorso ad altre strutture sanitarie, anche estranee al territorio regionale piemontese, con onere a carico della ASL di Alessandria e della Regione Piemonte. Giova a tal proposito fare presente che in Italia solo la Toscana e la Provincia autonoma di Trento

garantiscono queste prestazioni in regime pubblico. Si tratta quindi di un problema nazionale, che, oltretutto, obbliga le coppie che ne hanno il diritto anche ad onerose trasferte interregionali. Strettamente correlata a tale questione è quella concernente il numero dei centri che sul territorio nazionale effettuano interventi di PMA: come si legge nell'ultima Relazione del Ministero della Salute, aggiornata alla 2016, si contano 360 centri, di cui 112 pubblici, 22 privati convenzionati e 260 privati(19). Tra questi centri non tutti sono in grado di erogare le stesse prestazioni: solo 200 di questi, infatti, è in grado effettuare fecondazioni in vitro (così dette tecniche di II e III livello), mentre i restanti 160 effettuano solo tecniche di I livello, ossia fecondazione intrauterina(20). Anche nell'erogazione delle diverse tecniche di PMA si rinviene il divario tra centri pubblici e privati, nonché profonde differenze in ordine alla loro distribuzione territoriale. Secondo la citata Relazione, infatti, dei 160 centri di I livello, solo 38 sono pubblici, 3 privati convenzionati e 119 sono privati; il 78% dei centri pubblici e privati convenzionati e la metà dei centri privati si trova nel Nord Italia(21). Per ciò che attiene ai centri di II e III livello, attivi nel 2016, i 74 centri pubblici ed i 19 privati convenzionati insieme rappresentano il 46,5% dei centri presenti in Italia. Inoltre, i centri pubblici e privati convenzionati che effettuano tali tecniche di PMA sono più diffusi nel Nord Italia (54,8%), mentre i centri privati sono presenti in maggior numero nel Centro (54,2%) e nel Sud (71,8%)(22). Se, in generale, i centri privati che effettuano tecniche di PMA sul territorio nazionale sono in numero maggiore rispetto a quelli pubblici, sono questi ultimi che, stando ai dati relativi al 2016, effettuano il maggior numero di trattamenti(23) e ciò in quanto nei presidi pubblici e privati convenzionati, le prestazioni rientrano nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale con conseguente abbassamento dei costi a carico delle coppie che si sottopongono a tali interventi.

Violenza sulle donne

Quanto alla violenza sulle donne è necessario osservare che in questi anni vi è stata un'evoluzione positiva, almeno per ciò che attiene la consapevolezza delle donne circa i propri diritti e la maggiore propensione delle stesse a denunciare gli abusi e le violenze subite. Questo è avvenuto soprattutto grazie ad una maggiore attenzione della società civile, a tutti i livelli, al tema della violenza maschile sulle donne. Sicuramente anche le istituzioni hanno fatto la loro parte. Dopo la ratifica della Convenzione di Istanbul e la legge 119/2013, infatti, dapprima si è introdotto con il decreto attuativo del Job Acts (D.lgs. 80/2015) un congedo dal lavoro, retribuito e di tre mesi per le vittime di violenza, poi, nel luglio 2015 è stato adottato il Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere(24), nel 2016 sono stati istituiti la Cabina di regia interistituzionale contro la violenza sessuale e di genere(25) e, a suo supporto, l'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza. Il Governo in questi anni ha,

inoltre, stanziato fondi per il sostegno delle politiche in favore delle donne vittime di violenza che sono andati sempre aumentando, passando dai 10 milioni di euro annui previsti dalla legge 119/2013 ai 30 milioni di euro del 2018 previsti dall'ultima legge di bilancio. Merita, inoltre, di essere citato il primo Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento, adottato dal Governo nel 2016, al cui supporto sono stati stanziati dapprima 15 milioni di euro e, successivamente, nel 2017, 22,5 milioni di euro.

Anche dal punto di vista normativo sono state introdotte rilevanti novità. Con l'entrata in vigore poi della legge 17 ottobre 2017, n. 161, di riforma del Codice antimafia, agli indiziati del reato di stalking potranno essere applicate le misure di prevenzione, della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, cui può essere aggiunto, se le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale o in una o più province. Quando le altre misure di prevenzione non siano ritenute idonee può essere imposto all'indiziato di atti persecutori l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale. Infine, con il consenso dell'interessato, anche allo stalker potrà essere applicato il cosiddetto bracciale elettronico, una volta che ne sia stata accertata la disponibilità. La riforma del Codice consente inoltre l'applicazione agli indiziati di stalking anche delle misure di prevenzione patrimoniali. Ancora, la legge 4/2018, ha apportato modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e ha previsto disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici. Sul piano del diritto penale sostanziale, il legislatore è intervenuto sull'art. 577 del codice penale, che disciplina le aggravanti al delitto di omicidio, prevedendo la pena dell'ergastolo nelle ipotesi in cui il fatto sia commesso contro il coniuge, anche legalmente separato, contro l'altra parte dell'unione civile o contro la persona legata al colpevole da relazione affettiva e con esso stabilmente convivente. La pena, invece, è della reclusione da 24 a 30 anni qualora il fatto sia commesso contro il coniuge divorziato, ovvero l'altra parte dell'unione civile, qualora sia cessata. Sul piano civile è stata disciplinata la sospensione dalla successione del coniuge, anche legalmente separato, nonché della parte dell'unione civile, indagati per l'omicidio volontario o tentato dell'altro coniuge o dell'altra parte dell'unione, fino all'archiviazione o alla sentenza definitiva di proscioglimento, mentre in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta della parti, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, il responsabile è escluso dalla successione come indegno(26). Ai sensi dell'art. 7 della legge 4/2018, che va a modificare l'art. 1 della legge 125/2011, sono altresì sospesi dal diritto alla pensione di reversibilità o indiretta ovvero all'indennità una tantum il coniuge, anche legalmente separato, separato con addebito o divorziato, quando sia titolare di assegno di mantenimento o divorzile, nonché la parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, quando la parte stessa sia titolare di assegno, per i quali sia stato richiesto il rinvio a giudizio per l'omicidio volontario nei confronti dell'altro coniuge, anche legalmente separato o divorziato, ovvero dell'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, fino alla sentenza definitiva. In relazione alle

misure in favore degli orfani di crimini domestici, il legislatore del 2018 è intervenuto su più fronti. Tra le novità di rilievo si segnala la riscrittura dell'art. 316 del codice di procedura penale, il quale nella sua attuale versione prevede che il pubblico ministero, quando procede per il delitto di omicidio commesso contro il coniuge, anche legalmente separato o divorziato, contro l'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione è cessata, o contro la persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza, e rileva la presenza di figli della vittima minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti chieda al giudice, in ogni stato e grado del procedimento, e quindi a prescindere dall'effettivo esercizio dell'azione penale, il sequestro conservativo dei beni mobili e immobili dell'imputato a garanzia del risarcimento dei danni civili subiti dai figli stessi. Ancora, in tali situazioni, quando il giudice pronuncia sentenza di condanna e nel processo penale è stata proposta l'azione civile per le restituzioni e il risarcimento del danno, a norma del novellato art. 539 c.p.p., anche d'ufficio provvede all'assegnazione di una provvisoria in favore dei figli delle vittime, in misura non inferiore al 50% del presumibile danno da liquidare in separato giudizio civile. Inoltre, l'art. 1 della legge 4/2018 ha modificato l'art. 76 del D.p.r. 115/2002 sulle spese di giustizia, disponendo che i figli minori o i figli maggiorenni economicamente non autosufficienti rimasti orfani di un genitore a seguito di omicidio aggravato ai sensi del novellato art. 577 c.p. possono essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato, anche in deroga ai limiti di reddito previsti, applicando l'ammissibilità in deroga al relativo procedimento penale e a tutti i procedimenti civili derivanti dal reato, compresi quelli di esecuzione forzata.

La legge 4/2018 e gli altri interventi istituzionali volti a contrastare la violenza sulle donne sembrano stentare nella loro concreta attuazione, così come messo in rilievo da una recente mozione presentata al Parlamento da Laura Boldrini e da Lucia Annibaldi ed approvata il 29 novembre scorso. Le due parlamentari, lamentano il rischio che nella nuova legislatura si disperda il lavoro della precedente e che si possa assistere ad un vero e proprio passo indietro sul tema. In particolare si sottolinea come le risorse stanziare dalla scorsa legge di bilancio per il 2018 ai centri anti-violenza e alle case rifugio, ripartite nel maggio scorso in Conferenza Stato-Regioni, ad oggi non risultano ancora essere state trasferite alle Regioni stesse; nella legge di bilancio dell'attuale Governo, in merito allo stanziamento di risorse destinate al Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, si registra una decurtazione, per il triennio 2019, 2020 e 2021, di circa 500.000 euro l'anno, così come è ribassato anche il Fondo per le vittime di reati intenzionali violenti, quello per gli orfani di femminicidio e quello antitratto. Il rischio di una vera e propria retrocessione rispetto ai traguardi raggiunti in tema di libertà e autodeterminazione femminile ai cui sembra tendere la politica del nuovo Governo, è, inoltre, testimoniato dal tanto discusso e criticato disegno di legge Pilon(27) recante norme in materia di affido condiviso, mantenimento diretto e garanzia di bigenitorialità. Il disegno di legge ha l'obiettivo di modificare la legge 54/2006, in tema di affido condiviso, e prevede, pena l'improcedibilità della domanda, a carico delle

coppie con figli minori che intendono separarsi, la mediazione familiare obbligatoria e tempi paritetici di frequentazione dei figli(28). Ancora, il disegno di legge cancella l'assegno di mantenimento al coniuge presso cui il figlio risiede e lo sostituisce con il mantenimento diretto dello stesso le cui modalità dovranno essere stabilite, sia per ciò che attiene le spese ordinarie che straordinarie, nel "piano genitoriale" all'interno del quale a ciascuno dei due coniugi dovranno essere attribuiti specifici capitoli di spesa in misura proporzionale al reddito(29). Inoltre, il coniuge assegnatario della casa coniugale di proprietà dell'altro dovrà corrispondere a quest'ultimo un indennizzo pari al canone d'affitto computato sulla base degli ordinari prezzi di mercato(30). Infine, con l'intento di contrastare la così detta "alienazione parentale", ossia allontanamento del figlio da uno dei due genitori volontariamente messo in atto dall'altro, si prevede che, qualora il figlio rifiuti il rapporto con uno dei genitori o con un altro familiare, il giudice possa limitare o sospendere la responsabilità genitoriale dell'altro genitore nel presupposto che ci sia stata una manipolazione del minore. Quest'ultimo potrà anche essere messo provvisoriamente in una casa famiglia previa redazione da parte dei servizi sociali o degli operatori della struttura di uno specifico programma per il pieno recupero della bigenitorialità del minore(31). Le novità che si vorrebbero introdurre con il disegno di legge Pillon, come messo in evidenza anche dall'associazione D.I.Re.- Donne in rete contro la violenza(32)- rischiano di fatto di impedire alle donne, specie quelle non economicamente autosufficienti, di porre fine a relazioni con partners violenti. Inoltre, l'introduzione della mediazione familiare obbligatoria si pone in contrasto con la Convenzione di Istanbul che, all'art. 48, vieta metodi alternativi di risoluzione dei conflitti, tra cui la mediazione e la conciliazione, per tutte le forme di violenza che rientrano nella Convenzione stessa. Non resta che attendere le sorti del disegno di legge assegnato alla Commissione Giustizia del Senato in sede redigente.

Va, infine, posta attenzione ai dati presentati a febbraio di quest'anno(33) dalla Commissione d'inchiesta sul femminicidio, istituita presso il Senato della Repubblica italiana lo scorso 2017(34) , la cui Relazione è stata approvata all'unanimità, da cui emergono tantissime indicazioni e vuoti normativi da colmare. Una delle maggiori incongruenze evidenziate è la totale incomunicabilità tra procedimenti civili e penali, e tra questi ultimi e il tribunale per i minorenni: solo il 36% degli uffici giudiziari, infatti, riesce a lavorare "in rete" contro la violenza sulle donne, mentre il resto degli uffici non ha sottoscritto o non utilizza protocolli a tal fine. Inoltre, si mette in evidenza come le forze dell'ordine troppo spesso tendono a catalogare episodi di violenza conflitto familiari. Quello che si rende necessario, dunque, è una vera propria specializzazione sulla violenza contro le donne sia nelle forze dell'ordine che all'interno della magistratura. Con riguardo a tale ultimo aspetto, merita di essere segnalata la Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica, deliberata da Consiglio Superiore della Magistratura il 9 maggio 2018, volta a promuovere le buone prassi organizzative

al fine di rendere più efficiente ed efficace la risposta giurisdizionale. L'obiettivo della risoluzione è quello di fornire agli uffici giudiziari, sia giudicanti che requirenti, gli indirizzi per meglio organizzare l'attività di indagine e i giudizi sui reati riguardanti la violenza di genere e si rileva la necessità della costituzione, all'interno degli uffici, di gruppi di lavoro specializzati, nonché una puntuale formazione dei magistrati(35). Sulle orme delle linee guida del CSM pare muoversi il disegno di legge proposto al Ministro della Pubblica Amministrazione Giulia Bongiorno e dal Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede ed approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 novembre scorso. Il Ddl, noto anche come "Codice Rosso", apporta alcune modifiche al Codice di procedura penale e si propone di garantire una 'corsia preferenziale', ovvero una maggiore tutela alle vittime di maltrattamento, violenza sessuale, atti persecutori e lesioni, commessi in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza, assicurando la tempestività dell'adozione degli interventi cautelari o di prevenzione. In particolare si segnala la modifica dell'articolo 347 c.p.p., che nel testo novellato stabilirebbe l'obbligo della polizia giudiziaria di comunicare immediatamente al pubblico ministero le notizie di reato acquisite se riguardano delitti di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e lesioni aggravate commessi in contesti familiari o di semplice convivenza, senza lasciare discrezionalità sulla sussistenza dell'urgenza. S'intende, poi, modificare l'art. 362 c.p.p., prevedendo che in questi casi di violenza domestica e di genere, il pubblico ministero proceda all'ascolto della vittima del reato entro tre giorni dall'avvio del procedimento. Inoltre, si intende integrare l'art. 370 c.p.p., obbligando la polizia giudiziaria a dare priorità allo svolgimento delle indagini delegate dal pubblico ministero (senza alcuna possibilità di valutare l'esistenza dell'urgenza) quando si tratti di reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e lesioni aggravate, commessi in ambito familiare o di semplice convivenza. Al contempo, le risultanze acquisite con l'attività svolta dovranno essere documentate e trasmesse in modo altrettanto tempestivo al pubblico ministero. Infine, disegno di legge introduce l'obbligo di formazione per la polizia di Stato, Arma dei carabinieri e polizia Penitenziaria, attraverso la frequenza di corsi presso specifici istituti, così da fornire al personale coinvolto in procedimenti in materia di violenza domestica e di genere(36). Il provvedimento è passato ora al vaglio delle Camere, non resta, quindi, che attendere lo svolgersi dell'iter legislativo.

