



# Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

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

Un progetto di



A BUON  
DIRITTO  
ONLUS

# 2019

con il sostegno di

otto  
8per  
mille  
CHIESA VALDESE  
UNIONE DELLE CHIESE METODISTE E VALDESE

Partner



nData





Rapporto sullo stato  
dei diritti in Italia  
[www.rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

*un progetto di*



*con il sostegno di*



*Partner*



# Guida alla lettura

## SOMMARIO E LINK

Questo pdf consente una navigazione interna (dal sommario alle voci e viceversa) ed esterna (siti web). i link sono segnalati con carattere sottolineato all'interno del testo corrente e i loghi portano al sito internet dell'organizzazione o dell'ente che rappresentano.

in basso alla pagina, i seguenti simboli fungono da pulsanti per:



## NOTE A PIÉ DI PAGINA

In ogni capitolo, la numerazione delle note riparte da "1".  
I link all'interno delle note sono segnalati con carattere sottolineato e colorato.

## GRAFICI

Quelle riportate in questo rapporto sono delle semplici anteprime di grafici interattivi, ricchi di informazioni e completi di fonti, da visualizzare online per una fruizione adeguata e completa ai link raggiungibili cliccando direttamente sull'anteprima.

# Sommario

|   |     |
|---|-----|
| Premessa .....                                    | 6   |
| 1. Libertà di espressione e di informazione ..... | 10  |
| 2. Pluralismo religioso.....                      | 16  |
| 3. Salute e libertà terapeutica.....              | 28  |
| 4. Ambiente .....                                 | 42  |
| 5. Istruzione.....                                | 56  |
| 6. Lavoro .....                                   | 70  |
| 7. Persona e disabilità .....                     | 86  |
| 8. Profughi e richiedenti asilo.....              | 102 |
| 9. Migrazioni e integrazione.....                 | 118 |
| 10. Rom e Sinti .....                             | 128 |
| 11. LGBTQI+ .....                                 | 138 |
| 12. Autodeterminazione Femminile .....            | 150 |
| 13. Minori .....                                  | 160 |
| 14. Prigionieri.....                              | 170 |
| 15. Salute Mentale.....                           | 182 |
| 16. Dati sensibili .....                          | 196 |
| 17. Diritto all'abitare .....                     | 204 |

# Premessa

A cura di: **Valentina Calderone e Angela Condello**

*“Un Manifesto e un progetto politico”*

# Come cambia Rapporto Diritti

Il Rapporto diritti, nella sua nuova versione, è stato immaginato, strutturato e realizzato a partire dall'interazione fra due dimensioni: quella universale e quella particolare. Attraverso il percorso allegorico di un astronauta che si cala dalle stelle alla Terra, si entra in contatto con un cielo notturno in cui gli astri rappresentano i capisaldi normativi delle politiche sui diritti e, scendendo e spostandosi dal cosmo, si arriva ai luoghi «quotidiani», ai territori della vita di ogni giorno, dove il soggetto entra in relazione con l'ambiente, con gli spazi di tutela e promozione delle garanzie fondamentali. La scelta di questa rappresentazione iniziale è mirata: ogni cosa è pensata per sollecitare la riflessione sul rapporto necessario, fondativo e inscindibile tra quel soggetto-astronauta, che è tutte e tutti noi, e il piano simbolico: quello per cui le rappresentazioni della casa, della salute, della disabilità, contengono elementi caratterizzanti e tipici, in modo da farsi figure universali capaci di includere tutti i casi possibili. L'immaginario sotteso a questo rapporto è reso anche attraverso la «materia prima» della raffigurazione grafica: spostando lo sguardo sulla trama dei disegni - dagli sfondi, alle piante, agli animali - tutto è infatti realizzato attraverso la combinazione di triangoli che si ripetono attraverso incroci, dimensioni e sovrapposizioni diverse, potenzialmente infinite. Forme irregolari dai colori e sfumature variabili, che nella ripetizione richiamano la continuità tra l'esistenza singolare e tutte le esistenze, tutti gli spazi, tutte le relazioni.

## I Diritti ci riguardano sempre

Un'interazione che, in quanto tale, si ritrova anche nella struttura dei singoli capitoli, ciascuno costituito da: linea del tempo e dati trasformati in grafici da Ondata, stato dell'arte e condizione dello specifico diritto, storia esemplare. Una storia raccontata da Cannibali e Re, che ci ricordano come le lotte per i diritti sono lotte per tutti ma soprattutto di tutti. Insomma: un racconto che ribadisce come i diritti ci riguardano sempre, ovunque. E che non c'è (e soprattutto non deve esserci) alcun esotismo nel discorso sulle libertà fondamentali, che devono invece essere pensate come risultati di percorsi materiali, carnali, storici, imperfetti, sconnessi e discontinui tra loro, e ciononostante - anzi: per questo - sono indissolubili gli uni dagli altri.

L'indissolubilità è un aspetto fondamentale e un altro elemento di novità. La scelta dello sguardo individuale, così come il lavoro sulle storie singole e paradigmatiche, segue la scia di una tradizione filosofica, e anche politica, che ci precede. E a cui dobbiamo un tributo per averci indicato il senso più profondo di questo nuovo progetto. Una tradizione che nelle singole lotte per il riconoscimento delle condizioni soggettive ha depositato il significato delle politiche sui diritti e per i diritti i quali, per fondamentali che siano, sono prima di ogni altra cosa «diritti storici, cioè nati in certe circostanze, contrassegnate da lotte per la difesa di nuove libertà contro vecchi poteri, gradualmente, non tutti in una volta e non una volta per sempre» (*N. Bobbio*)

## Il Rapporto tra universale e particolare

Il confine tra l'astronauta che ci guida nella navigazione e il mondo che lo circonda è un confine sottile: tra il cielo stellato delle Dichiarazioni, delle Carte e delle Convenzioni e la singola allegoria del migrante, della donna, del bambino, il confine è, a un tempo, esistente e inesistente. Come nel discorso sull'apolidia di Hannah Arendt, è soltanto nella possibilità di tutti e di ciascuno di essere parte, nel corso della vita, di una o più categorie fra quelle rappresentate dai singoli capitoli, che si realizza l'esistenza umana. Anche in quella, a volte

rimossa, di non averne una che rappresenti la nostra condizione.

Un tributo, dicevamo, ma anche l'esigenza di pensare a un certo modo di compiere gesti politici a partire da vere e proprie strutture del pensiero. Posizionando l'astronauta all'incrocio tra dimensione universale e dimensione particolare, abbiamo voluto recuperare la tradizione intellettuale dell'inchiesta, del caso, della valorizzazione della micro-storia, immaginando un progetto politico di ricomposizione dell'individuo proprio a partire dagli spazi personali, intimi e quotidiani del politico, che non è tale se non è singolare. Per osservare le trasformazioni in atto nella loro correlazione, fuori dalle formalizzazioni di questa o quella lotta per i diritti, e recuperando un metodo, un codice che sembra essere stato rimosso. Per abbattere, infine, la distinzione tra caratteri necessari e caratteri superflui dell'esistenza, e sconvolgere i tentativi di creare gerarchie dei diritti (a meno che questo non serva a spiegarli sistematicamente).

I triangoli di cui si compone l'allegoria che contiene questo rapporto sono anche questo: la multidimensionalità delle vite così come è sancita dalla Costituzione italiana, la cui grammatica è incentrata sui luoghi, reali e simbolici, e sui legami sociali – come la famiglia, la scuola, il lavoro, l'ambiente e la vita personale e collettiva – attraverso i quali, e nei quali l'individuo è riconosciuto in quanto persona. La grafica del nuovo rapporto tiene quindi insieme questa trama attraverso i diversi livelli di interazione tra universalità e particolarità, valorizzando i diritti come vere e proprie relazioni «esistenziali».