Note

- (1) - I dati sono tratti da M. Berlinguer, Donne in politica, la parità ancora un miraggio soprattutto in Comuni e Regioni, in https://www.repubblica.it/politica/2018/12/05/news/donne_in_politica_la_parita_e_ancora_un_miraggio_in_comuni_e_regioni-213416619/
- (2) - La mozione è stata discussa il 22 novembre 2018
- (3) - La mozione n. 434 è stata approvata con 21 voti favorevoli e 6 contrari.

- (4) - La mozione presentata al Comune di Trieste è stata ritirata durante il consiglio comunale che si è tenuto il 24 settembre 2018
- (5) - Si tratta delle mozioni presentate rispettivamente da Stefano Fassina e da alcuni esponenti del Partito Democratico.
- (6) - Così si legge nella citata mozione 434 del Comune di Verona
- (7) - Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, p.8
- (8) - Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, si veda la tabella n. 28
- (9) - Mozione 434 del Comune di Verona
- (10) - Si veda, ancora una volta, la mozione 434 del Comune di Verona
- (11) - Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, si veda la tabella n. 25
- (12) - Ministero della Salute, Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, p. 57
- (13) - La percentuale dei medici obiettori di coscienza all'interno dei consultori registrata nel 2016 è pari al 23,1%. Va, però, precisato che i dati raccolti dal Ministero della salute relativi ai consultori familiari non sono completi, essendo stati raccolti solo quelli relativi al 69% dei consultori stessi. Si veda sul punto Ministero della Salute, Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, p. 57 e ss.
- (14) - Ministero della Salute, Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, p. 13
- (15) - Silvana Agatone, ginecologa Presidente della LAIGA, libera associazione italiana ginecologi per l'applicazione della legge 194/1978; Elisabetta Canitano, ginecologa, Vita di Donna; Concetta Grande, ginecologa, LAIGA; Giovanna Scasselati, ginecologa, responsabile UOSD salute riproduttiva Ospedale San Camillo.
- (16) - Si veda in proposito Corte Costituzionale, sentenza 162/2014 di cui si è ampiamente trattato nelle precedenti edizioni del presente Rapporto.
- (17) - Si veda <https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/fecondazione-al-ministro-grillo-chiediamo-linserimento-delle-tecniche-diagnosi-preimpianto-nei-lea/>
- (18) - Ordinanza del Tribunale di Vercelli resa in data 15/10/2018.
- (19) - Relazione del Ministro della Salute al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 40/2004,

presentata il 28 giugno 2018, p. 5

- (20) - Relazione del Ministro della Salute al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 40/2004, presentata il 28 giugno 2018, p.38
- (21) - Relazione del Ministro della Salute al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 40/2004, presentata il 28 giugno 2018, pp. 39-40.
- (22) - Relazione del Ministro della Salute al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 40/2004, presentata il 28 giugno 2018, p. 40
- (23) - Nello specifico, il 61,2% dei cicli di trattamento è effettuato all'interno Servizio Sanitario Nazionale e, quindi, in centri pubblici o privati convenzionati. Relazione del Ministro della Salute al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 40/2004, presentata il 28 giugno 2018, p. 15
- (24) - DPCM del 7 luglio 2015 adottato ai sensi dell'art. 5 del decreto legge del 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n.119
- (25) - decreto del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento con delega alle pari opportunità del 25 luglio 2016
- (26) - Si veda il nuovo articolo 463 bis del Codice civile.
- (27) - Presentato in data 1 agosto 2018; annunciato nella seduta n. 30 del 2 agosto 2018.
- (28) - Quanto alla mediazione familiare si veda l'art. 7 del Ddl, che è volto a modificare l'art. 706 c.p.c, mentre con riferimento ai tempi paritetici di frequentazione dei figli si legga l'art. 11 del Ddl, d modifica all'attuale 337 bis c.c., in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01071882.pdf>
- (29) - Si veda l'art. 11 del Ddl, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01071882.pdf>
- (30) - Si legga l'art. 14 del Ddl, che intende modificare l'art. 337 sexies c.c., in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01071882.pdf>
- (31) - Si vedano gli articoli, 17 e 18 del DDL in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01071882.pdf>
- (32) - Si veda <https://www.direcontrolviolenza.it/perche-diciamo-no-al-disegno-di-legge-pillon/>
- (33) - La relazione finale della Commissione d'inchiesta sul femminicidio, presieduta da dalla senatrice Francesca Puglisi, è stata presentata in Senato il 5 febbraio 2018. Una nuova Commissione è stata istituita il 16 ottobre 2018.
- (34) - I dati e le determinazioni della Commissione sono tratti da M.N. De Luca, Le violenze impunte sulle donne "Archiviata una denuncia su 4", in La Repubblica del 6 febbraio 2018, p. 17
- (35) - Si veda https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/risoluzione-sulle-linee-guida-in-tema-di-organizzazione-e-buone-prassi-per-la-trattazione-dei-procedimenti-relativi-a-reati-di-violenza-di-genero-e-do
- (36) - Si veda <http://www.governo.it/approfondimento/lotta-alla-violenza-sulle-donne-approvato-codice-rosso/10448>

Diritto alla salute e libertà terapeutica

Il punto della situazione

È nel [contratto](#)?

La risposta – positiva o negativa – sembra essere dirimente(1). Per cogliere quale sia l’indirizzo delle future politiche relative a diritto alla salute e libertà terapeutica pare quindi utile individuare cosa è o non è presente in quel documento.

Attenzione alla salute emerge in diverse *sezioni/clausole*: 2) *acqua pubblica* (bonifica della rete idrica da amianto e piombo, ma non è specificato come, ad esempio, si intende procedere alla mappatura delle tubazioni contaminate); 3) *agricoltura e pesca - made in Italy* (compare la sicurezza alimentare, senza specificazioni); 4) *ambiente, green economy e rifiuti zero* (oltre all’impegno esplicitato per la tutela della salute nel comprensorio di Taranto, è plausibile che diverse azioni auspicate – mappatura amianto, riduzione inquinamento... – siano mirate anche alla tutela della salute); 16) *ministero per le disabilità* (le cui deleghe, curiosamente, non sono attribuite né al ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, presso il quale è già istituito l’[Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità](#) (l. 18/09, art. 3), né al ministero della Salute, le cui competenze riguardano un ampio spettro di interventi in questa materia, ma al [ministero della famiglia](#)); 23) *sicurezza, legalità e forze dell’ordine* (al paragrafo *gioco d’azzardo*, nel quale, però, sono menzionati solo strumenti di contrasto e repressione); 24) *sport* (per la prevenzione delle malattie).

Il diritto alla salute è declinato alla voce 21) *sanità*. È confermato il principio dell’universalità, cardine della legge 883/78 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale. Gli obiettivi vanno dall’impegno a *garantire la diffusione capillare di strutture socio-sanitarie e a bassa intensità di cura* al contenimento dei ticket (*dovrà essere ridotta al minimo la compartecipazione dei singoli cittadini*), passando per assunzioni di personale sanitario, formazione universitaria e ricerca.

Il *contratto* lascia anche in questo ambito ampi margini di manovra nella trasposizione dell’accordo nella realtà(2). Mancano – ad esempio - impegni precisi sulle risorse che si intendono investire o indicazioni chiare sulle strategie da perseguire per garantire su tutto il territorio nazionale uguale tutela della salute.

La scelta lessicale – sanità, invece di salute – pare rispecchiare una precisa scelta: l’attenzione è focalizzata sulla cura svolta dal personale sanitario, mentre la prevenzione

non è qui citata. Mancano quindi riferimenti, ad esempio, a qualsivoglia genere di programmi utili a promuovere stili di vita sani (fatto salvo quanto alla sez. sport). Vero è che molti dei comportamenti a rischio si manifestano in ambiti nei quali le sensibilità delle due forze politiche sono probabilmente distanti – sessualità, sostanze stupefacenti – ma il silenzio è assoluto.

Nulli sono i riferimenti alla strada da intraprendere rispetto alla cannabis, anche nel caso della cannabis terapeutica.

Colpisce la totale assenza di riferimenti al tema della libertà terapeutica e in specifico sulla questione del fine vita. Va ricordato che nella precedente legislatura, in occasione del voto sulle DAT (Disposizioni Anticipate di Trattamento, l. 219/2017), le due forze ora al governo assunsero posizioni diametralmente opposte.

L'assenza di politiche chiaramente delineate si riverbera anche sul tema dei vaccini che pure ha avuto rilevanza in campagna elettorale. In questo caso non è chiaro, nell'affrontare la tematica del *giusto equilibrio tra il diritto all'istruzione e il diritto alla salute*(3) quali siano i bambini a rischio di esclusione sociale cui si intende offrire protezione: i figli dei no-vax o i bambini che non possono essere vaccinati per ragioni mediche? Soprattutto, non sono nemmeno ipotizzate linee di intervento specifiche.

Nei paragrafi a seguire si cercherà di offrire una panoramica su cosa sta concretamente avvenendo, dal *contratto* alla realtà.

Le norme sul fine vita

In assenza di un accordo, seppur vago, si pone l'incognita sulla risposta che verrà data all'[invito della Corte Costituzionale](#) rivolto al Parlamento di legiferare in materia di punibilità dell'aiuto al suicidio. Che la questione potesse presentarsi era preventivabile: risaliva, infatti, al febbraio 2018 la richiesta da parte della corte di Assise di Milano sulla legittimità dell'art. 580 c.p. (Istigazione o aiuto al suicidio) nel procedimento a carico di Marco Cappato, autodenunciatosi dopo la morte di Fabiano Antoniani (dj Fabo). I tempi sono relativamente brevi: la Corte ha [rinviato al 24/09/2019](#) la trattazione della materia e fornito al legislatore indicazioni chiare, evidenziate – quasi a non lasciare spazio a dubbi interpretativi – nel primo capoverso del [comunicato stampa](#): «Non è, di per sé, contrario alla Costituzione il divieto sanzionato penalmente di aiuto al suicidio. Tuttavia, occorre considerare specifiche situazioni, “inimmaginabili all'epoca in cui la norma incriminatrice fu introdotta, ma portate sotto la sua sfera applicativa dagli sviluppi della scienza medica e della tecnologia, spesso capaci di strappare alla morte pazienti in condizioni estremamente compromesse, ma non di restituire loro una sufficienza di funzioni vitali”». Nell'immediato, esponenti di [entrambe le forze di maggioranza](#) hanno

ricordato il silenzio del *contratto*. Si tratterà di vedere se nei prossimi mesi sarà possibile coagulare voti sufficienti per la modifica dell'art. 580 c.p. accogliendo la [sollecitazione](#) della ministra Grillo: «Su questi temi gli schieramenti devono andare oltre le proprie posizioni ideologiche per il bene dei cittadini».

Quanto alle DAT (Disposizioni Anticipate di Trattamento), non sono state rispettate le scadenze previste per l'avvio della Banca dati relativa da istituirsi presso il Ministero della salute. La [l. 219/17](#) sulle DAT, infatti, è entrata in vigore il 31/01/2018, accompagnata in legge di Stabilità ([l.205/17](#), art. 1, c. 418 e c. 419) da specifiche misure utili all'istituzione della Banca dati: fondi (2 milioni di euro per il 2018), modalità (previa intesa in Conferenza Stato-Regioni e parere del Garante della Privacy) e tempi (180 giorni dall'entrata in vigore della legge di stabilità). In fase applicativa delle norme, sono emersi dubbi interpretativi, formalizzati però solo il 15 giugno al Consiglio di Stato. Il [parere](#) è giunto il 18 luglio, ma ancora a fine ottobre la ministra Grillo si limitava ad [annunciare](#): «stiamo finalizzando il decreto che darà finalmente concreta attuazione al registro delle Dat». La risposta fornita dal sottosegretario per la salute Bartolazzi in Senato il [18 ottobre](#) lascia poco spazio all'ottimismo: lo schema di decreto è stato sottoposto al vaglio di non specificati *stakeholder* istituzionali, le cui osservazioni non erano – a quella data – ancora pervenute. Sempre a quella data mancavano ancora, ovviamente, il parere del garante della privacy e l'intesa Stato-Regioni.

I tempi per la piena applicazione dell'art. 4, c.7, l.219/17 (Banca dati collegata al FSE-Fascicolo sanitario elettronico o cartella sanitaria elettronica) si preannunciano biblici. Eppure la misura agevolerebbe non poco sia il personale sanitario in situazioni di emergenza, sia i cittadini (almeno in ipotesi, per quanto riguarda le modalità di deposito delle DAT), soprattutto quanti godono di ottima salute, ma che desiderano cautelarsi, dovessero incappare in eventi negativi.

Al momento, però, non rimane che affidarsi ai registri istituiti presso i Comuni ([Circolare Ministero Interni](#), servizi demografici, 8/2/2018) o a pubblici ufficiali (notai) per registrare le proprie disposizioni e contare sulla presenza del proprio fiduciario affinché siano rispettate.