## Un progetto politico

Mettendo in connessione dati, lotte, conquiste, sconfitte, norme e percorsi individuali, questa nuova versione del rapporto intende mostrare che non sono i propositi, le intenzioni, i concetti a muovere gli eventi storici, rendendoli intellegibili. Al contrario, sono gli eventi, gli accidenti, il potere dei «casi» a mostrare le criticità di propositi, intenzioni e concetti. Sempre seguendo Hannah Arendt, vorremmo che il rapporto, inteso come strumento sia scientifico sia politico, si costituisse come laboratorio: perché il concetto stesso di «diritti umani» è reso accessibile e fruibile dai conflitti contingenti. Perché uno dei problemi principali delle politiche sui diritti è la loro attitudine alla categorizzazione, laddove trattano e riguardano, invece, qualcosa di concettualmente inafferrabile, specialmente nel tempo della globalizzazione e dei pluralismi giuridici e politici.

Lo sguardo sulle situazioni individuali serve anche a fare giustizia delle molte situazioni di esclusione e mancato riconoscimento, delle «invisibilità». L'interazione fra metodi - dati, linee del tempo, testi, racconti - e piani del discorso - dagli astri, generali-astratti-inclusivi, alle situazioni, condizioni e possibilità materiali di ciascuna e ciascuno - è stata pensata anche per preparare il campo a un vero e proprio laboratorio aperto, che si inaugura con questa versione innovata del rapporto. L'obiettivo è portare, nel tempo, lo stesso modello anche su territori più definiti, come ad esempio gli spazi urbani di metropoli italiane, coinvolgendo gruppi di giovani ricercatori, per realizzare quella coincidenza tra esperienze individuali ed esperienze di massa, tra istanze dei singoli e lotte collettive, in modo da fare del rapporto una forza di slancio per l'azione politica.



Capitolo

# 1. Libertà di espressione e di informazione

Scritto da: **Giovanna Pistorio**



## Il punto della situazione

I fatti, gli accadimenti, i necessari interventi giurisprudenziali confermano che nell'anno 2019 la condizione storica, politica, sociale, culturale in cui viviamo non è delle più favorevoli per la **libertà di manifestazione del pensiero** e più, in generale, per garantire un adeguato bilanciamento tra siffatta libertà e gli altri diritti fondamentali costituzionalmente garantiti e tutelati.

## Libertà di stampa: la posizione dell'Italia in classifica

La libertà di espressione e di informazione, declinata nella forma di libertà di stampa, non ha conseguito risultati incoraggianti nel 2019. Il noto storico J. Michelet, nel 1848, scriveva che «La stampa svolge una missione estremamente utile (...) quella di una **censura permanente** sugli **atti del potere**». Oggi, più che mai, quel ruolo è a **rischio**, perennemente in pericolo, **sempre minacciato**; anche in sistemi giuridici - che si professano - altamente democratici. Emblematica conferma arriva dal **World press freedom 2019**, l'indice mondiale sulla libertà di stampa, pubblicato da *Reporters without borders* (Rwb), ove si legge che «l'odio nei confronti dei giornalisti degenera in violenza, contribuendo ad aumentare la paura».

Rispetto allo scorso anno, anche se nell'**Unione europea** si è registrato un **significativo peggioramento**, l'**Italia** si colloca al 43esimo posto, **migliorando di tre posizioni** la propria collocazione in classifica.

Tuttavia, non è un dato poi così rasserenante, stante le sempre più frequenti e accese *querelle* - soprattutto - tra politici e giornalisti. Molti i professionisti dell'informazione aspramente criticati dalla classe politica, con atteggiamenti offensivi, aggressivi, finanche minacciosi, al punto da arrivare a cedere «alla tentazione di **autocensurarsi** per evitare le **pressioni** provenienti dal **mondo politico**», come si legge nel rapporto dell'organizzazione parigina.

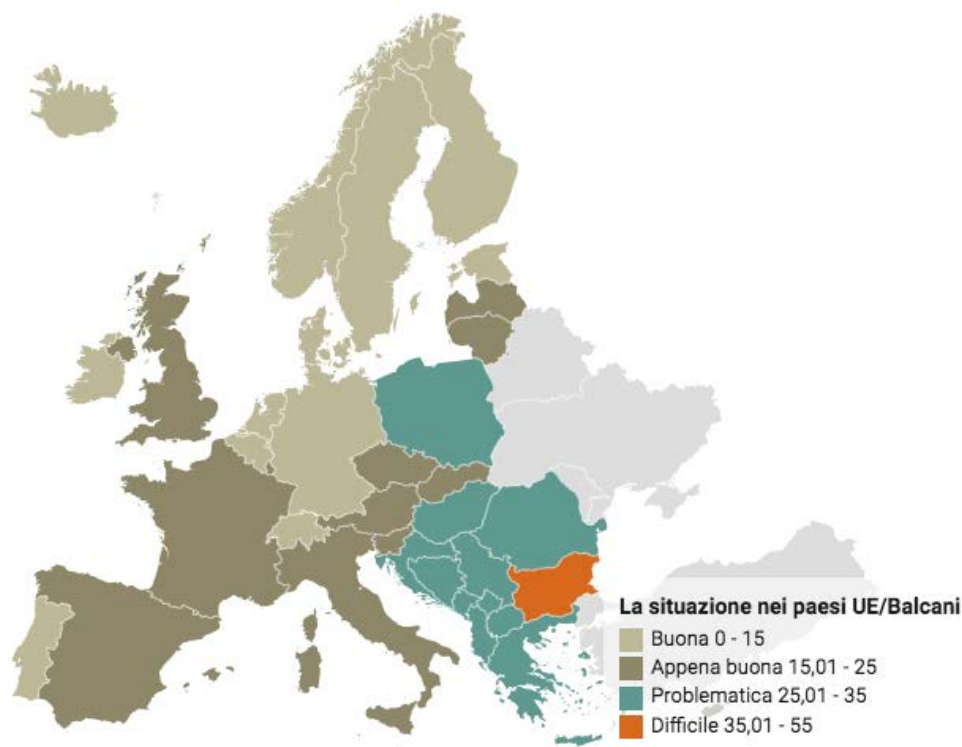
La gravità della situazione emerge in maniera ancor più lampante a fronte del significativo **incremento dei cronisti sotto scorta** permanente: **il doppio rispetto allo scorso anno**.

Sul piano territoriale, poi, «il **livello di violenza** espressa contro i professionisti dell'informazione nella penisola (...) **si aggrava** soprattutto in Campania, Calabria, Puglia e in Sicilia, ma anche a Roma e dintorni».

In tale contesto, **estremamente critico**, allarmante, non può sottrarsi l'importanza del ruolo e dell'intervento, sempre più spesso encomiabile, della giurisprudenza comune e della giurisprudenza costituzionale, ma indubbiamente **la strada è ancora lunga** e non priva di ostacoli.

## C1. Grafico 1 • Estratto UE/Balcani della classifica mondiale per la libertà di stampa nel 2019

La mappa riporta i paesi contrassegnati come UE/Balcan\* nella **classifica mondiale per la libertà di stampa** di RSF (Reporters Sans Frontières). La legenda riporta i valori (scala da 1 a 100) assegnati a ogni paese, un valore più alto definisce una più critica situazione della libertà di stampa. **L'Italia si classifica al 43mo posto**, con un punteggio di 24,98 (Situazione appena buona), **un dato peggiore rispetto al 2018** (con un valore di 24,12).



\*In questa mappa non viene riportato il valore chiamato "Cyprus North" nella classifica. Per la classifica mondiale della libertà di stampa e il dettaglio sui criteri e sulla metodologia consultare la fonte

Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [RSF - Reporters sans frontières](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

## Il valore del pluralismo democratico nella più recente giurisprudenza costituzionale

Sin dalle primissime sentenze il giudice costituzionale ha definito la **libertà di manifestazione del pensiero** come «**fondamentale**», sottolineando lo stretto e inestricabile rapporto tra il **diritto di informare** e di **essere informato** e il **pluralismo democratico** (cfr., ad esempio, sent. n. 6 del 1965). Nella recentissima sentenza n. 206 del 2019, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in materia di **contributi finanziari all'editoria**, si è espressa negativamente solo perché «tale esigenza non sussiste nel caso in esame, in cui i presidi offerti dall'ordinamento a tutela del pluralismo informativo e del mercato risultano idonei ad assicurare tale valore, cosicché la garanzia del pur fondamentale diritto in questione non impone l'intervento finanziario dello Stato». Ciò non esclude, però, come precisato dalla Corte, che **il pluralismo**, laddove necessario, **non solo dovrebbe essere consentito**, ma anche **sostenuto dallo Stato**. Nella sentenza in esame, poi, il giudice costituzionale ha colto l'occasione per rammentare che «la libertà di manifestazione del pensiero, di cui è espressione la libertà di stampa, costituisce un **valore centrale** del nostro sistema costituzionale» e che il

**diritto all'informazione** «va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale», ribadendo così che **l'effettiva garanzia** del pluralismo rappresenta la «condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico».

## I limiti alla libertà di espressione nella giurisprudenza comune

Vero è che la libertà di manifestazione del pensiero rappresenta la **pietra miliare** di ogni **moderno Stato di diritto**; «non sono d'accordo con quello che dici, ma darei la vita perché tu possa dirlo», scriveva E. Hall, nella biografia su Voltaire. Nessun dubbio, come sosteneva A. de Tocqueville, che «la democrazia è il potere di un "popolo informato"» e che dunque la libertà di informazione e di espressione rappresenta lo **strumento per soppesare** la tenuta di ogni Stato democratico.

Ma la democrazia del pluralismo, pur esaltando il prezioso apporto derivante dalla molteplicità delle opinioni, delle idee, dei pensieri, nella loro eterogenea unicità, ripugna le manifestazioni del pensiero intollerabili, lesivi della dignità umana.

Come ogni libertà, essa non è senza limiti: «nessun diritto nasce illimitato e (...) qualunque diritto costituzionale deve confrontarsi con gli altri e con gli interessi della collettività» (M. Luciani, *La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato. Italia*, Servizio ricerca del Parlamento europeo. Ottobre 2019). D'altra parte, in ogni Stato democratico, è necessario che la tutela dei diritti sia sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra di loro» (Corte cost., sent. n. 83 del 2013).

Ecco allora che, per lo più in via giurisprudenziale, è stato elaborato un vero e proprio "**catalogo**" di **limiti alla libertà di manifestazione del pensiero** che si aggiunge al limite testuale del buon costume espressamente sancito a livello costituzionale.

Innanzitutto «il limite del rispetto dei valori fondamentali» (Cass., sez. V penale, sent. 22 luglio 2019, n. 32862). In particolare, sul difficile punto di equilibrio da raggiungere tra la **lotta all'odio e al pregiudizio razziale**, da un lato, e la tutela della **libertà di manifestazione del pensiero**, dall'altro, è intervenuta, nel 2019, la V Sezione penale della Corte di Cassazione, **escludendo** che alcune **dichiarazioni palesemente diffamatorie** rese nei confronti di esponenti dell'etnia rom potessero essere scriminate dalla libertà di espressione. Uniformandosi, poi, alla giurisprudenza della CEDU, la Corte ha considerato non solo legittima ma anche necessaria «l'ingerenza statale punitiva in presenza di **manifestazioni d'odio** funzionali proprio alla compressione dei principi di uguaglianza e di libertà». Né tantomeno poteva dirsi che, nel caso di specie, l'esternazione potesse configurarsi quale «critica formulata con le modalità proprie della satira», posto che il linguaggio usato dall'imputato si poneva oltre i limiti della continenza, superando oltre misura lo standard di correttezza e si concretizzava in una vera e propria **espressione di disprezzo** a danno dell'immagine della vittima, violando così, in modo inequivocabile, i **diritti fondamentali della persona umana**.

Interpellata sull'identificazione della portata della circostanza aggravante della finalità di **discriminazione o di odio etnico**, razziale o religioso, la Corte di Cassazione ha precisato che essa sussiste «non solo quando l'azione, per le sue intrinseche caratteristiche e per il contesto in cui si colloca, risulta intenzionalmente diretta a rendere percepibile all'esterno e a suscitare in altri analogo sentimento di odio e comunque a dar

luogo, in futuro o nell'immediato, al **concreto pericolo** di comportamenti discriminatori, ma anche quando essa si rapporti, nell'accezione corrente, ad un **pregiudizio manifesto** di inferiorità di una razza» (Cass. pen., Sez. V, 30 luglio 2019, n. 34815). È dunque evidente che «la libertà di manifestazione del pensiero cessa quando trasmoda in istigazione alla **discriminazione** e alla **violenza** di tipo razzista», perché «l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi ha un contenuto fattivo di istigazione a una condotta che realizza un *quid pluris* rispetto alla mera manifestazione di opinioni personali» (Cass. pen., Sez. I, 16 maggio 2019, n. 21409).

In altra occasione, nello stesso anno, la Corte si è poi soffermata sul rapporto tra **verità e libertà di cronaca**, precisando che «il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero che si specifichi nell'esercizio del diritto di critica ovvero di asserzione di verità deve, comunque, essere temperato con i principi costituzionali di cui agli artt. 2 e 3 Cost., (...), potendo il reato essere consumato anche propalando la verità, ed essendo sufficiente, ai fini della configurabilità dell'elemento soggettivo, la consapevolezza di formulare giudizi oggettivamente lesivi della reputazione della persona offesa» (Corte cass., Sez. V., 30 luglio 2019, n. 43815).

## Il “diritto all’oblio” nel 2019

Ormai da tempo si discute sulle annose questioni legate al problematico **diritto all’oblio**. D'altra parte in una società ormai globalizzata in cui la comunicazione, attraverso lo “schermo” di un computer, di un cellulare o di altro dispositivo, consente, facilita, istiga sempre più persone a **partecipare al dialogo “pubblico”**, credendo di poter manifestare il proprio pensiero su tutto, su tutti e in **qualsunque forma**, la garanzia da apprestare alla privacy e più in generale alla **tutela della persona** e della dignità umana si fa sempre più pregnante.

Ancora una volta, però, nell'anno in corso vi è l'occasione per **ribadire** che **nessun diritto è assoluto**, ma va temperato con gli altri interessi meritevoli di tutela e garanzia.