Entro il 30 aprile 2019 il ministero della salute dovrà trasmettere alle Camere la relazione sullo stato di applicazione della legge. È possibile che il numero di quanti hanno registrato le proprie DAT risulti contenuto, anche a causa dello scarso impegno dimostrato dal ministero a pubblicizzare lo strumento.

La prevenzione

Sicuramente essere ginnici, così come ricordato nel *contratto*([4](#)), aiuta a mantenere una

buona salute, ma forse non basta. Lo conferma l'esistenza del Piano Nazionale della Prevenzione (PNP), un sistema notevolmente articolato di azioni, non solo in ambito sanitario. L'esperienza è nata con il PNP 2005-2007 mirato in particolare a prevenire le malattie cronic-degenerative, dato il loro crescente impatto finanziario sul SSN ([Conferenza Stato-Regioni, Intesa 23/03/05, All. 2](#)). A quel Piano, prorogato fino al 2009, sono succedute edizioni con obiettivi più complessi, trasversali ai diversi ambiti di vita, come si rileva nella parte introduttiva del [PNP 2014-2018](#). Sulla scorta dell'esperienza, si è andato consolidando un modello che prevede l'identificazione di obiettivi condivisi a livello nazionale, da sviluppare su base regionale in accordo con le specificità territoriali.

Nel corso del tempo è stato accumulato un patrimonio diffuso di competenze e [buone pratiche](#), mirate a contrastare – tra gli altri – gli effetti sulla salute delle [diseguaglianze](#).

L'insieme di evidenze scientifiche raccolte porta a cogliere quanto il tema della salute sia trasversale e, di conseguenza, quanto sia rilevante considerare – in qualsiasi ambito - l'impatto sulla salute delle politiche pubbliche adottate, sia a breve termine, sia nel lungo periodo. Considerati, ad esempio, i risultati dello studio(5) che ha dimostrato quanto incide il livello di istruzione sul rischio di mortalità, politiche mirate a ridurre l'abbandono scolastico possono rientrare a pieno titolo nell'ambito delle strategie di prevenzione primaria, il cui scopo è promuovere e mantenere lo stato di salute e, insieme, ridurre l'incidenza dei fattori di rischio.

La prassi ormai consolidata pare confermata: il 26 settembre sono stati avviati i lavori per l'elaborazione del PNP 2020-2025, come concordato in sede di [Intesa Stato-Regioni del 21/12/07](#), che aveva prorogato di un anno il PNP 2014-2018.

Tra gli elementi chiave del prossimo PNP compare l'intenzione di una maggiore integrazione con il [PNC](#) (Piano Nazionale Cronicità), nel quale la prevenzione è in particolare focalizzata sulle strategie da adottare per attenuare il decorso delle patologie croniche. Certo, non basta scrivere i piani per ottenere risultati e alcuni strumenti, come ad esempio l'uso delle TLC, scontano il ritardo tecnologico che affligge l'Italia nel suo complesso.

Prevenzione: i vaccini

Nel dibattito successivo alla reintroduzione dell'obbligo vaccinale ([l. 119/17](#)) i toni si sono mantenuti accesi anche dopo le elezioni, [dentro](#) e fuori le aule parlamentari. L'avvio del nuovo anno scolastico è stato segnato dal tema dell'autocertificazione: già l'anno precedente era stata introdotta ([Nota MIUR 16/08/17, n. 1622](#)) la possibilità di iscrivere i minori presentando autocertificazione dell'avvenuta vaccinazione o, nel

caso, che questa sarebbe stata svolta entro il 10/03/18. La vaccinazione, però, risultava obbligatoria per i bambini nella fascia d'età pre-scolare. Dato lo scarso tempo trascorso dall'introduzione dell'obbligo vaccinale, la proroga per gli adempimenti risultava giustificato. Per l'a.s. 18/19, oltre a confermare la possibilità di ricorrere all'autocertificazione, è stata rinnovata la proroga per adempiere all'obbligo, fino al 10/03/19, estesa anche ai minori in età pre-scolare ([Circ. MIUR Adempimenti vaccinali, 05/07/18](#)). Il contenuto della circolare è stato in seguito inserito nel testo del c.d. Milleproroghe (l.108, 21/09/18).

Questo è dunque il giusto equilibrio tra diritto all'istruzione e diritto alla salute individuato e, soprattutto, sono stati individuati nei figli dei no-vax i minori da tutelare dal rischio di esclusione sociale. A nulla è valso l'invito, tra gli altri, di Alberto Villani, presidente della Società italiana di pediatria (Sip) a ricordare quanto la frequenza scolastica sia [parte del processo di guarigione per i minori immunodepressi](#), circa 10.000, secondo la [stima di Gianni Rezza](#), direttore del Dipartimento malattie infettive dell'Istituto superiore di sanità, Gianni Rezza.

La copertura vaccinale comunque si mostra in risalita tra i bambini di 36 mesi, avvicinandosi in molte regioni alla quota del 95%, considerata ottimale. Con la messa a regime dell'Anagrafe nazionale vaccini ([D.m. 17/09/18](#)) dovrebbe essere possibile il costante monitoraggio del numero di immunizzati, tanto quanto di quanti non possono essere sottoposti al vaccino per ragioni di salute.

Nel frattempo, l'epidemia di morbillo iniziata nel 2017 non è stata ancora eradicata. Nei primi 10 mesi del 2018 sono stati registrati 2368 casi, da sommare ai 4991 dell'anno precedente. Purtroppo sono anche stati registrati [13 morti](#); l'ultimo, a novembre, era un giovane di 23 anni affetto da leucemia.

Cannabis: soglie di incertezza

Vanno registrate, innanzitutto, le novità positive sul fronte della cannabis terapeutica. Con il [D.m. 25/06/18](#) è stata aggiornata la classificazione dei medicinali di origine vegetale a base di cannabis, inseriti tra quelli per la terapia contro il dolore.

Assicurare ai pazienti la continuità delle forniture si è rivelato assai problematico. Dallo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze è giunta a maggio la notizia di un incremento della produzione annuale fino a [300 kg nel 2019](#) e a luglio la [ministra Grillo](#) ha comunicato di aver avviato le procedure per incrementare l'importazione dall'Olanda, da 450 a 700 kg/anno per il periodo 2018/19, quantitativi incrementati con la una quota importata dalla Germania. Nello stabilimento italiano, inoltre, si sta lavorando per produrre un estratto in olio titolato. Visti quantitativi importati, appare

fondata la [richiesta](#) di aprire altri stabilimenti di produzione in Italia, formulata dall'assessore alla sanità piemontese Saitta.

Quale sia però il fabbisogno nazionale effettivo è difficile a dirsi: va, infatti, ricordato che modalità di distribuzione e onere a carico del paziente dipendono dalla Regione di residenza, con sensibili differenze. Si segnala, in merito, il caso della [Valle d'Aosta](#), dove risulta che solo la cannabis di produzione italiana sia fornita senza oneri per i pazienti.

Manca, inoltre, una diffusa formazione tra medici e farmacisti e va registrata positivamente l'iniziativa dell'Istituto superiore di sanità [riferita](#) dal direttore dello Stabilimento chimico farmaceutico militare: «ci sta coinvolgendo per la formazione a distanza a medici e farmacisti sul corretto modo di prescrivere e preparare il prodotto».

Infine, è stato [annunciato](#) il varo della prima ricerca italiana sull'efficacia e la sicurezza dei trattamenti con cannabis terapeutica. Lo studio, finanziato dalla Regione Piemonte, sarà condotto su 90 pazienti.

Diverso è il discorso per quanti acquistano cannabis senza prescrizione medica: la platea è diversificata e spazia dai consumatori per uso ricreativo quanti la usano come rilassante.

Le dimensioni del fenomeno sono significative: secondo le stime formulate dall'Istat nel 2015 e riportate nell'ultima [relazione annuale sulle tossicodipendenze](#) presentata al parlamento gli utilizzatori di cannabis in Italia sarebbero 6,2 milioni, per una spesa di circa 4,1 miliardi di Euro. Da allora si è inserito sul mercato il fenomeno nato a seguito della [l. 242/16](#) della c.d. *cannabis light* (THC a 0,2%, con tolleranza fino a 0,6%, art. 4, c.5). Nel corso dei mesi successivi si è quindi assistito alla nascita di un fiorente mercato, sia on-line, sia nei negozi tradizionali, giungendo ad attirare l'interesse di investitori stranieri: a novembre la canadese LGC Capital ha [annunciato](#) l'acquisto, per circa € 4,7 milioni, del 47% di EasyJoint che detiene approssimativamente l'85% del mercato *light* e ha dichiarato vendite intorno ai € 4 milioni nei primi 10 mesi del 2018 attraverso una rete di oltre 450 negozi.

Rispetto alla cannabis light non è ancora chiaro quale indirizzo sarà preso dopo la cauta apertura della precedente legislatura, ancora confermata con la [circolare del Ministero dell'Agricoltura](#) del 22/05/18, con la quale si esplicitava la liceità delle infiorescenze, nell'ambito della coltivazione destinate al florovivaismo.

Da allora, è stato reso pubblico il [parere del Consiglio Superiore della Sanità](#), contrario alla vendita della cannabis light.

La ministra Grillo, in attesa del parere dell'Avvocatura di Stato, [si è spesa a giugno a favore](#) del mantenimento del settore: «Agli italiani dico comunque di stare tranquilli... Casomai sarà necessaria una regolamentazione».

A fine luglio seguivano in [commissione alla Camera](#) le parole di Fontana, ministro per la famiglia con deleghe per le politiche antidroga: «questi negozi non hanno una piena legittimità, (...), quindi bisognerà ovviamente cercare di capire se è stata un po' forzata la legge». Nella stessa occasione Fontana chiariva l'indirizzo della maggioranza rispetto alla questione della liberalizzazione: «non è presente nel contratto di Governo, quindi non è un tema che affronteremo e lasceremo la legislazione così com'è».

Pochi giorni dopo, dal ministero dell'Interno era diramata una [scheda tecnica](#) contenente interpretazioni restrittive per il commercio delle infiorescenze. Tra le altre, anche quella relativa al contenuto di THC: il prodotto posto in commercio deve rispettare la soglia dello 0.2% e oltre 0.5% rientra nella categoria degli stupefacenti, con le conseguenze del caso per il commerciante. Il nuovo indirizzo è stato accolto con sconcerto dagli operatori, primi fra tutti i coltivatori. A loro, ad esempio, si continua ad applicare la soglia di tolleranza dello 0.6% - per l'impossibilità materiale di controllare la variabilità di THC, legata a eventi naturali - ma in quell'eventualità devono rinunciare agli introiti legati alle infiorescenze che saranno semmai da destinare ad altri usi consentiti (l. 242/16, art. 2, c.2). All'incertezza, per i coltivatori si aggiunge la percezione di una scarsa tutela offerta dalle forze dell'ordine a contrastare i furti nei campi, come denuncia [Canapa industriale](#).

Proibizionismi a confronto: il gioco d'azzardo

Non comporta l'assunzione di sostanze, ma può creare gravi forme di dipendenza, il disturbo del gioco d'azzardo. Secondo lo [studio](#) epidemiologico condotto dall'ISS (Istituto Superiore di Sanità) e pubblicato a ottobre 2018, su oltre 27.000 persone, in Italia sono circa 18 milioni di adulti e 700.000 minori ad aver giocato almeno una volta negli ultimi 12 mesi. Faticano a tenere sotto controllo la spesa, a gestire il tempo, con ripercussioni sulla vita sociale e familiare un milione e mezzo di adulti e 70.000 adolescenti.

Il fenomeno ha assunto nel tempo dimensioni preoccupanti, tanto da portare non di proibizione tout court del gioco d'azzardo, ma a misure di contrasto al gioco patologico, con [l'Intesa Stato-Regioni del 7/09/17](#).

Quanto rilevante sia il fenomeno, lo offre il caso del Piemonte, prima regione a varare una normativa con restrizioni al gioco ([L.r. 9/2016](#), entrata in vigore il 20/11/2017): il [volume di gioco](#) è stato stimato in 4,6 miliardi nel 2018, pur sempre in calo rispetto ai 5,1 miliardi del 2016 (e comunque di più della spesa stimata per la cannabis, su tutto il territorio nazionale).

Fascicolo elettronico: un aggiornamento

Compare nel contratto, associato alle misure per il recupero delle risorse: forse diventerà realtà, questa volta. Le [prime bozze](#) risalgono al 2007, parte del [Progetto Mattoni del SSN](#) del 2003.

Ha avuto posto tra Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese ([D.L. 179/2012](#)) e, a fine 2018, lo stato di attuazione può essere illustrato con una serie di immagini. Eccole.

Immagine ricavate dal sito:

<https://www.fascicolosanitario.gov.it/il-fascicolo-sanitario-elettronico>.

Dal medesimo sito si può accedere ai siti relativi delle singole Regioni. Le informazioni su come attivare il proprio fascicolo, come accedere, quali prestazioni sono presentate con modalità differenti: un altro esempio della disomogenea offerta su base territoriale.

La coperta – corta – del SSN

Precariato diffuso, liste d'attesa, super-ticket, ospedali fatiscenti, forti diseguaglianze... tante sono le note dolenti del SSN che richiederebbero adeguato finanziamento. Secondo Nino Cartabellotta, presidente della fondazione Gimbe, per il 2019 servirebbero € 150 miliardi, € 2.500 procapite([6](#)).

Invece. «Non c'è alcun incremento del fondo sanitario per il 2019, ma c'è la garanzia scritta, nero su bianco, di un aumento di 2 miliardi per il 2020 e di 1,5 miliardi per il 2021 e soprattutto ci sono ulteriori 2 miliardi, da subito, per gli investimenti in sanità, in particolare per l'edilizia sanitaria (*da 26 a 28 miliardi, ndr*). Per l'abbattimento delle liste d'attesa, anche se non ci sono tutte le risorse indispensabili, c'è indubbiamente un migliore dimensionamento del budget che passa da 50 a 150 milioni nel 2019». Così [Stefano Bonaccini ha presentato](#) l'accordo Governo-Regioni in materia di sanità per la legge di Bilancio 2019, siglato il 1° dicembre. Tra gli altri elementi dell'accordo, figura anche la possibilità per medici specializzandi dell'ultimo anno di accedere ai concorsi del SSN.