È la Corte di giustizia a pronunciarsi sul tema, **escludendo che il diritto all’oblio** - come garantito dal Regolamento Europeo per la Protezione dei Dati Personali (“*General Data Protection Regulation*”, abbreviato in GDPR) – **possa avere una portata universale**. Secondo la Corte, «il diritto alla protezione dei dati personali non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità» (CGUE, 24 settembre 2019, C-507/17). Nel caso di specie, in particolare, posto che spetta alla discrezionalità degli Stati realizzare il **bilanciamento tra l’interesse del pubblico** ad accedere alle informazioni da un lato e la **tutela della vita privata** e la protezione dei dati personali dall'altro, «il diritto dell’Unione europea deve essere interpretato nel senso che il gestore di un motore di ricerca, quando accoglie una domanda di **deindicizzazione** in applicazione delle suddette disposizioni, è tenuto ad effettuare tale deindicizzazione non in tutte le versioni del suo motore di ricerca, ma nelle versioni di tale motore corrispondenti a tutti gli Stati membri, e ciò, se necessario, in combinazione con misure che, tenendo nel contempo conto delle prescrizioni di legge, permettono effettivamente di impedire agli utenti di Internet, che effettuano una ricerca sulla base del nome dell’interessato a partire da uno degli Stati membri, di avere accesso, attraverso l’elenco dei risultati visualizzato in seguito a tale ricerca, ai link oggetto di tale domanda, o quantomeno di scoraggiare seriamente tali utenti» (CGUE, 24 settembre 2019, C-507/17).

## “Cyberbullismo”: allarmanti i pericoli sul web

Aggressioni per lesioni gravi e minacce personali, offese, ingiurie e **aggressioni in rete** e in particolare sui social network **aumentano vertiginosamente** e, nei casi peggiori, rappresentano vere e proprie **istigazioni al suicidio**. Sono quasi **raddoppiate** rispetto allo scorso anno le **denunce** alla polizia postale: **il cyberbullismo continua a fare vittime**.

Quel che desta maggiore preoccupazione è l'età, sempre più bassa, tanto delle vittime quanto dei cyberbulli.

Secondo il ministero dell'Istruzione, il 70% degli under 14 naviga in rete. «L'età è scesa a 10-11 anni - afferma F. Nomis, responsabile Advocacy nazionale di Save the Children Italia - nonostante sotto i 14, per il trattamento dati, serva il consenso dei genitori e l'età minima fissata dai social sia più alta. Ma non ci sono controlli, oltre al fatto che **gli adulti spesso sono meno competenti dei ragazzi**».

In base a un sondaggio effettuato dall'**Unicef** un giovane su tre in 30 Paesi confessa di essere stato **vittima di bullismo online**, mentre uno su cinque ammette di aver **saltato la scuola** a causa del cyberbullismo e della violenza.

Secondo i risultati del Microsoft Digital Index che, ogni anno, analizza le attitudini e le percezioni di adolescenti e adulti rispetto all'educazione digitale e alla sicurezza online, l'**Italia** si classifica, nel 2019, al **decimo posto su venticinque per l'esposizione ai rischi** che il mondo del web determina.

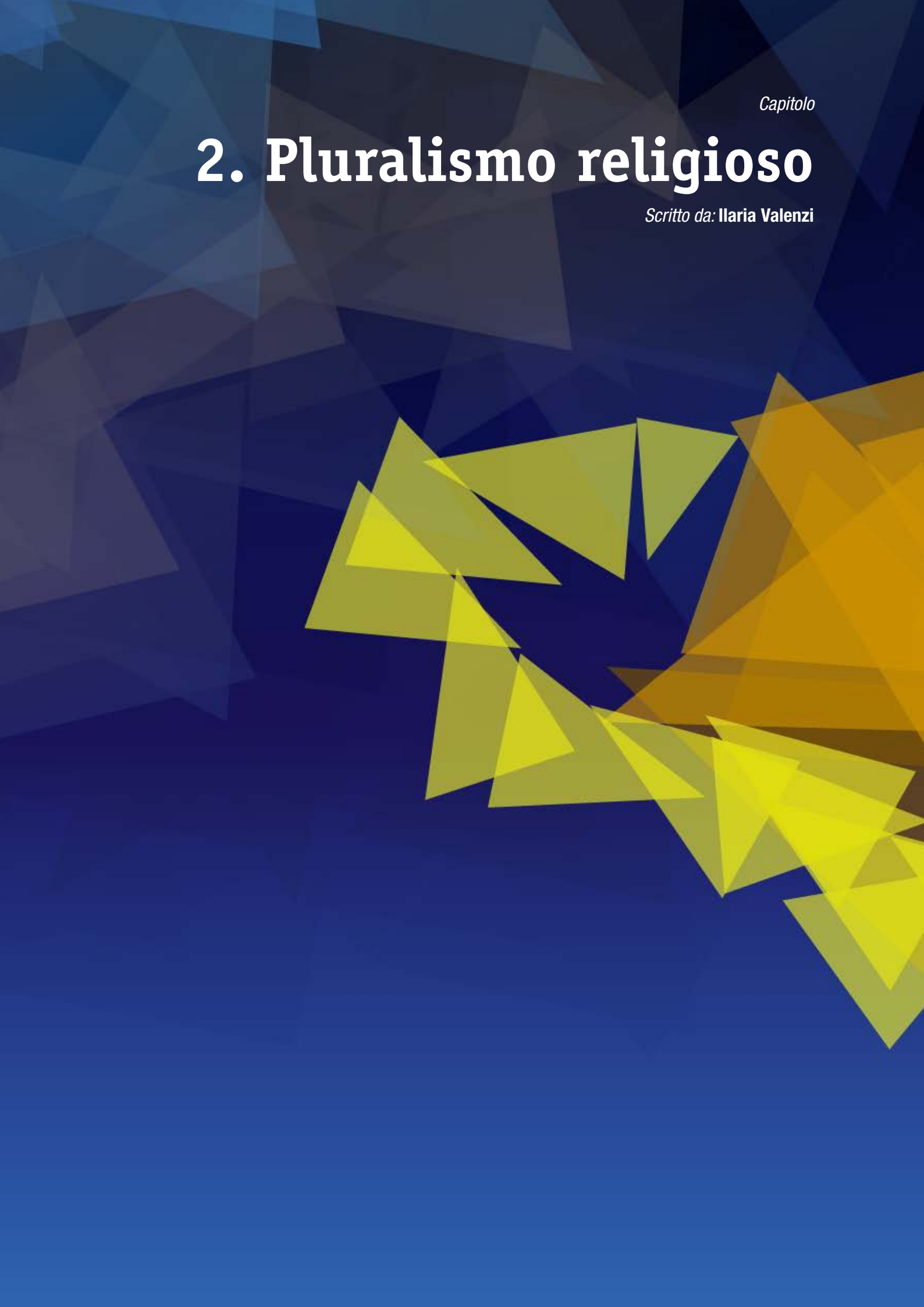
Molte le **iniziative** di scuole e istituti, anche tramite il coinvolgimento delle forze di polizia, di istituzioni e di numerose associazioni. Sempre più frequenti le **campagne di sensibilizzazione sociale**.

Ancora lunga, però, la strada da percorrere per evitare che l'uso irresponsabile e sconsiderato delle parole pregiudichi in modo irreparabile la dignità umana.

*Capitolo*

# 2. Pluralismo religioso

*Scritto da: Ilaria Valenzi*



## Il punto della situazione

Non diversamente dal precedente, l'anno appena concluso è stato caratterizzato per una **scarsa attenzione** dedicata al tema del pluralismo religioso. L'avvicendamento della nuova maggioranza al Governo ha certamente contribuito a **stemperare i toni preoccupanti** dello scontro politico che è andato via via crescendo a partire dal 2018. Tuttavia ciò non ha portato ad un generale contenimento della deriva dei discorsi di odio, questione che, per sua natura, investe le diversità anche di natura religiosa. Il legame migrazioni – religioni ha continuato a subire strumentalizzazioni di stampo populista. Le evidenti **derive identitarie hanno messo alla prova le comunità di minoranza**, spesso percepite in forma alterata dalla popolazione, anche in termini di presenza numerica. Ciò che continua a mancare è la consapevolezza del cambiamento profondo del tessuto sociale, costituito da un pluralismo religioso rinnovato. Al contrario, l'irrigidimento delle posizioni identitarie è veicolato anche attraverso **l'uso distorto dei simboli religiosi** e il richiamo a radici religioso-culturali a salvaguardia della nazione.

Anche sul piano della **libertà religiosa** non si registrano particolari avanzamenti. Non in termini legislativi, ancora attendendosi iniziative di legge che si pongano come obiettivo realistico il superamento della c.d. **“legislazione sui culti ammessi”**. Non in termini politici, mancando un generale discorso pubblico sul tema che porti al centro del dibattito il tema delle libertà. Nel frattempo la Corte costituzionale continua a porsi come unico organo di affermazione dei diritti fondamentali connessi all'applicazione del principio di libertà religiosa di cui all'art. 19 Cost. Ciò in particolare per quanto riguarda la legislazione regionale sui **luoghi di culto**, al centro di scontri ormai da diversi anni. Con sentenza 254 del 5 dicembre 2019 la Consulta ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale di ulteriori due articoli della legge lombarda sul governo del territorio (nota come **“legge anti – moschee”**), con ciò indebolendo l'impianto normativo generale di un provvedimento che ha fortemente condizionato la vita di molte realtà religiose e che ha condotto alla **chiusura indiscriminata** di numerosi luoghi di culto. Nel difficile clima generale con dispiacere si registra il sensibile incremento di **episodi di antisemitismo**. Già segnalati con preoccupazione nel corso del 2018, l'anno appena concluso verrà ricordato per gli attacchi subiti dalla comunità ebraica italiana e nello specifico dai sopravvissuti all'Olocausto. Ciò nondimeno, il 2019 è stato caratterizzato dall'opera di testimonianza incessante della senatrice a vita **Liliana Segre**, che ha condotto anche alla istituzione della **Commissione straordinaria** per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza.

**I rapporti con l'islam** subiscono le conseguenze del clima difficile finora descritto. I numeri aiutano a riportare il dibattito su di un piano di realtà: 1/3 della popolazione straniera residente professa un islam per lo più di tipo culturale, con partecipazione dei credenti alle maggiori festività e momenti culturali e aggregativi. Un islam generalmente dialogante, ancorché eterogeneo, che fatica a **trovare ascolto** nelle sedi istituzionali. A 30 anni dalla storica sentenza con cui la Consulta ha formulato il **principio supremo di laicità dello Stato**, il bilancio porta a risultati contrastanti. Quel che stenta ad affermarsi è una riflessione condivisa sul modello di laicità italiano: un modello che, in applicazione delle parole della Consulta, può definirsi inclusivo e a garanzia delle diverse sensibilità.

## Il pluralismo religioso alla prova delle derive identitarie

In tendenziale continuità con il 2018, l'anno da poco concluso non può certo ricordarsi per l'attenzione dedicata al tema del pluralismo religioso. Il cambio di maggioranza al Governo non ha ancora avuto un impatto sensibile sulla materia, anche se è doveroso registrare un ridimensionamento dell'uso strumentale delle **differenze religiose a fini propagandistici**. Ciò nondimeno, la destra maggioritaria e, con particolare

virulenza, il leader della Lega continuano a perpetrare un **attacco trasversale** alle differenze religiose e culturali, attraverso il **racconto distorto** del pluralismo religioso quale evento pericoloso per la **sicurezza pubblica** e per l'integrità delle radici identitarie dell'Italia e dell'Europa. Il punto nodale continua ad essere la **connessione** tra **differenze religiose e immigrazione**, strumentalizzata in particolare per rafforzare la campagna per la difesa dei confini e la chiusura dei porti. Con più veemenza la questione riguarda il legame islam – immigrazione e le **politiche contro l'integrazione**, anche se non possono considerarsi escluse tutte le diverse forme di appartenenza religiosa e culturale che individuano l'altro e l'altra come diverso e perciò pericoloso.

Una **percezione** del tutto distante dalla realtà, come confermata anche per il 2019 dall'analisi dei dati. Secondo il Dossier statistico immigrazione Idos – Confronti, su una base di presenza straniera in Italia pari a poco più di 5 milioni di residenti (trend stabile dal 2013), la maggioranza è costituita da persone di fede cristiana, con circa 1,5 milioni di ortodossi, 931.000 cattolici e 232.000 protestanti. La presenza islamica, pari al 33% del totale della popolazione straniera residente è tendenzialmente stabile, anche se, rispetto al 2018, supera la presenza cristiana ortodossa<sup>1</sup>. Di interesse la stima Cesnur 2019 secondo cui i cittadini italiani professanti la religione islamica sono circa 418.000; 321.000 circa gli ortodossi. Da considerare inoltre il dato della **acquisizione della cittadinanza italiana** al 2019, da parte di circa 1,6 milioni di residenti. Infine, rileva il dato crescente della **presenza atea o agnostica** tra gli stranieri.

In tendenziale continuità con le rilevazioni degli anni precedenti, nonostante il **lieve aumento** della **presenza musulmana** in Italia, i dati descritti non danno ragione della generale **ostilità** che si registra nella popolazione italiana. Eppure la differenza tra realtà e percezione continua a pesare in termini di consenso, con conseguente freno delle **politiche di integrazione**.

Quel che sembra assente dal **dibattito pubblico** è in realtà l'analisi più profonda della trasformazione ormai consolidatasi del tessuto sociale, che vede un **pluralismo religioso** del tutto rinnovato, con presenze di comunità di credenti non autoctone ormai divenute **parte integrante** del paese. In assenza di una piena presa d'atto di tale cambiamento da parte pubblica, che conduca a vere politiche inclusive, la reazione si concreta in atteggiamenti di irrigidimento delle **posizioni identitarie**, offrendo terreno fertile per attività propagandistiche di **diffusione di odio e paura**. Esempio in tal senso è stata la campagna elettorale per le elezioni europee del 2019, in cui non sono mancati chiari riferimenti alle radici cristiane ed esposizioni pubbliche di simboli religiosi in funzione di demarcazione del territorio e distinguo di **matrice discriminatoria**. È ancora una volta il leader della Lega a mostrarsi in piazza esponendo il crocifisso e facendo appelli in un mix di atteggiamenti di **credenza popolare**, già espressi peraltro in chiusura della campagna elettorale in Piazza Duomo, in presenza dei leader dei maggiori partiti sovranisti europei. Anche in tal caso non si sono fatte attendere le dure reazioni da parte cattolica: qui un elenco delle prese di posizione delle maggiori testate giornalistiche cattoliche italiane.

Del pari, anche nel 2019 il tema del **crocifisso** nelle aule scolastiche ha continuato a far discutere. È notizia dello scorso settembre l'iniziativa del **sindaco di Ferrara** il quale, in concomitanza con l'apertura dell'anno scolastico, ha ordinato l'acquisto di 385 crocifissi da distribuire nelle aule che ne risultassero sprovviste. L'argomentazione intorno al tema del crocifisso è quella dell'identità storico – culturale collegata al simbolo religioso che, com'è noto, ha caratterizzato il dibattito delle corti italiane ed europee e che ancora fa discutere. Se, infatti, nel 2011 con il caso *Lautsi* la Corte europea dei diritti dell'uomo si esprimeva positivamente sulla **legittima esposizione** del crocifisso sulla base del cosiddetto margine di apprezzamento riconosciuto all'Italia nell'interpretazione della Convenzione Edu, oggi il tema assume nuove connotazioni. È infatti opportuno chiedersi quanto le posizioni a difesa del valore culturale del crocifisso siano ancora opportune, quando il patrimonio religioso confessionale *mainstream* è divenuto strumento della retorica **anti immigrazionista e anti islamica**. Qui alcune riflessioni in merito.