Una coperta corta. Per consolarsi, non resta che guardare la classifica [Bloomberg Health Care Efficiency](#) che misura il rapporto tra la spesa per la sanità e l'aspettativa di vita in base ai dati 2015 di 56 paesi: l'Italia, nonostante tutto, è al 4° posto.

Note

- (1) - A titolo di esempio, si richiama la dichiarazione di Di Maio in proposito della proposta del collega Salvini in materia di inceneritori: "Non vedo perché si debbano creare tensioni inutili per una cosa che non essendo nel contratto non si può fare e non si farà". 16/11/2018, La Presse, https://www.lapresse.it/politica/inceneritori_di_maio_non_e_nel_contratto_non_si_fara_-846119/video/2018-11-16/
- (2) - Si veda, in merito, l'analisi di L. Salvia: Infrastrutture, economia, giustizia. Le zone grigie del contratto di governo. Il Corriere della Sera, 12/11/2018
- (3) - Contratto, p. 41
- (4) - Alla sezione Sport: «L'attività sportiva e motoria è sicuramente una nuova modalità operativa, forse l'unica a basso costo, per fare una corretta prevenzione e per contrastare alcune malattie croniche soprattutto di natura cardiovascolari», p. 47
- (5) - Marinacci C., Grippo F., Pappagallo M., Sebastiani G., Demaria M., Vittori P., Caranci N., Costa G., Social inequalities in total and cause-specific mortality of a sample of the Italian population, from 1999 to 2007, *European Journal of Public Health*, Volume 23, n. 4, 01/08/13, pp. 582–587, <https://doi.org/10.1093/eurpub/cks184>
- (6) - Barbara Gobbi, Rosanna Magnano, 7° Healthcare Summit de Il Sole24ore/ Cartabellotta (Gimbe): nella manovra fondi illusori, restano fuori contratti e superticket, Il Sole24Ore, 20/11/2018

Garanzie del lavoro e garanzie di reddito

Il punto della situazione

In linea generale, nel 2017 e nel primo semestre del 2018, 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 ma non consolidata;
- sono cresciuti in particolare i posti di lavoro a tempo determinato e negli ultimi mesi dell'anno le dinamiche dell'occupazione evidenziano segnali di rallentamento;
- i tassi di disoccupazione generali pur in miglioramento, sembrano far registrare negli ultimi mesi del 2018 una tendenza alla crescita;
- pur diminuendo i tassi di disoccupazione giovanile, non sembra che tali andamenti incidano in maniera significativa sul fenomeno rappresentato dalla diffusione dei *working poors*, soprattutto tra i giovani;
- in generale il numero di circa 3,5 milioni di persone in condizione di sotto-occupazione o part time involontario risulta in crescita tra il primo trimestre 2015 e il primo trimestre 2018 ;
- sul terreno dell'equità della distribuzione dei redditi e della diffusione del fenomeno della povertà il rapporto Istat pubblicato nel giugno del 2018 definisce la situazione in lieve 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.

Nell'agosto 2018 il Governo ha approvato il cosiddetto “decreto dignità” che avrebbe dovuto contenere misure di contrasto al precariato ma che sono state fortemente criticate proprio in relazione all'introduzione di norme specifiche limitative al rinnovo dei contratti a tempo determinato che rischiano di sortire effetti opposti a quelli auspicati dal Governo.

Sul fronte del contrasto alla povertà il Reddito di Inclusione Attiva (REI) che è diventata operativa dal gennaio 2018, nei primi nove mesi dell'anno sono stati erogati benefici

economici a 379 mila nuclei familiari coinvolgendo più di 1 milione di persone.

Infine nonostante il fatto che nel corso della campagna elettorale e nei primi mesi di attività del Governo a maggioranza Lega 5 Stelle sia stata presentata come priorità quella dell'istituzione del Reddito di Cittadinanza come misura non solo di contrasto alla povertà ma di vero e proprio sostegno al reddito a garanzia di condizioni di esistenza dignitosa per tutti i cittadini a tutt'oggi non si ha completa evidenza dell'effettività di questa misura.

L'istituzione del Reddito di Cittadinanza dovrebbe costituire una delle normative caratterizzanti la prossima legge finanziaria di cui non si conoscono ancora in dettaglio contenuti e, soprattutto, i principali aspetti attuativi.

Allo stato attuale l'unico elemento certo riguarda la "filosofia" di base delle misure proposte che, prevedendo un sistema complesso e rigido di obblighi, requisiti e controlli da parte di coloro che dovrebbero percepirlo, configura il Reddito di Cittadinanza a marchio 5 stelle come una legge basata su una concezione paternalistica e autoritaria dello Stato che poco corrisponde alla prospettiva di offrire ai cittadini uno strumento a supporto alla libera scelta, nella costruzione di un proprio progetto personale di crescita sociale e lavorativa.

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.

Secondo il rapporto Eurostat dell'ottobre 2018 l'Italia il Paese dell'Unione europea con il maggior numero di persone a rischio povertà o di esclusione sociale nel 2017 infatti sarebbero 17,407 milioni, il 28,9% della popolazione. Lo stesso rapporto segnala anche come il nostro Paese sia pure quello dove, Grecia a parte, questa quota è salita di più tra il 2008 e il 2017: un balzo di 3,4 punti percentuali in dieci anni. In numeri assoluti si

tratta di 2,325 milioni di individui in più, rispetto ai 15,082 milioni del 2008.

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 28,7% di individui a rischio di povertà, nel 2016, l'Italia si posiziona al quinto posto dell'insieme dei Paesi dell'area euro e decisamente al di sopra della media UE 28 (che risulta pari al 23,5%

Fig.1 Percentuali di individui a rischio di povertà nell'Unione Europea, e nei paesi dell'area Euro - 2016

Fonte: Eurostat ottobre 2018

La figura 2 illustra le diverse intensità di variazione nei paesi EU dell'incidenza del tasso di popolazione a rischio di povertà tra il 2008 e il 2016 mettendo in evidenza come i maggiori effetti della crisi economico-finanziaria abbiano colpito maggiormente Italia, Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda.

Fig.2 Mappa delle variazioni percentuali (2006-2016) della popolazione a rischio di povertà nei paesi europei

Fonte: Eurostat ottobre 2018

Rispetto a tali dinamiche va segnalato che le ultime rilevazioni di Istat, sugli andamenti delle percentuali di individui che vivono in condizioni di povertà relativa mostrano una dinamica di costante peggioramento a partire dal 2012.

Fig.3 Andamento delle percentuali di individui che vivono in famiglie in condizioni di povertà relativa tra il 2008 e il 2017.

Fonte: elaborazioni su dati Istat – dicembre 2018

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 presenta una situazione meno favorevole rispetto alla

media dei 28 membri dell'unione Europea (soprattutto considerando la quota di reddito delle fasce di popolazione meno abbienti), e decisamente peggiore nei confronti della maggioranza dei paesi dell'area Euro.

Nel nostro paese il 20% più ricco dispone del 39,1% del reddito complessivo nazionale a fronte di una media europea del 38,5%. D'altro canto il reddito complessivo del 20% più povero è del 6,7%, mentre la media europea è pari al 7,7%.

Va poi segnalato che tra i 19 paesi dell'unione monetaria soltanto in Lettonia, Lituania, Grecia e Spagna il reddito complessivo delle quinto più povero della popolazione è proporzionalmente inferiore rispetto a quello che si registra in Italia.

Nel dettaglio la situazione italiana è decisamente peggiore non solo rispetto a Germania, Francia, Olanda, Finlandia, ma anche in confronto a Slovacchia, Slovenia, Austria, Irlanda, Belgio.

La mappa di figura 4, che evidenzia le diverse distribuzioni dell'indice Gini della disegualianza di reddito, mostra con maggiore chiarezza la distanza esistente tra il nostro Paese e quelli del centro e nord Europa.

Fig.3 Distribuzione del reddito per quintili della popolazione nella UE e nei 19 paesi dell'area Euro anno 2016

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

Fonte: Elaborazioni su dati EUROSTAT dicembre 2018

Fig.4 Mappa delle distribuzioni dell'indice Gini della disegualianza di reddito nei paesi europei anno 2016.

Fonte Eurostat dicembre 2018

Va tuttavia segnalato che, secondo l'Istat, nel 2017 gli andamenti dei principali indicatori di povertà ed esclusione sociale si sarebbero attenuate rispetto all'anno precedente come evidenzia la figura 5.

In particolare aggregato risulta pressoché stabile al 20,3% la percentuale di individui a rischio di povertà (era 20,6% nell'anno precedente) mentre si riducono sensibilmente i soggetti che vivono in famiglie gravemente deprivate (10,1% da 12,1%), come pure coloro che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa (11,8%, da 12,8%).

Fig. 5 Indicatori di povertà o esclusione sociale. Anni 2004-2017, per 100 individui

Occupazione disoccupazione, precariato, ed 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 secondo trimestre 2017 e lo stesso periodo del 2018 gli occupati sono cresciuti di circa 380 mila unità, ma i dati provvisori relativi alla seconda parte dell'anno in corso indicano un rallentamento dei tassi di crescita degli occupati e Istat stima una crescita su base annua più ridotta (pari a 159 mila unità);

il tasso di disoccupazione a ottobre 2018 è del 10,6%, in crescita rispetto ai tre mesi precedenti ma inferiore di un punto su base annua.

Se si considera l'intero periodo di entrata in vigore del Jobs Act, cioè dal primo trimestre 2015, al primo trimestre 2018 gli occupati sono aumentati complessivamente di 715 mila unità.

In particolare sono cresciuti i lavoratori dipendenti (di oltre un milione di unità) mentre sono diminuiti i lavoratori autonomi (di oltre 300 mila unità).

La crescita del numero di lavoratori dipendenti riguarda per il 60,7% dei casi l'aumento dei contratti a tempo determinato.

Un dato importante da tenere in particolare considerazione riguarda l'occupazione giovanile.

Gli occupati in età compresa tra 15 e 34 anni sono cresciuti complessivamente di 128 mila unità ma va sottolineato che tale aumento è dovuto esclusivamente dall'incremento dei contratti a tempo determinato (+207 mila unità) mentre sono diminuite le posizioni a tempo indeterminato (-79 mila unità).

Si può quindi affermare che, nel periodo di vigenza delle misure contenute nel jobs act la crescita dell'occupazione ha riguardato in particolar modo l'occupazione a tempo determinato dei lavoratori adulti e che tali misure sembrano avere inciso poco sulla riduzione dei fenomeni di disoccupazione e occupazione precaria dei giovani.

Guardando all'andamento generale dei tassi di disoccupazione tra il primo trimestre 2015 e il primo trimestre 2018 si è verificata una riduzione costante nel periodo e complessivamente il tasso a livello nazionale è passato dal 12,4% all'11,0% . Va però sottolineata la dinamica disomogenea tra Nord e Sud. Infatti mentre nel nord Italia la riduzione complessiva del tasso di disoccupazione è stata dell'1,7% nel mezzogiorno tale andamento è stato meno marcato e il tasso si è ridotto soltanto dello 0,7%. Ciò ha comportato un aumento del divario della situazione occupazionale tra Nord e Sud che

rappresenta un fenomeno particolarmente negativo nel nostro Paese.

Guardando poi gli andamenti del tasso di disoccupazione giovanile la situazione sembra in miglioramento ma nella valutazione di tale dinamica bisogna tenere conto di quanto sopra segnalato in merito alla tipologia dell'occupazione giovanile la cui crescita riguarda prevalentemente le posizioni meno stabili e più precarie.

Anche la dimensione del fenomeno dei NEET (giovani che non studiano e non lavorano) pur rimanendo drammatica sembra attenuarsi con una riduzione nel biennio 2015-2018 di circa 357 mila persone (il tasso di riduzione nel triennio è pari a 10,1%).

Tab. 1 Andamento del numero (000) di Occupati dinamica 2015-18 (I° trimestre)

	Primo trim. 2016	Primo trim. 2016	Primo trim. 2017	Primo trim. 2018	variazione 2018-2015
Totale occupati					
Lavoratori dipendenti	16.620	16.964	17.307	17.640	1.019
Autonomi	5.538	5.437	5.420	5.234	-304
Totale	22.158	22.401	22.726	22.874	715
Lavoratori dipendenti					
Tempo indeterminato	2.143	2.146	2.377	2.762	618
Tempo determinato	14.477	14.818	14.930	14.878	401
Totale	16.620	16.964	17.307	17.640	1.019
Lavoratori dipendenti Giovani 25-34 anni					
Tempo indeterminato	719	709	809	926	207
Tempo determinato	2.443	2.484	2.474	2.364	-79
Totale	3.162	3.193	3.283	3.290	128

Tab. 2 Andamento dei tassi di disoccupazione nel periodo 2015-2017 (I° trimestre)

	Primo trim. 2016	Primo trim. 2016	Primo trim. 2017	Primo trim. 2018	variazione 2018- 2015
Totale Italia	12,4	11,6	11,6	11,0	-1,4
Nord	8,4	7,6	7,2	6,7	-1,7
Centro	11,5	10,2	10,1	9,7	-1,8
Mezzogiorno	19,9	19,3	20,0	19,2	-0,7
DISOCCUPAZIONE GIOVANILE					
Tassi di disoccupazione (25-34 anni)	18,6	17,4	17,3	16,3	-2,4

Fig. 5. NEET (giovani che non studiano e non lavorano) in Italia 2012 - I° Trimestre 2018 per genere.
(migliaia di persone)

Fonte: Istat Statistiche sulla disoccupazione

Nel complesso, quindi la situazione occupazionale nel nostro paese nel triennio 2015-18 è migliorata, ma tale miglioramento ha riguardato soprattutto le posizioni lavorative dipendenti e a tempo determinato, soprattutto per quanto riguarda i giovani.