1 Sul punto, si vedano anche i dati elaborati da Fondazione Ismu <https://www.ismu.org/comunicato-stampa-immigrati-e-religioni-in-italia/>

In tale contesto hanno pertanto fatto molto discutere le affermazioni dell'ex ministro dell'Istruzione Fioramonti che, affermando in via principale che la **questione del crocifisso** è per sua natura **divisiva**, ha poi argomentato in favore della esposizione sostitutiva in ogni classe di *“una mappa geografica del mondo, un richiamo alla Costituzione e agli obiettivi dello sviluppo sostenibile”*. Dure le reazioni da parte della Chiesa cattolica.

Il nuovo pluralismo religioso continua tuttavia a sedimentarsi nella quotidianità dei rapporti e nelle decisioni oculate di alcune realtà territoriali attente ai cambiamenti e **positivamente motivate** verso politiche di inclusione. È il caso ad esempio nelle numerose **celebrazioni congiunte dell'iftar**, l'interruzione del digiuno nel contesto dell'islam, registrate nel 2019: qui un resoconto, che registra il “primato” positivo dell'Emilia Romagna. Ancora, manifestazioni partecipate si sono registrate a Cremona, Brescia, e numerose altre città per la **celebrazione di Vaisakhi**, ricorrenza dedicata alla nascita del **sikhismo**.

Infine, una riflessione generale sul pluralismo religioso e sui corrispondenti tentativi di **contenimento identitario** non può non prendere in considerazione anche l'ulteriore elemento sociale a completamento del quadro delle appartenenze (e non) religiose. Si intende riferirsi alla **post-secolarizzazione**, quale fenomeno che trasversalmente attraversa le società occidentali e che obbliga allo studio del **rapporto tra religione e modernità** in cui, a fronte di un apparente allontanamento di massa delle popolazioni dalle religioni si afferma, anche politicamente, un loro **rinnovato protagonismo**. Ciò obbliga ad una lettura degli eventi e dei fenomeni fin qui descritti e che seguiranno che tenga conto di tale **cambio di paradigma** e che superi la reciproca delegittimazione<sup>2</sup> tra contenuti religiosi e concezione secolare, giungendo ad una sintesi di **diritti e tutele** a misura del reale.

## Lo stato di salute della libertà religiosa

Non va meglio sul piano del riconoscimento della libertà religiosa e dei diritti connessi. Il 2019 si attesta su una sostanziale inamovibilità, con **poche novità** di rilievo sul tema. A novant'anni dalla firma dei **Patti Lateranensi**, celebrata lo scorso 11 febbraio con l'emissione congiunta di un **francobollo celebrativo** da parte del Governo italiano e della Città del Vaticano, l'occasione per una riflessione sul senso storico della **“pace”** tra Chiesa e stato fascista<sup>3</sup> non è stata accompagnata da altrettanta attenzione sullo **stato dei diritti fondamentali** di uguaglianza e libertà sanciti dalla Costituzione repubblicana. Aldilà di ogni valutazione sul senso delle ricorrenze, il tema veramente centrale non attiene (non soltanto, almeno) al **rapporto tra Stato e chiesa cattolica**, quanto al **riconoscimento giuridico** di realtà religiose sempre più importanti, non solo dal punto di vista numerico, che tarda ad arrivare. Occorre infatti ricordare come il modello italiano dei rapporti tra Stato e **confessioni religiose** si sia attestato su uno **schema piramidale**, cui corrispondono alterni livelli di riconoscimento e conseguenti diritti. Se, pertanto, i richiamati Patti lateranensi si attestano ad un livello superiore, stante peraltro il richiamo che ad essi compie l'art. 7 Cost. dopo l'affermazione della reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica, l'eguale **libertà di tutte le confessioni davanti alla legge** proclamata al primo comma dell'art. 8 Cost. stenta a incarnarsi in provvedimenti concreti. Né sul punto può dirsi al momento attivo l'ulteriore strumento di regolamentazione dei rapporti Stato – confessioni, l'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost., ferma ormai da tempo. Unica novità in tale ultimo senso è infatti la **firma dell'intesa**, avvenuta lo scorso 30 luglio, tra la Repubblica italiana e l'“**Associazione chiesa d'Inghilterra**”, che rappresenta la confessione anglicana denominata Church of England. Una realtà storicamente importante ma di nicchia e **sostanzialmente uniforme**, quanto a richieste e ottenimenti, a schemi di intese già ampiamente collaudati nel nostro paese. Qui il testo. Occorre inoltre ricordare che, sebbene

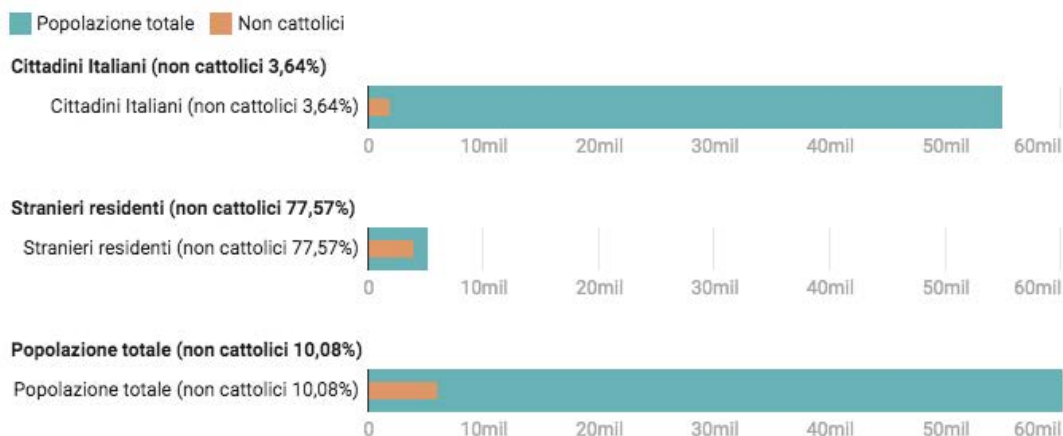
2 Sul punto, si veda P. Costa, “La città post – secolare”, Queriniana, 2019.

3 Si veda G. Mazzuca, “Quei Patti benedetti: che cosa resta dei Patti Lateranensi tra Mussolini e Pio XI”, Mondadori, 2019.

sottoscritta, l'intesa non ha ancora conosciuto il **passaggio parlamentare** per la sua approvazione, passaggio i cui tempi non sono prevedibili. Nulla, nella sostanza, si muove con riguardo ad altre realtà confessionali che hanno intrapreso la strada della trattativa con lo Stato e nulla, in particolare, per le **espressioni religiose più fragili** dal punto di vista strutturale. Tali sono quelle realtà che faticano a organizzarsi rispettando canoni di presenza, rappresentatività, diffusione e organizzazione richieste dallo Stato, richieste spesso lontane dal modello di auto – comprensione o dalla tradizione confessionale. Tale assenza riguarda anzitutto l'universo delle **associazioni islamiche**, che più risentono della **mancanza di riconoscimento** giuridico. I rapporti con l'islam saranno oggetto di specifica analisi più avanti, ma ciò che preme osservare in tale sede è che al fine dell'ottenimento di **diritti minimi**, questa e ulteriori realtà religiose a forte composizione straniera tendono a mimetizzarsi in altre forme giuridiche previste dall'ordinamento, come le associazioni culturali o le organizzazioni di volontariato. Ciò a discapito degli specifici diritti connessi alla natura religiosa degli enti, con conseguente **degradazione dei diritti di individui e comunità**. Non aiuta in tal senso la riforma del c.d. Terzo settore, ancora in fase di attuazione e che trova nel D.lgs. 117/17 il suo provvedimento cardine. In esso, è presente la previsione della possibile costituzione di un "ramo" di **attività sociale** degli enti religiosi civilmente riconosciuti, ma è proprio tale ultimo requisito a mancare in molti casi. Ne consegue che, nella speranza di ottenere una qualche forma di riconoscimento (e di conseguente beneficio, anche di tipo fiscale), le **associazioni religiose** tendono a confluire in forme giuridiche riconducibili ad altre aree della richiamata riforma, generalmente unificate dal requisito dell'"**utilità sociale**", ma spesso del tutto distanti dalla specificità dei diritti riconosciuti in base al fattore religioso. Tale tendenza rischia di allontanare sempre di più queste realtà dall'**obiettivo principale** e legittimo: quello del riconoscimento della loro specifica **natura religiosa**, che consenta il pieno esercizio del diritto di libertà religiosa in forma individuale e associata.

## C2. Grafico 1 • Composizione della popolazione in Italia e persone di confessione non cattolica (CESNUR 2019)

Sul **totale della popolazione residente**, fissata a **60.359.456 unità**<sup>1</sup> e composta da cittadini italiani di nascita (53.387.823), persone con cittadinanza acquisita (1.606.130) e residenti stranieri (5.255.503), il totale di quanti chiaramente manifestano un'**identità religiosa diversa dalla cattolica** in Italia è di circa **6.076.100 unità**.

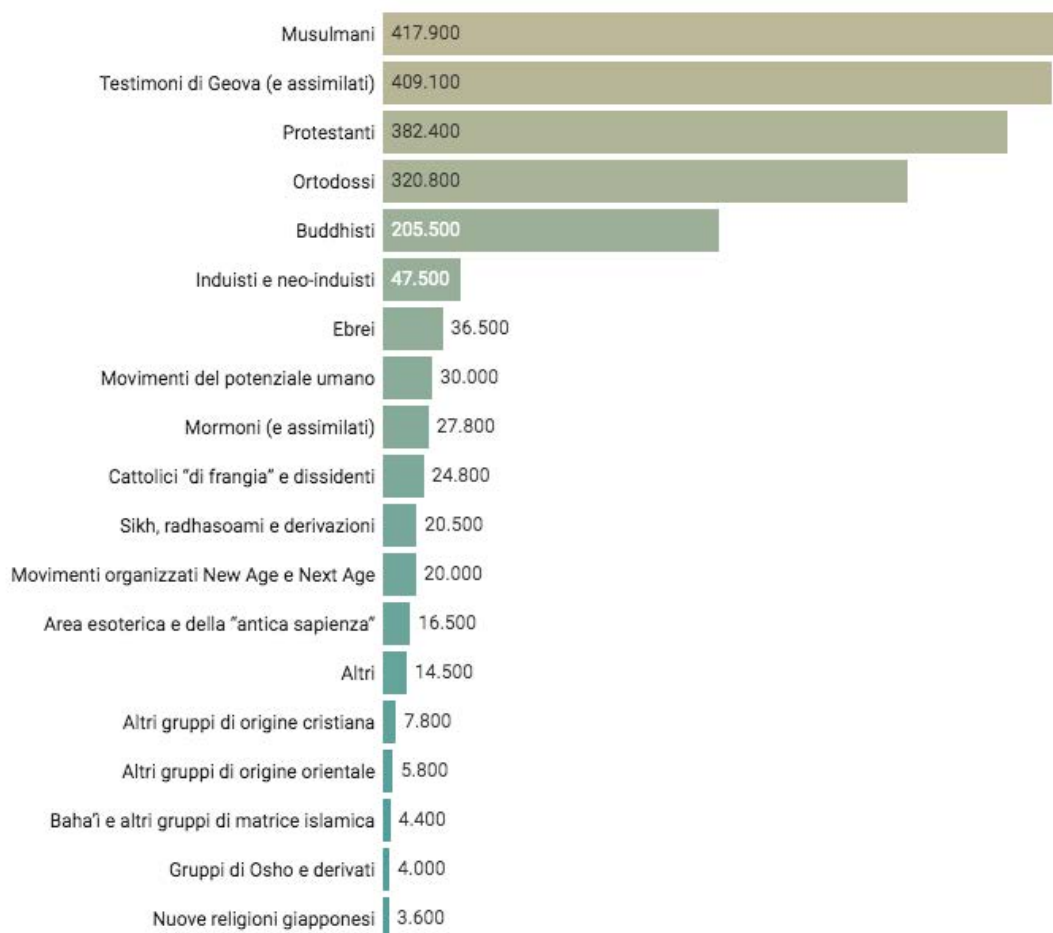


<sup>1</sup> Istat, 2019

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: CESNUR - [Le dimensioni del pluralismo religioso in Italia](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

## C2. Grafico 2 • Minoranze religiose fra i cittadini italiani (stima CESNUR 2019)

Il totale dei **cittadini Italiani non cattolici** è stimato a 1.999.400 unità (**3,6% della popolazione italiana totale**). Se aggiungiamo i 4.076.700 di stranieri non cattolici, raggiungiamo le 6.076.100 unità (**10,1% della popolazione italiana totale**)



Per i numeri sulla composizione della popolazione italiana consultare "C2. Grafico 1" in questo capitolo

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: CESNUR - [Le dimensioni del pluralismo religioso in Italia](#) • [Scaricare i dati](#)

## I luoghi di culto e l'intervento della Corte costituzionale

In stretta connessione con la libertà religiosa vi è la questione dei **luoghi di culto**. Com'è noto, a partire dal 2015 l'emanazione o l'inaspimento di leggi regionali sul governo del territorio hanno reso particolarmente **complesso il diritto all'apertura** o al mantenimento di strutture adibite alla preghiera e alle attività comunitarie. La situazione, già oggetto di **monitoraggio** nei precedenti aggiornamenti di questo Rapporto, ha trovato una prima parziale composizione con due pronunce della Consulta emanate nel 2016. In tale occasione – e in particolare con la sentenza n. 63/2016, riguardante la Regione Lombardia – fu dichiarata la **parziale incostituzionalità** di provvedimenti legislativi sulla base della **disparità di trattamento** posta tra confessioni dotate di intesa con lo Stato e confessioni che ne sono sprovviste, riservando a queste ultime un

trattamento deterioro nell'esercizio del diritto di libertà religiosa sancito all'art. 19 Cost. Di più. Le pronunce colpiscono alcuni aspetti dei **provvedimenti legislativi irragionevoli** e dal chiaro **spirito securitario**, come la previsione che ogni edificio di culto fosse dotato di **impianti di videosorveglianza** collegati con gli uffici di polizia, o l'utilizzo della **lingua italiana** per ogni attività non strettamente liturgica.

Nella sostanza, tuttavia, i provvedimenti di Lombardia, Veneto e Liguria sono rimasti in piedi e hanno continuato a **ledere i diritti** delle confessioni religiose di "nuova presenza", come i **musulmani**, ma anche i **cristiani evangelici pentecostali** e altre realtà religiose particolarmente diffuse nell'immigrazione recente.