Va considerato nella valutazione di queste dinamiche che gli andamenti congiunturali dell'economia e dell'attività produttive del periodo considerato sono state complessivamente positive e di crescita e che, invece nella seconda parte del 2018 si sta verificando un rallentamento della crescita alla quale corrisponde anche una crescita tra settembre e ottobre del tasso di disoccupazione che passa dall'11,5% all'11,8%

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, complessivamente in crescita dell'1,7% tra il primo trimestre 2015 e il primo trimestre 2018. Tale fenomeno quindi non sembra avere beneficiato né della ripresa economica internazionale né delle

misure contenute nel Jobs Act.

Tale fenomeno risulta di fondamentale importanza soprattutto alla luce dei crescenti fenomeni di aumento del rischio di povertà anche tra gli occupati, in particolare giovani. Nel Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese presentato il 7 dicembre di quest'anno si stima che nel nostro paese ci siano ben 330 mila individui tra i 20 e 29 anni occupati a rischio di povertà e che tale fenomeno riguarda quasi in egual misura lavoratori dipendenti e autonomi.

Tab.3 Migliaia di persone sotto-occupate e occupate in forme di part-time involontario in Italia (primo trimestre 2015-primo trimestre 2018) valori assoluti in migliaia e variazione percentuale

	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	Primo Trim.	variazione % I trim 2018-I trim 2015
	2015	2016	2017	2018	
SOTTO OCCUPATI					
maschi	311	299	332	272	-12,4%
femmine	485	423	474	461	-5,0%
Totale	795	722	806	733	-7,8%
PART TIME INVOLONTARIO					
maschi	799	843	868	857	7,3%
femmine	1.824	1.845	1773	1887	3,4%
Totale	2.623	2.688	2.641	2744	4,6%
TOTALE					
maschi	1.109	1.142	1200	1129	1,8%
femmine	2.309	2.268	2247	2347	1,7%
Totale	3.418	3.410	3.447	3.477	1,7%

Fonte: Istat Statistiche sull'occupazione

In sintesi.

i dati disponibili pubblicati da Istat sugli andamenti del mercato del lavoro in Italia testimoniano di una situazione in miglioramento tra il primo trimestre del 2105 a l'inizio del 2018;

- crescono in particolare i posti di lavoro a orario pieno e a tempo determinato;
- i tassi di disoccupazione generali tra il primo trimestre 2015 e lo stesso periodo del 2018 sono in miglioramento ma aumentano le distanze tra nord e sud;
- diminuiscono in maniera i tassi di disoccupazione giovanile;
- è in crescita la proporzione di circa 3,5 milioni di persone in condizione di sotto-occupazione o part time involontario;
- sul terreno dell'equità della distribuzione dei redditi e della diffusione del fenomeno della povertà l'Istat segnala una situazione in lieve miglioramento tra il 2016 e il 2017 ;
- nonostante ciò il nostro Paese continua ad essere uno dei paesi europei coi più alti indicatori tassi di disegualianza e di diffusione di fenomeni di disagio sociale.

Novità legislative e iniziative politiche

Il decreto "dignità"

Il 2 luglio 2018 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il cosiddetto "decreto dignità" che prevedeva una serie di misure specifiche riguardanti quattro punti principali:

- disincentivazione delle localizzazioni;
- lotta alla precarietà e modifiche del Jobs Act in particolare attraverso norme di forte limitazione al rinnovo dei contratti a tempi determinato;
- semplificazioni fiscali con proroga spesometro,
- stop alla pubblicità sul gioco d'azzardo.
- Secondo gli esperti, c'è più di un dubbio che la legge riuscirà effettivamente nel suo intento. Alcune delle modifiche che introduce sono comunque significative e vale la pena spiegarle.

Reintroduzione dei voucher

Su richiesta della Lega, la legge introduce nuovamente i "voucher" nei settori alberghiero, agricolo e per gli enti locali. I datori di lavoro potranno così utilizzare i "buoni lavoro" per pagare prestazioni lavorative molto brevi, anche di poche ore soltanto. I voucher erano stati aboliti all'inizio del 2017 dal governo Gentiloni per evitare un referendum con cui la CGIL chiedeva la loro abolizione. I nuovi voucher potranno essere usati soltanto per pagare pensionati, studenti con meno di 25 anni, disoccupati e percettori di forme di sostegno al reddito. Restano invece escluse le famiglie, che in passato po-

tevano utilizzare i voucher per pagare ripetizioni scolastiche e collaboratori domestici.

Decontribuzione La legge introduce un nuovo bonus per l'assunzione dei giovani con contratto a tempo indeterminato. Da gennaio, chi assume con il nuovo contratto a tutele crescenti chi ha meno di 35 anni otterrà uno sconto del 50 per cento sui contributi da versare per i tre anni successivi all'assunzione (con un tetto però pari a 3.000 euro l'anno). Il bonus resterà in vigore per il 2019 e il 2020. La decontribuzione introdotta dalla legge ricalca quasi esattamente quella stabilita nel 2015 dal governo Renzi. Curiosamente, lo stesso Luigi Di Maio in passato [aveva criticato duramente](#) questa misura che ora lui stesso ha reintrodotto.

Modifiche sui contratti a tempo determinato

Il decreto riduce la durata massima dei contratti a tempo determinato da 36 a 24 mesi. I contratti superiori ai 12 mesi, inoltre, dovranno essere giustificati da una causale e il datore di lavoro dovrà quindi giustificare perché assume un dipendente a tempo determinato invece che a tempo indeterminato (in passato, le causali avevano prodotto migliaia di controversie giudiziarie). Le nuove regole entreranno in vigore per i contratti a partire dal 31 ottobre, in modo da dare tempo alle imprese di adeguarsi.

Aumenta l'indennità di licenziamento

L'indennità che il datore di lavoro deve pagare nel caso di licenziamento illegittimo fino a ieri prevedeva il pagamento di due mensilità per ogni anno trascorso al lavoro, partendo da un minimo di 4 mensilità e fino a un massimo di 24. La legge ha alzato il minimo a sei mensilità e il massimo a 36 mensilità.

Tra le principali criticità del decreto dignità, particolarmente criticate sia dal mondo imprenditoriale e da parte del mondo sindacale c'è l'abbassamento del limite per i contratti a tempo determinato a 12 mesi che diventano 24 mesi a fronte di una causale.

Si tratta di restrizioni mosse dall'intento di favorire la stabilizzazione ma che rischiano di ritorcersi contro i lavoratori. In particolare «l'assoluta indeterminatezza e delle esigenze e condizioni riportate che, al di là di quelle di quelle di carattere sostitutivo, sembrano di difficile individuazione prestandosi facilmente, pertanto, al rischio di contenzioso». Da qui il pericolo che i datori di lavoro, per evitare le conseguenze di un'errata individuazione delle causali, preferiscano sospendere i rapporti dopo 12 mesi, aumentando il turnover. Gli stessi limiti previsti per il contratto a tempo determinato saranno applicati anche al contratto di somministrazione, che rischia anch'esso di subire un ridimensionamento. Altro deterrente per i datori di lavoro potrebbe essere l'aumento ad ogni rinnovo di 0,5 punti percentuali del contributo addizionale, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali riconducibile alla Legge Fornero.

Anche sugli effetti degli sgravi contributivi da più parti vengono espressi notevoli dub-

bi. Infatti nonostante la continua introduzione di sgravi contributivi per ridurre in modo temporaneo i costi del lavoro per i datori di lavoro, le assunzioni a tempo indeterminato di giovani non sono aumentate, ma il dato è rimasto pressoché identico al 2013. Se nel 2013 erano state 1 milione e 224mila, infatti, nel 2016 sono diventate 1 milione e 241 mila.

Precedenti che non fanno ben sperare: La sensazione è che questo non sia il percorso giusto per ottenere obiettivi condivisibili, ma per avere dati attendibili occorrerà aspettare almeno un anno. Certo se verrà veramente introdotta la *flat tax* non è difficile immaginare un'ulteriore aumento delle partite Iva. La migliore delle ipotesi, visto che l'altro rischio è quello che i rapporti precedentemente regolarizzati possano finire nel lavoro sommerso.

Le misure di contrasto alla povertà: i primi 9 mesi di ReI.

Per contrastare la diffusione del fenomeno della povertà, ormai quasi strutturale per il nostro Paese, [il 7 giugno 2017](#) il Governo aveva 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 è stata attivata dal gennaio 2018 ed è prevede 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.

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 va da circa 190 euro mensili per una persona sola, fino a quasi 490 euro per un nucleo con 5 o più componenti. Il ReI viene concesso per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi ed è necessario che trascorrono almeno 6 mesi dall'ultima erogazione prima di poterlo richiedere nuovamente.

Secondo [L'Osservatorio INPS](#) sull'andamento del ReI Nel periodo gennaio-settembre dell'anno 2018 sono stati erogati benefici economici a 379 mila nuclei familiari coinvolgendo più di 1 milione di persone. La maggior parte dei benefici vengono erogati nelle regioni del sud (69%) con interessamento del 72% delle persone coinvolte. Il 47% dei nuclei beneficiari di ReI, che rappresentano oltre il 51% delle persone coinvolte, risiedono in sole due regioni: Campania e Sicilia; a seguire Calabria, Lazio, Lombardia e Puglia coprono un ulteriore 28% dei nuclei e il 27% delle persone coinvolte.

Il tasso di inclusione del ReI, ovvero il numero di persone coinvolte ogni 10.000 abitanti, risulta nel periodo considerato a livello nazionale pari a 184; raggiunge i valori più alti nelle regioni Sicilia, Campania e Calabria (rispettivamente pari a 540, 517, 389) ed i valori minimi in Friuli Venezia Giulia ed in Trentino Alto Adige (pari in entrambi i casi a 23). Il 10% dei nuclei percettori di ReI risulta extracomunitario, per cittadinanza del richiedente la prestazione, e di questi si evidenzia un'incidenza del 30% nelle regioni del Nord.

L'importo medio mensile erogato nel periodo gennaio-settembre 2018, pari a 305 euro, risulta variabile a livello territoriale, con un range che va da 239 euro per i beneficiari della Valle d'Aosta a 336 euro per la Campania. Complessivamente le regioni del Sud hanno un valore medio del beneficio più alto di quelle del Nord pari a 53 euro (+20%) e del Centro pari a 37 euro (+13%).

Reddito di cittadinanza e legge finanziaria 2018

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.

Il Movimento 5 Stelle e l'attuale Vicepresidente del Consiglio Luigi Di Maio hanno fatto di questa misura uno dei principali pilastri delle proprie azioni propagandistiche e l'istituzione di una misura di cosiddetto reddito di cittadinanza è prevista con il varo della Legge Finanziaria 2018 di cui non sono a tutt'oggi ancora chiari contenuti, dimensioni e caratteristiche.

Al di là degli aspetti operativi e della sua effettiva istituzione il reddito di cittadinanza previsto e annunciato non si discosta nella sua filosofia di base dal [disegno di legge](#) presentato nella scorsa legislatura che 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*.

Il tema è, comunque, largamente dibattuto e, i detrattori di tale misura puntano il dito in maniera particolare sulla filosofia "assistenzialista" della misura che poco ha a che vedere con l'idea dell'affermazione di un diritto al reddito di carattere universale che viene definita con estrema chiarezza dalle parole di Stefano Rodotà in un passaggio molto chiaro di un'intervista concessa 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 solidarietà 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 2016 corrisponde a circa 10.400 euro l’anno

Diritto all'ambiente e vita buona

Il quadro generale

La traccia del percorso di verifica che ha come punto di riferimento il Rapporto sullo Stato dei Diritti – qui in particolare per quanto riguarda la protezione dell'ambiente – e le raccomandazioni formulate negli anni precedenti, si confronta, nella valutazione degli eventi rilevanti e dell'azione del nuovo Governo 5 stelle-Lega, con il necessario processo di assestamento del quadro normativo delineato dalla Legge 68 del 2015 e dalla Legge 132 del 2016 e, soprattutto, con l'avvio di una nuova legislatura e la formazione di un governo che si richiama a un esplicito cambiamento delle politiche finora seguite dagli altri governi.

Mettendo per un attimo da parte la verifica del processo di assestamento operativo delle nuove norme, pare opportuno delineare i contenuti del cambiamento che il nuovo governo ha dichiarato di perseguire in ambito ambientale, richiamando le dichiarazioni programmatiche dello stesso ministro responsabile.

Nella prima audizione parlamentare del luglio 2018 da parte del Ministro Costa di fronte alla Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici (VIII) della Camera dei Deputati, le linee programmatiche del dicastero sono state articolate nei seguenti punti:

- “proseguire e rendere più ambiziosa la lotta ai cambiamenti climatici attraverso la leva di uno sviluppo diverso basato sulla riduzione, fino all'eliminazione, dei fattori inquinanti;
- salvaguardare la natura, contrastare la perdita di biodiversità e valorizzare l'acqua come bene comune;
- impedire il consumo del suolo e prevenire il rischio idrogeologico;
- assicurare la sicurezza del territorio attraverso la prevenzione, il contrasto dei danni ambientali e la lotta alle “terre dei fuochi”;
- governare la transizione verso l'economia circolare e rifiuti zero;
- diminuire fino ad azzerare le infrazioni inflitte dall'Unione Europea all'Italia”.[\(1\)](#)

Ma, fra i contenuti delle linee programmatiche il Ministro si è soffermato sull'attuazione della Legge n. 68 del 2015-“Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente” e sulla necessità di apportare alcuni miglioramenti per evitare il rischio che un reato

ambientale venga derubricato a contravvenzione (in particolare abbiamo il reato di cui all'articolo 256 "Attività di gestione di rifiuti non autorizzata" e quello di cui all'articolo 259 "Traffico illecito di rifiuti" del Testo unico ambientale ancora puniti come contravvenzioni). Su questo aspetto si è soffermato, di recente, anche il Procuratore Nazionale Antimafia, Federico Cafiero De Raho, nel corso di un'audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (29 maggio 2019), il quale confermava la debolezza della norma nei confronti di reati che sono spesso commessi dalla criminalità organizzata, ma non riescono a ricadere all'interno delle competenze dell'Antimafia.

Queste indicazioni segnalano un quadro normativo riferito ai reati ambientali ancora *in progress*. Accanto alle criticità interpretative della legge 68, alle difformità che intervengono nella prassi operativa e alla necessità di poter disporre di competenze adeguate nel perseguimento dei reati ambientali – già richiamate nel Rapporto sui Diritti dell'anno scorso – si aggiungono altre incertezze che dovranno essere affrontate nel corso della Legislatura.

Sempre in ambito ambientale, i lavori del Parlamento in questi mesi si stanno di nuovo occupando del tema del consumo di suolo - fra l'altro uno dei punti di maggiore rilievo presenti nel Contratto di Programma del Governo giallo-verde per quanto riguarda il capitolo Ambiente, Green Economy e Rifiuti zero - riprendendo il dibattito già sviluppato nella precedente legislatura, ma che non aveva avuto esito dal punto di vista normativo..

Anche questo tema era stato inserito nel "monitoraggio" del Rapporto precedente e ci si era soffermati sui dati pubblicati dall'Ispra da cui emergeva che:

il consumo di suolo in Italia continua a crescere, pur segnando un importante rallentamento negli ultimi anni. Nel periodo compreso tra novembre 2015 e maggio 2016 le nuove coperture artificiali hanno riguardato altri 50 chilometri quadrati di territorio, ovvero, in media, poco meno di 30 ettari al giorno;

il consumo di suolo è passato dal 2,7% stimato per gli anni '50 al 7,6% del 2016, con un incremento di 4,9 punti percentuali e una crescita percentuale del 184% (e con un ulteriore 0,22% di incremento negli ultimi sei mesi analizzati). In termini assoluti, il consumo di suolo ha intaccato ormai 23.039 chilometri quadrati del nostro territorio.

In un più recente Rapporto Ispra-Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, è stato reso noto l'aggiornamento al 2017 della copertura del suolo in Italia(2). Le superfici artificiali e le costruzioni hanno raggiunto la quota del 7,65% del totale della superficie, con un incremento dell'1,09% fra il 2012 e il 2017, mentre arbusti e vegetazione erbacea si sono ridotti rispettivamente del 10,2% e del 4%.

Rispetto al dato nazionale, in alcune regioni la quota di superfici artificiali e costruzioni risulta sensibilmente superiore: la Lombardia è al 12,99%, il Veneto al 12,35%, la Cam-

pania al 10,36%. Nel Mezzogiorno solo la Puglia supera la soglia nazionale, mentre al Centro Nord restano al di sotto del dato nazionale il Piemonte, la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige, la Toscana, Umbria e Marche.

Attualmente sono in corso di esame presso la Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali (XIII) del Senato quattordici disegni di legge riconducibili alla materia del consumo di suolo.

La complessità dell'argomento – al cui interno possono essere ricondotti altri aspetti come la rigenerazione urbana, la valorizzazione dell'agricoltura, il riuso edilizio e urbanistico, il recupero di aree industriali dismesse (e relativi problemi di bonifica), la tutela del paesaggio, il disagio urbano e ambientale, i rischi idrogeologici – impone l'adozione di una legge quadro nazionale che sia in qualche modo coerente con le competenze regionali sulla materia e con le iniziative già intraprese da diverse regioni (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Liguria, Provincia Autonoma di Trento, Toscana, Umbria).

Inoltre, dal punto di vista economico, un intervento normativo di questo genere crea impatti rilevanti - in termini di opportunità, ma anche di potenziali costi – prevalentemente su settori come le costruzioni e l'agricoltura, che dovranno essere regolati attraverso meccanismi di incentivazione tali da garantire un equilibrio fra vantaggi economici delle imprese e obiettivi collettivi di conservazione della risorsa suolo.

Il mancato risultato della precedente legislatura e la numerosità delle iniziative parlamentari confermano la complessità del tema, mentre il grande interesse che si muove intorno ad esso attesta che si tratta di una partita centrale nello svolgimento della legislatura e nella costruzione di un quadro di riferimento per tutto ciò che riguarderà la gestione sostenibile del territorio.

Una prospettiva importante, dalla quale osservare lo stato di protezione dell'ambiente, è data dalla situazione delle procedure di infrazione che l'Unione Europea ha posto in essere contro l'Italia in campo ambientale e che, come si è visto, rappresenta uno degli ambiti principali delle linee programmatiche indicate dal Ministro Costa.

Su 71 procedure di infrazione attualmente in corso, 16 sono riconducibili alla materia ambientale, che è anche la materia su cui si concentrano più procedure. Di queste, le più recenti (2017-2019) fanno riferimento riciclaggio delle navi, il monitoraggio della qualità delle acque, il trattamento delle acque reflue urbane, biodiversità e condivisione dei benefici che derivano dall'utilizzazione delle risorse genetiche (Protocollo di Nagoya), mentre risalgono a prima del 2010 infrazioni sull'emergenza rifiuti in Campania e la non corretta applicazione delle direttive sui rifiuti e sulle discariche.

E proprio il livello di criticità che ha raggiunto il problema delle discariche abusive in Italia – oggetto fra l'altro della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2 dicembre 2014 - ha portato nel 2017 alla nomina del Commissario straordinario

per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale. Nella relazione trasmessa alle Camere nell'ottobre 2018, il Commissario ha affermato che dei 200 siti da mettere in regola alla data della sentenza della Corte, oggi rimangono ancora da risolvere 55 siti, e che prevedibilmente questi ultimi potranno essere bonificati o messi in sicurezza entro il 2020.

Un altro ambito di forte criticità per il territorio e per l'ambiente è rappresentato dai siti contaminati da attività industriali. Secondo la normativa sono definiti "siti di interesse nazionale (SIN)" in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali. (Art. 252, comma 1 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.).

Ispra su questo punto riporta sul suo portale informazioni di particolare interesse e riguardanti tutti i 41 siti tuttora in fase di bonifica:

superficie complessiva a terra dei SIN pari a 171.268 ettari e rappresenta lo 0,57% della superficie del territorio italiano;

estensione complessiva delle aree a mare ricomprese nei SIN è pari a 77.733 ettari;

i SIN sono presenti in tutte le regioni italiane ad eccezione del Molise;

l'avanzamento complessivo delle procedure a terra per 35 SIN (ad eccezione di 4 SIN con contaminazione prevalente da amianto e dei SIN Bacino del Fiume Sacco e Officina Grande Riparazione ETR di Bologna), per oltre il 60% della superficie sia per i suoli che per le acque sotterranee;

gli interventi di bonifica/messa in sicurezza sono stati approvati con decreto in più del 12% delle superfici (17% nel caso delle acque sotterranee) e il procedimento si è concluso nel 15% della superficie complessiva per i suoli e nel 12% per le acque sotterranee.

Fra i siti a maggiore estensione si possono ricordare quello di Casale Monferrato (area ex Piemontese, Eternit) con 74mila ettari di superficie a terra; quello di Cengio in Liguria (riferito allo stabilimento di coloranti dell'ACNA, da cui fuoriuscirono gas tossici nel 1998 e che fu causa dell'inquinamento del fiume Bormida); quello di Priolo in Sicilia (con un impatto sulle acque marine per una superficie di oltre 10mila ettari, oltre a circa 6mila ettari sulla terra); quello del Sulcis-Iglesiente in Sardegna (32mila ettari in mare, poco meno di 20mila a terra).

Nell'elenco è naturalmente presente l'area dell'Ilva di Taranto, oggetto in questi mesi di forti contrasti all'interno del governo e da sempre simbolo della contrapposizione fra obiettivi economici, produttivi e occupazionali, da un lato, e di tutela della salute dei cittadini, dall'altro.

Nella relazione consegnata da Ispra alla X Commissione Permanente-Industria, Commercio e Turismo del Senato (audizione del 13 giugno 2019, avente come oggetto le principali aree di crisi industriale complessa in Italia e l'area di crisi di Taranto, in particolare), si legge: “Nonostante i controlli effettuati alla fonte nel corso del 2018 e nel primo trimestre del 2019 evidenzino un sostanziale rispetto delle prescrizioni autorizzative per quanto riguarda le concentrazioni e i flussi di massa degli inquinanti emessi in atmosfera, permangono le problematiche sull'area connesse all'ordine di grandezza della massa complessiva di inquinanti provenienti dall'intero siderurgico e al recente incremento della frequenza di apertura delle valvole di emergenza «bleeders» dovuti ad eventi accidentali.

Talune condizioni, come ad esempio particolari condizioni meteorologiche, variazioni nel tempo dell'intensità delle attività produttive nell'adiacente area industriale, movimentazione di materiali in grado di rilasciare microinquinanti organici sotto forma di particelle aerodisperse sedimentabili correlati con una situazione di inquinamento pregresso presente nell'area, possono dare origine a circostanziate singolarità rispetto a quanto normalmente misurato dalle reti di controllo della qualità dell'aria esterne allo stabilimento con particolare riferimento alle reti deposimetriche”.

Attualmente il Ministero dell'Ambiente ha disposto il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) dello stabilimento siderurgico, “subordinato agli esiti delle valutazioni del danno sanitario elaborate sulla base degli scenari emissivi di riferimento (produzione di 6 milioni tonnellate/anno di acciaio attualmente autorizzata; completamento degli interventi elencati nel DPCM del 29 settembre 2017)”.

Le nostre raccomandazioni e il punto della situazione

Nel precedente Rapporto sui Diritti erano state formulate le seguenti Raccomandazioni:

Garantire il funzionamento del nuovo quadro normativo relativo al codice penale ambientale, misurando il grado di efficacia delle norme, superando le criticità interpretative e di prassi esecutiva e assicurando risorse finanziarie adeguate;

Rafforzare il piano dei controlli e l'azione giudiziaria di contrasto ai reati ambientali attraverso percorsi formativi specialistici destinati al personale delle Forze dell'Ordine e del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente;

Avviare un processo di integrazione dei diversi dispositivi dedicati alla protezione dell'ambiente, eliminando gli elementi distorsivi e in conflitto con le politiche ambientali come la reiterazione di sussidi e incentivi a settori che utilizzano combustibili fossili;

Sostenere programmi di informazione e coinvolgimento della cittadinanza di supporto alla funzione repressiva e preventiva delle norme e dei dispositivi finalizzati al contrasto del danno ambientale;

Adempiere alle indicazioni contenute nelle procedure di infrazione emanate dalla Commissione europea e relative al superamento dei livelli di tolleranza dell'inquinamento atmosferico nelle aree urbane;

Riproporre nella nuova legislatura i contenuti del disegno di legge sul consumo di suolo e riuso del suolo edificato (A.S. 2383), assumendo come impegno imprescindibile l'azzeramento del consumo di suolo entro il 2050.

A un anno di distanza – e con l'avvio di una nuova legislatura e l'insediamento del nuovo governo – è in qualche modo cresciuta la consapevolezza istituzionale nei confronti delle criticità del quadro normativo riguardante i reati ambientali e, nello stesso tempo, può essere riscontrata una maggiore integrazione fra il sistema nazionale dedicato alla protezione dell'ambiente (Ispra, agenzie regionali, ministero) e l'azione della magistratura indirizzata al contrasto dei reati ambientali.

Nel periodo risulta anche maggiore l'impegno alla soluzione di temi complessi con il consumo di suolo (anche se con l'incertezza degli esiti dei dispositivi normativi oggi in esame al Parlamento) o al superamento delle criticità che hanno motivato le procedure di infrazione avviate dall'Unione Europea nei confronti dell'Italia.

Resta quindi necessaria un'azione di monitoraggio e controllo dell'avanzamento su problemi di grande impatto sull'opinione pubblica e sulla qualità stessa della vita dei cittadini.

Consumo irrazionale del suolo, discariche abusive, siti di interesse nazionale ancora da bonificare, così come l'esposizione di ampie fette del territorio ai rischi di dissesto idrogeologico o comunque a eventi estremi di carattere meteorologico, hanno effetti rilevanti che si affiancano e si accompagnano per lungo tempo agli eventi specifici e puntuali o circoscritti ad aree particolarmente vulnerabili.

Questi effetti – soprattutto se cumulati, stratificati o non affrontati tempestivamente e adeguatamente – producono, su tutto, un'indisponibilità all'accesso e all'uso del territorio, limitando di conseguenza la libertà stessa dei cittadini, che vedono intaccato, di fatto, l'esercizio pieno dei propri diritti (si pensi alla salute, in particolare) e subiscono una sottrazione di opportunità che rappresenta il vero costo sociale del mancato presidio dei temi ambientali.

Note

- (1) - Audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Sergio Costa, sulle linee programmatiche del suo dicastero. Camera dei Deputati, VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici, 25 luglio 2018.
- (2) - Ispra- Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, "Territorio. Processi e trasformazioni in Italia", dicembre 2018.

Dati sensibili riservatezza e oblio

Il punto della situazione

La vicenda Cambridge Analytica: dalla profilazione commerciale a quella politico-elettorale

Dal punto di vista del diritto alla protezione dei dati personali, il 2018 si è caratterizzato per le rivelazioni sulla vicenda Facebook-Cambridge Analytica, relativa all'utilizzo, da parte di questa società, dei dati personali di un quantitativo enorme (circa 87 milioni) di utenti Fb (e, parrebbe, anche di meri visitatori delle pagine del social network) a loro sostanziale insaputa, per costruirne profili psicografici utili alla verifica dell'efficacia della propaganda durante la campagna elettorale per le presidenziali statunitensi (e, probabilmente, non solo).

Veicolo di questa raccolta a strascico di dati inerenti posizione geografica, like, interessi, pagine seguite, sarebbe stata un'app elaborata dalla società, che avrebbe acquisito tramite la registrazione i dati degli utenti Fb registrati e dei loro "amici".

L'inchiesta (condotta, negli Usa, anche dalla Commissione parlamentare esercente il controllo politico sui servizi di intelligence) che ne sarebbe seguita avrebbe, poi, rivelato interferenze di potenze straniere (in particolare russe) sulle elezioni americane, attraverso propaganda mirata e "dark ads", ovvero messaggi occulti volti a orientare in vario modo il consenso elettorale.

A seguito della diffusione delle rivelazioni sul caso, è stata avviata un'istruttoria congiunta delle Autorità di protezione dati europee, tuttora in corso, volta a chiarire meglio i contorni della vicenda e ad accertare le responsabilità delle parti coinvolte.

Ma soprattutto, la conoscenza di questa vicenda ha promosso una generale consapevolezza dell'importanza di proteggere i propri dati personali, esigendo condizioni contrattuali chiare e verificando compiutamente la portata dei consensi resi, spesso in maniera superficiale se non addirittura irriflessa, rispetto al trattamento dei nostri dati.

La vicenda Ca-Fb ha reso evidente come i dati personali siano lo strumento su cui si esercita il potere, privato e pubblico, oggi.

Attraverso il possesso delle informazioni sulle attitudini dei cittadini, le loro propensioni e i loro bisogni si propongono messaggi politici altamente personalizzati, rendendo così possibile la manipolazione del consenso e, in ultima analisi, un pesantissimo con-

dizionamento del risultato elettorale, laddove come in questo caso il microtargeting sia utilizzato rispetto alle scelte politiche.

Dalla profilazione dell'utente ai fini della pubblicità mirata di prodotti e servizi si è passati alla profilazione del cittadino potenziale elettorale, per predirne e orientarne le scelte, con un salto sicuramente immaginabile ma comunque non meno dirimente su istituzioni democratici fondativi.

Il metodo è sempre lo stesso: con il monitoraggio continuo della rete si mappa puntualmente la totalità delle esigenze di ciascuno, per elaborare contenuti personalizzati anche nell'offerta elettorale, selezionando ogni messaggio per renderlo sempre più affine a quello che gli algoritmi decifrano delle inclinazioni del suo destinatario.

Se, però, la profilazione a fini commerciali già comporta di per sé una rilevante compressione della libertà (anche di scelta), dell'autonomia, in una parola dell'autodeterminazione di ciascuno, la profilazione a fini elettorali e la manipolazione del consenso hanno effetti dirompenti sulla tenuta della democrazia, sui quali si deve riflettere.

Se CA avesse condizionato tutti gli utenti di FB (che contano più degli abitanti di un continente), le sorti della politica mondiale sarebbero state decise attraverso questo sistema distorsivo e poche imprese oligopoliste avrebbero potuto orientare scelte collettive di primaria importanza.

La caduta delle quotazioni in borsa di FB a seguito di questa vicenda - a prescindere dalle sue reali responsabilità- dimostra che dalle modalità di gestione dei dati personali dipende, più di ogni altra cosa, la reputazione, l'affidabilità di un'azienda. La protezione dati allora, oltre che ineludibile presupposto di libertà, è anche una risorsa reputazionale preziosa.

Il nuovo quadro giuridico

Il dato maggiormente significativo per il periodo concerne il definitivo completamento del quadro giuridico in materia di protezione dati, con l'applicabilità, dal 25 maggio 2018, del Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR: (UE) 2016/679) l'entrata in vigore, il 19 settembre scorso, del d.lgs. 101/18, di adeguamento dell'ordinamento interno al Regolamento stesso e, l'8 giugno, del d.lgs. 51/2018, di recepimento della direttiva (UE) 2016/680, relativa al trattamento di dati personali per fini di polizia e giustizia penale.

E' questa la cornice normativa in cui si iscrive oggi (e probabilmente per il prossimo futuro) il rapporto tra persona e tecnica.

La disciplina di protezione dati è infatti la pietra angolare attorno a cui si può e si deve

tentare di governare il cambiamento cogliendo le straordinarie opportunità offerte dalla tecnica, senza però perdere di vista la gerarchia assiologia su cui si fonda lo Stato di diritto e la democrazia, in particolare una democrazia personalista quale la nostra (e in un ordinamento, quale quello dell'Ue, la cui Carta dei diritti si apre enunciando il diritto di ciascuno alla dignità e quindi il valore della persona).

La disciplina di protezione dati è dunque il terreno su cui costruire un'alleanza tra la tecnica e la persona, l'innovazione e il diritto, la scienza e l'autodeterminazione, in quanto è il ramo del diritto che disciplina l'elemento costitutivo della società digitale, ovvero i dati (che come vedremo sono sempre più personali, per effetto di una lettura evolutiva e garantista della nozione di dato personale, offerta dal Gdpr).

La lungimiranza e al tempo stesso la centralità della protezione dati nel contesto sociale attuale è resa evidente dal nuovo quadro giuridico, che introduce innovazioni importanti, sotto vari profili.

Il nuovo quadro giuridico è composto – come si accennava - dalla direttiva 680, che riguarda i settori della polizia e della giustizia penale, mentre il Gdpr è definito generale perché si applica a ogni trattamento, ad eccezione di quelli, appunto, previsti dalla direttiva e di quelli in settori sottratti alla competenza dell'Ue come l'intelligence, anche se come vedremo appunto il legislatore italiano ha scelto di continuare nella tradizione già invalsa da noi di disciplinare anche le garanzie rispetto a questo tipo di trattamenti.

Il regolamento si applica anche alla giustizia non penale, rompendo dunque sotto questo profilo l'unità della giurisdizione, in quanto il settore penale resta disciplinato dalla direttiva. Naturalmente nel merito le differenze non sono così radicali ma indubbiamente vi sono anche soltanto rispetto allo strumento giuridico che introduce tale disciplina.

La differenza essenziale tra i due strumenti giuridici consiste nella diretta efficacia e immediata applicabilità del Gdpr, con efficacia dunque anche orizzontale che radica posizioni giuridiche soggettive, mentre la direttiva ha efficacia verticale, limitata dunque all'imposizione agli Stati di obblighi di risultato.

II GDPR

Tra le principali innovazioni, generali, del Regolamento si segnalano:

- 1) il passaggio da una normativa di armonizzazione a una di uniformazione con il regolamento (rispetto a cui il dlgs 101/18 interviene come norma meramente interstiziale, di integrazione delle norme del Gdpr nei soli ambiti dallo stesso consentito);
- 2) l'applicabilità extra Ue della disciplina, a titolari che offrano beni o servizi a persone che si trovino nell'Ue o ne monitorino il comportamento, così di fatto estendendo

l'applicabilità della normativa Ue anche oltreoceano e, in particolare, ai titani del web;

3) il radicamento della disciplina su una base giuridica, quale l'art. 16 TFUE, volta alla tutela di questo diritto fondamentale, laddove la direttiva 95/46 si fondava sulla competenza in materia di mercato interno. Il che naturalmente ha una serie di implicazioni in ordine alle scelte di tutela, assai rilevanti. Va comunque chiarito che il diritto alla protezione dati è comunque, anche all'interno del nuovo quadro giuridico, oggetto di costante bilanciamento con gli altri interessi confliggenti, tra i quali l'esigenza di garanzia della libera circolazione dei dati.

Tra le principali innovazioni, nel merito, apportate dal Regolamento, si segnalano:

L'approccio preventivo che caratterizza l'impiego di cautele volte a prevenire rischi di violazione del diritto alla privacy, mediante alcune specifiche misure, tra le quali:

- privacy by design e by default, tecniche che mirano cioè a incorporare misure a tutela della privacy negli stessi dispositivi, come configurazione o impostazione predefinita,;
- estensione generalizzata della comunicazione al Garante (e in alcuni casi agli stessi interessati) delle violazioni di dati personali (data breach), volta a consentire l'attivazione, da parte dell'Autorità, dei propri poteri a tutela degli interessati;
- valutazione d'impatto privacy dei trattamenti caratterizzati da un grado significativo di rischio per i diritti e le libertà degli interessati, secondo quell'approccio basato sul rischio che connota l'intero Gdpr;
- responsabilizzazione del titolare, tenuto non alla mera, quasi burocratica, di singole misure a tutela della privacy, ma all'adozione di una complessiva strategia aziendale di tutela dei dati personali, simile a quei compliance programs previsti dalla disciplina della responsabilità da reato degli enti di cui al d.lgs. 231/2001. Sono in senso lato riconducibili all'"accountability" del titolare anche l'adesione a codici di condotta o sistemi di certificazione, che rileva anche ai fini sanzionatori in termini naturalmente favorevoli all'agente;
- nomina (obbligatoria per gli enti pubblici e per i trattamenti più significativi) del responsabile della protezione dati, con funzione consultiva e di supporto al titolare, ai fini della migliore gestione dei trattamenti.

Rilevante è anche l'estensione della nozione di dato personale, estesa anche a informazioni parziali che, se combinate, possano rendere identificabile l'interessato, secondo un paradigma ripreso anche nell'ambito della revisione della Convenzione 108 del Consiglio d'Europa.

Importante anche il rafforzamento del ruolo del Garante (di cui tra l'altro si deve acquisire obbligatoriamente il parere anche sugli atti legislativi), inserito in una rete europea

dai contorni sempre più definiti nel senso di una cooperazione tanto forte quanto rispettosa dell'indipendenza delle singole Autorità di protezione dei dati.

Il profilo sanzionatorio amministrativo è decisamente rafforzato, con sanzioni che secondo i criteri della giurisprudenza della Cedu devono definirsi para-penali, sebbene la risposta punitiva sia comunque diversificata, affiancandosi alle sanzioni pecuniarie anche misure di tipo correttivo che potranno integrare o sostituire le prime, ove sia sufficiente anche la sola tutela in forma specifica.

Il risarcimento del danno si delinea secondo un modello di responsabilità semioggettiva (dunque particolarmente favorevole al danneggiato), già noto all'ordinamento italiano.

Il diritto alla protezione dati conosce poi nuovi e importanti corollari. Anziutto, il diritto all'oblio, nella forma della cancellazione dei dati per il cui trattamento venga meno uno dei presupposti o si configuri, anche solo in ragione del tempo trascorso, come sproporzionato. Si disciplina inoltre il diritto alla portabilità dei dati, che consente di trasferire da un titolare all'altro i propri dati personali, contrastando così anche situazioni oligopolistiche o comunque anticoncorrenziali.

Il decreto di adeguamento al GDPR

Il d.lgs. 101 del 2018 ha introdotto alcune importanti disposizioni di adeguamento dell'ordinamento al Gdpr, negli spazi consentitigli dalla stessa fonte europea. Anziutto, in linea generale (e nell'esercizio di una delega sostanzialmente conservativa), si sono mantenuti gli istituti della disciplina previgente, non incompatibili con il Regolamento, che hanno dato migliore prova di sé, mutandone la forma ove necessario, anche al fine di rendere meno traumatico, per i cittadini, il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina. E in ragione anche dell'innovatività e lungimiranza del Codice in materia di protezione dei dati personali, che ha già 15 anni fa introdotto norme all'avanguardia in molti settori. Così per i codici deontologici che, nelle materie rimesse agli interventi integrativi degli Stati (si pensi al giornalismo), pur con diversa denominazione mantengono la loro natura di soft-law, costituendo parametri integrativi della legittimità del trattamento.

Si confermano le garanzie, già introdotte dalla disciplina previgente e libere da vincoli europei (non essendo la materia di competenza dell'Ue), rispetto al trattamento di dati personali per fini di intelligence, con una scelta significativa proprio perché volta ad accordare ai cittadini alcune tutele essenziali anche in un contesto, quale appunto quello della sicurezza nazionale, tradizionalmente caratterizzato dalla recessività degli interessi individuali rispetto a quelli pubblici.

La sanzione penale, nel rispetto del ne bis in idem e del principio di frammentarietà, è

riservata a condotte caratterizzate da un disvalore maggiore, lesive della privacy individuale o del corretto esercizio delle funzioni del Garante (quale bene giuridico alla prima strumentale) e pertanto meritevoli della particolare efficacia preventiva di tale sanzione.

Si è mantenuto il meccanismo premiale per il pagamento in misura ridotta delle sanzioni amministrative pecuniarie, alle quali si affiancheranno (in alcuni casi anche in funzione vicaria), le misure “correttive”, di natura inibitoria, interdittiva, prescrittiva.

Importante anche la scelta di fissare la soglia del consenso del minore a un’età- 14 anni – coerente con altre norme dell’ordinamento che, a quell’età, ammettono una parziale capacità di agire del minore (ad esempio per le istanze di rimozione di contenuti lesivi, in materia di cyberbullismo), ma soprattutto aderente a una realtà sociale che non si può ignorare con lo schermo, spesso velleitario perché facilmente eludibile, della rappresentanza genitoriale. Ciò non vuol dire, naturalmente, che i minori debbano essere lasciati soli nell’esercizio di questa libertà, ma che devono essere educati a comprendere opportunità e insidie di una realtà, quale quella digitale, che sempre più assorbe ogni dimensione della vita.

Di particolare rilievo è, poi, la scelta discrezionale (tanto del d.lgs. 101 quanto di quello di recepimento della direttiva 680) di imporre, anche per gli uffici giudiziari, un responsabile della protezione dei dati, nella consapevolezza dell’importanza del contributo che può fornire ai titolari

Il decreto di recepimento della direttiva su polizia e giustizia penale

Il decreto n. 51 del 2018 ha introdotto le norme di recepimento della direttiva 680 sul trattamento di dati personali per fini di polizia e giustizia penale, volta a introdurre una cornice essenziale di garanzie per i cittadini i cui dati siano trattati, appunto, dall’autorità di pubblica sicurezza o dall’autorità giudiziaria in sede penale.

Le scelte più significative del legislatore nazionale concernono:

la nomina obbligatoria del responsabile della protezione dei dati anche per l’autorità giudiziaria nell’esercizio delle sue funzioni (laddove la direttiva consentiva anche di prescindere);

il rinvio a uno specifico decreto del Presidente della Repubblica della previsione, nel dettaglio, dei singoli trattamenti svolti per fini di polizia e giustizia penale, con la disciplina puntuale dei termini di conservazione, delle modalità di accesso, ecc.,

la previsione di fattispecie sanzionatorie amministrative modulate (quanto a condotta e criteri applicativi) su quelle del Regolamento, sia pur con cornici edittali meno elevate;

l'individuazione del Garante per la protezione dei dati personali quale autorità di controllo nazionale unica, salvo per i trattamenti svolti dall'autorità giudiziaria nell'esercizio delle sue funzioni. Relativamente a questi trattamenti si è preferito non indicare un'autorità altra, ma rimettere il controllo di legittimità alla stessa sede processuale, con gli strumenti del processo, secondo la soluzione percorsa dal legislatore tedesco;

l'introduzione del diritto di "chiunque" (dunque anche del terzo) di richiedere la rettifica, cancellazione o limitazione dei suoi dati contenuti in atti giudiziari o indagini, anche in sede processuale (norma particolarmente importante anche ai fini dei dati captati in sede intercettativa);

la previsione di una specifica fattispecie delittuosa modellata sulla falsariga dell'abuso di ufficio e del trattamento illecito di dati personali (con dolo di danno o di profitto ed evento consistente nel nocumento causato all'interessato) volta a colpire le forme di abuso del potere di trattamento in danno del cittadino, realizzate in violazione di alcune norme particolarmente rilevanti (quelle sulla profilazione fondata su dati sensibili o quella sui presupposti di liceità del trattamento).

Le intercettazioni

Le garanzie previste dal decreto 51, in particolare in ordine al diritto di "chiunque" a richiedere la cancellazione, limitazione o rettifica dei dati risultano particolarmente importanti anche alla luce della sostanziale sospensione dell'efficacia della riforma Orlando della disciplina delle intercettazioni (d.lgs. 216/2017), disposta con decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2018.

Infatti, il canone di stretta indispensabilità sancito dalla riforma per l'utilizzo delle intercettazioni, tanto nell'an (le sole rilevanti) quanto nel quomodo (le sole parti necessarie), si trarrebbe anche dai principi di minimizzazione e proporzionalità enunciati dal d.lgs. 51, sebbene in assenza delle sue implicazioni strettamente processuali (ad esempio sull'anticipazione dell'udienza filtro ecc.).

Importante risulta, come si accennava, anche la previsione del diritto di chiunque (anche del terzo) di chiedere la rettifica, la cancellazione o la limitazione dei propri dati personali contenuti in atti processuali, ponendo così rimedio alle non infrequenti inesattezze o citazioni sovrabbondanti di dati irrilevanti.

Trasposto sul piano delle intercettazioni, questo rimedio dovrebbe consentire, in particolare (ma non solo) al terzo di richiedere, con maggiore efficacia rispetto alla procedura delineata dall'art. 269 cpp, l'eliminazione di proprie conversazioni irrilevanti a fini probatori.

La data retention

Con il decreto legislativo n. 51/18 non si è, tuttavia, colta l'occasione per rivedere la disciplina della conservazione dei tabulati (dati di traffico telefonico e telematico) ai fini dell'acquisizione nei procedimenti penali, la cui durata, con la legge europea del 2017 (n. 167/2017), è stata portata a sei anni dai dodici mesi (o ventiquattro, ovvero trenta giorni, in ragione della tipologia del dato) previsti in precedenza.

Tale disciplina contrasta, in più punti, con l'ordinamento e con la giurisprudenza dell'Unione europea. Proprio in ordine al tema della data retention, infatti, la Corte di giustizia- con la sentenza Digital Rights del 2014 e, quindi, con la Tele2 Sverige del 2016- ha inaugurato una giurisprudenza particolarmente garantista, volta a limitare la discrezionalità del legislatore nella previsione del termine di conservazione dei dati, in conformità al principio di proporzionalità tra esigenze investigative e privacy. L'affermazione del principio è stata così forte da indurre la Corte ad annullare l'intero testo della direttiva europea (n. 2006/24) sulla conservazione dei dati di traffico, in quanto legittimava la conservazione dei tabulati per un periodo (due anni) ritenuto eccessivo.

La sorveglianza non può mai essere generalizzata e massiva ma – lo precisa la Corte di giustizia nella recente sentenza Tele2- deve fondarsi su requisiti individualizzanti, rivolgendosi cioè nei confronti di soggetti coinvolti, in qualche misura, in attività criminose ovvero limitandosi a specifici luoghi nei quali emergano esigenze investigative relative, sempre, a gravi reati e previa adeguata delimitazione temporale della durata della conservazione.

La normativa italiana risulta dunque difficilmente compatibile con i principi affermati dalla Corte; ragione per la quale, proprio in sede di recepimento della direttiva 680, sarebbe stato quantomai opportuno procedere – sia pur con un'interpretazione estensiva dei criteri direttivi della delega legislativa – a un'ampia e radicale revisione della disciplina interna sulla conservazione dei dati di traffico. Il Garante aveva suggerito tale modifica tanto in sede di parere sullo schema di decreto legislativo, quanto in sede di audizione dinanzi alla Commissione parlamentare speciale per gli atti urgenti del Governo. Tuttavia, come anticipato, la richiesta del Garante è rimasta inascoltata, in base all'argomento della non riconducibilità della materia ai limiti della delega legislativa.

Privacy e intelligence

Particolarmente importante risulta il rinnovo (in data 6 ottobre 2017) del protocollo d'intenti tra Autorità Garante e il Dipartimento informazioni per la sicurezza della Repubblica (infra: Dis), che rilancia le linee dell'intesa istituzionale avviata nel 2013, rife-

rendola anche al nuovo quadro giuridico tanto in materia di protezione dei dati quanto in materia di cybersecurity.

Si tratta di uno strumento importante per consentire l'effettività del controllo del Garante anche in un ambito, quale quello dei trattamenti di dati personali per fini di sicurezza nazionale, tradizionalmente caratterizzato dalla recessività della tutela dei diritti individuali rispetto alle esigenze collettive.

Tale strumento è stato anche oggetto di apprezzamento da parte dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, in quanto esempio particolarmente positivo di esercizio dei poteri di controllo delle Autorità di protezione dati nei settori rispetto ai quali maggiore è la discrezionalità del legislatore nazionale.

Oltre l'oblio: il diritto al “ridimensionamento della propria visibilità mediatica”

Con la sentenza n. 7846 del 5 settembre 2018, il Tribunale di Milano ha chiarito, sia pur in via incidentale, come il diritto alla deindicizzazione sussista anche rispetto a notizie soltanto inesatte, ancorché in assenza del decorso di un tempo sufficiente a integrare i presupposti del “diritto all'oblio”.

La decisione accoglie il ricorso avverso un provvedimento del 21.12.17 con cui il Garante ha ordinato la deindicizzazione “globale” (dunque anche dalle versioni extraeuropee di Google) di 26 url inerenti post su blog o brevi articoli anonimi pubblicati nel luglio 2017.

Tali post attribuivano all'interessato – residente all'estero e iscritto all'AIRE - la responsabilità per una “opera seriale di diffamazione nei confronti di docenti, università, studenti e donne” in Italia e Usa, condotta dal sito [presto.news](#) di cui egli sarebbe stato gestore, peraltro asseritamente fingendosi professore di diverse università. Gli si attribuivano anche reati quali molestie sessuali, stalking, cyberbullismo, grooming, insinuandosi anche sia affetto da infermità mentale. Nessuno di questi post conteneva elementi circostanzianti tali presunte attività illecite. A sostegno dell'istanza, oltre alla pretesa falsità delle imputazioni attribuitegli, il ricorrente adduceva anche la ricezione di un'email proveniente da persona riconducibile al sito su cui sono stati pubblicati molti dei post in questione, con la quale e-mail gli veniva richiesta una ingente somma di denaro per la rimozione dei post stessi. Da ricerche condotte dal ricorrente, il gestore di tale sito sarebbe stato condannato per estorsione per fatti analoghi.

Il Garante ha accolto il ricorso relativamente alla richiesta di deindicizzazione globale dei post, in considerazione dell'impatto sproporzionatamente negativo, sulla dignità dell'interessato, della perdurante reperibilità degli articoli/post in questione (citandosi

anche un punto delle Linee guida del WP 29, che introduce una sorta di presunzione di meritevolezza dell'accoglimento delle istanze per la deindicizzazione in presenza di "campagne personali contro un determinato soggetto, sotto forma di "rant", esternazioni negative "a ruota")". L'adesione all'istanza di deindicizzazione globale –all'esame della Corte di giustizia su rinvio francese- è stata motivata in base all'esigenza "di rendere effettiva la tutela assicurata al ricorrente nel caso di specie, tenuto conto anche che quest'ultimo ha dichiarato di risiedere al di fuori dell'Unione europea, occorra estendere l'attività di rimozione degli URL in questione anche alle versioni extraeuropee del motore di ricerca".

Il provvedimento è stato impugnato da Google tanto rispetto alla deindicizzazione globale (contestando dunque la carenza di attribuzione del Garante in ordine a un ambito territoriale secondo la direttiva 95/46 e il Codice, allora vigenti, sottrattogli) quanto rispetto al merito, sostenendo che la causa petendi, in quanto riconducibile all'onore, fosse sottratta alla competenza del Garante e rimessa all'esclusiva competenza dell'a.g.o..

La sentenza non affronta la questione della deindicizzazione globale, ritenendola assorbita dai profili di merito e ribadendo la necessità di attendere la valutazione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale.

L'accoglimento del ricorso è tutto fondato sul merito del ricorso e sulla correttezza ed esattezza dei dati contenuti nei post deindicizzati, desunte da elementi probatori emersi successivamente alla pronuncia del Garante.

L'interessato è infatti stato oggetto, nei primi mesi dell'anno, di alcune inchieste giornalistiche essendosi egli candidato alle politiche nelle circoscrizioni Centro e Nord America, quale rappresentante degli italiani all'estero, sebbene si stia accertando la presunta falsità della firma notarile apposta sui documenti presentati al Ministero dell'intero all'atto della registrazione della sua lista. I servizi giornalistici avrebbero anche confermato la veridicità del contenuto di gran parte dei post deindicizzati.

La conclusione del Tribunale è stata, dunque, di ritenere corrette, esatte, aggiornate, pertinenti e meritevoli di interesse pubblico le informazioni contenute nei post, relativamente peraltro a un personaggio da ritenersi pubblico in quanto candidato alle scorse politiche.

Tale conclusione – giocata tutta su profili di merito ed elementi probatori ignoti al Garante – sottende tuttavia, implicitamente, la conferma della correttezza della linea interpretativa adottata dal Garante, volta ad ammettere la deindicizzazione non solo nei casi di oblio stricto sensu intesi (legati cioè al decorso del tempo di una notizia in passato degna di interesse pubblico), ma anche nei casi di inesattezza dei dati trattati.

Il Tribunale ammette infatti che- pur non potendo naturalmente il Garante sindacare la diffamatorietà di determinati contenuti, rimessa alla competenza del giudice.- egli possa

certamente valutare la liceità del trattamento realizzato con la diffusione dei dati in questione, ammettendosi espressamente la possibilità che si verifichino “sia una lesione del diritto al corretto trattamento dei dati personali sia una lesione del diritto all’onore, alla reputazione, all’immagine”. In tali casi, il Garante esamina la questione inerente l’onore solo come “conseguenza della lesione dell’identità personale (realizzata con un illecito trattamento di dati personali)”.

Lo stesso motore di ricerca – precisa il tribunale – non può essere chiamato che a rispondere della correttezza del trattamento realizzato con l’indicizzazione e non già della diffamatorietà dei contenuti diffusi da terzi, spettando il bilanciamento tra il diritto all’onore e il diritto alla libertà di espressione non certo al gestore, ma al giudice.

Ricorda infatti il Tribunale che “chi invoca la tutela del diritto all’onore e alla reputazione deve agire il giudice ordinario e, prima di ottenere un provvedimento che limiti il diritto di espressione, tutelato ex art. 21 Cost., deve attendere una pronuncia almeno esecutiva e irretroattiva dell’effettiva violazione del diritto individuale all’onore e alla reputazione (cfr., in tal senso, Cass., SSUU 23469/2016); spetta al giudice ordinario e non al motore di ricerca operare il bilanciamento tra diritto all’onore o alla reputazione e diritto alla libertà di manifestazione del pensiero (che come da tempo affermato dalla Corte costituzionale rappresenta il “più alto, forse, dei diritti primari e fondamentali della Costituzione: Corte cost., 168/1971).

Il Tribunale sembra dunque ammettere la deindicizzazione a tutela del “diritto alla dis-associazione del proprio nome da un dato risultato di ricerca”, ritenendo che “il c.d. ridimensionamento della propria visibilità telematica rappresenta un aspetto “funzionale” del diritto all’identità personale, diverso dal diritto ad essere dimenticato, che coinvolge e richiede una valutazione di contrapposti interessi: quello dell’individuo a non essere (più) trovato on line e quello del motore di ricerca”.

Il Tribunale sembra, dunque, ammettere la deindicizzazione anche a tutela dell’esattezza dei dati trattati (in funzione di garanzia del diritto all’identità personale), in casi nei quali il decorso del tempo (elemento costitutivo dell’oblio) non rileva, come affermato dal Garante nelle decisioni più recenti. Soluzione sostenuta, del resto, dal combinato disposto degli artt. 5, par.1, lett.a e d) e 17, par.1, lett. d) del GDPR.

Quanto, infine, al tema – come detto, nella sentenza non esaminato nel merito - della deindicizzazione globale, va ricordato che nella controversia Google, Inc. v. Equustek Solutions, Inc., la Corte suprema del Canada, nel 2017, ha ammesso la deindicizzazione globale, sebbene poi la United States District Court (Northern District of California) abbia negato efficacia nel territorio statunitense alla pronuncia, invocando l’articolo 230 del Communication Decency Act del 1996, che esime piattaforme quali Google, che ospitano i contenuti di siti terzi, da responsabilità, per prevenire quel “chilling effect” su cui si fonda una consolidata giurisprudenza della Corte suprema. Tale indirizzo sarà

verosimilmente destinato a soccombere con l'applicazione del GDPR, che come noto esplica efficacia anche rispetto a titolari stabiliti al di fuori del territorio dell'Ue, i quali offrano beni o prestino servizi ovvero monitorino il comportamento di quanti si trovino in Europa.