In tale contesto è stata accolta con **grande favore** la pronuncia della Corte costituzionale, emanata il 5 dicembre 2019 su ricorso del Tar Lombardia, che ha inferto un altro colpo all'impianto legislativo generale della legge lombarda sulle attrezzature religiose. Afferma infatti la Consulta che la libertà religiosa garantita dall'art. 19 Cost. comprende anche la **libertà di culto** e, pertanto, il **diritto di godere di adeguati spazi** per il suo esercizio. Ne consegue che il legislatore regionale è tenuto a rispondere a tale esigenza e comunque a **non ostacolare** l'insediamento di luoghi di culto. Pertanto la Consulta ha dichiarato l'**incostituzionalità** della disposizione che prevedeva l'adozione di un **Piano per le Attrezzature Religiose** per ogni luogo di culto, a prescindere dallo specifico impatto urbanistico e con disparità di trattamento rispetto alle altre opere di urbanizzazione secondaria. Parimenti incostituzionale è stata dichiarata la disposizione che prevedeva la contestuale emanazione di un **Piano per il Governo del Territorio da parte dei Comuni**, con totale discrezionalità nella scelta dell'esercizio o meno di tale potere. La norma infatti rendeva del tutto aleatoria la possibilità di **realizzare nuovi spazi** di riunione per le confessioni, in tal modo **comprimendo fortemente** la libertà religiosa senza che a ciò corrispondesse un **reale interesse** di governo del territorio.

## C2. Grafico 3 • Stranieri in Italia, appartenenza religiosa

La stima del Dossier statistico Immigrazione 2019 delle confessioni religiose e degli atei/agnostici presso gli stranieri, conteggiati in 5.255.503 unità da ISTAT nello stesso anno

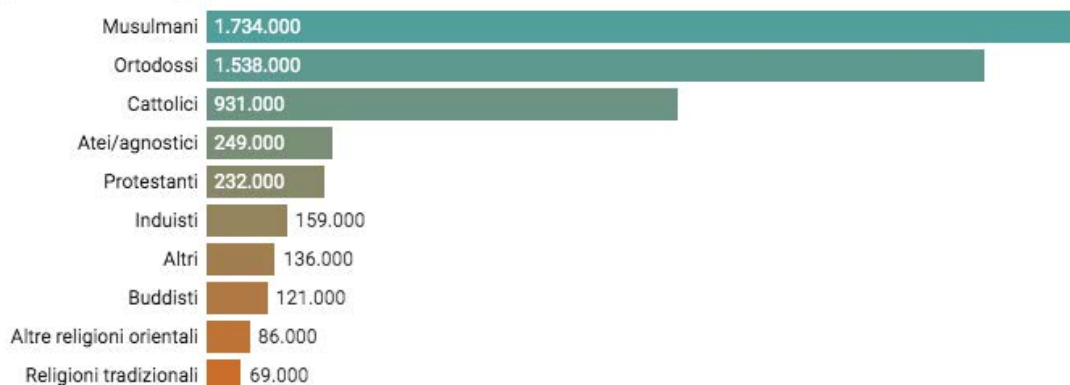


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Dossier statistico immigrazione 2019 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Le conseguenze della pronuncia di registreranno nel corso del 2020, in cui ci si attende un **adeguamento da parte degli enti locali** che, qualora mancante, potrebbe comportare un innalzamento del contenzioso in sede amministrativa. Quel che sembra importante sottolineare è che ancora una volta la materia dell'esercizio della libertà religiosa è posta al centro delle **polemiche politiche di stampo populista**, finendo per essere normata con **provvedimenti discriminatori** e lesivi dei diritti fondamentali sanciti a livello costituzionale. In tale quadro, l'unico correttivo risulta essere, ancora una volta, la **sede giurisdizionale** e, in ultima analisi, il controllo di legittimità costituzionale. Il dato evidenzia l'urgenza di un **intervento legislativo** in materia, atteso ormai da troppo tempo. Una legge sulla libertà religiosa che riempia un **vuoto normativo** e completi il modello di relazione Stato – confessioni religiose, per come è andato delineandosi dall'entrata in vigore del

testo costituzionale, è infatti il principale **strumento per garantire l'esercizio dei diritti** connessi alla libertà religiosa, siano essi individuali o collettivi. Del pari, la c.d. "**legislazione sui culti ammessi**" emanata durante il ventennio fascista continua a mostrare tutta la sua **inadeguatezza** e desuetudine. La stessa, infine, non pare sufficiente a intercettare tutte quelle **particolarità organizzative** connesse alla pluralità di espressioni del religioso ormai presenti in Italia, che rischiano di **rimanere senza alcun riconoscimento**. Da più parti in sede accademica<sup>4</sup>, come nel contesto delle rappresentanze delle confessioni religiose, vi è la richiesta di un intervento in tal senso.

## L'aggravarsi degli episodi di antisemitismo. Le azioni di contrasto ai fenomeni d'odio.

Non senza averne denunciato sentori e prime manifestazioni eclatanti già a partire dal 2018, evidenziandone peraltro la stretta connessione con il **clima d'odio e intolleranza** diffuso nel paese, spiace dover segnalare il sensibile aumento degli **episodi di antisemitismo** nel corso dell'anno 2019, che non accenna a diminuire con i primi mesi del 2020. Secondo i dati dell'Osservatorio antisemitismo della **Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea**, nel corso del 2019 in Italia si sono registrati **251 episodi di antisemitismo**, circa il **38% in più** dell'anno precedente<sup>5</sup>. Di particolare rilevanza l'incremento di episodi di **odio on line** mediante l'uso distorto di *social network* e altri canali di comunicazione web. Non sfugge all'analisi la continuità con un generale trend in **aumento** del fenomeno dell'*hate speech online*, che va diffondendosi nei confronti di più ampia platea di soggettività colpite in **funzione discriminatoria**. Al contempo non può non sottolinearsi la particolare **nocività** del fattore qui preso in considerazione, che connette allo specifico religioso questioni che attengono allo **stato di civiltà di un paese**, all'importanza della memoria, in una alle ferite più profonde della storia dell'umanità. Qui l'elenco completo degli episodi di antisemitismo, costantemente aggiornato dal CDEC.

Vogliamo tuttavia evidenziare gli ultimi episodi in ordine di tempo che più hanno obbligato ad **alzare il livello** di attenzione sul tema. Ci riferiamo alle **scritte antisemite** comparse nei primi mesi del 2020 sulle porte di **familiari di partigiani e sopravvissuti all'Olocausto**. Così a Mondovì, Torino, Bologna; da ultimo, davanti l'ingresso di due scuole superiori di Pomezia in concomitanza con incontri in occasione del **Giorno della Memoria** e di visite di **testimoni della Shoah**, sono comparse ulteriori scritte dal contenuto antisemita. Le reazioni di istituzioni, politica e società civile non sono mancate: diverse le **manifestazioni di sostegno** e le fiaccolate in memoria delle vittime e **contro ogni forma di odio** che si sono svolte nelle città colpite dagli eventi. La ricorrenza del Giorno della Memoria ha pertanto assunto nel corso del 2019 e di inizio 2020 un **valore tutt'altro che simbolico**, costituendo un'occasione importante di informazione e contrasto alle derive dell'odio. Si segnala in particolare l'iniziativa svolta presso l'Università Sapienza di Roma del 30 gennaio 2020 "**La Sapienza chiede scusa: leggi razziali, la scuola, l'accademia**", nel corso della quale sono stati ricordati gli studenti e i docenti dell'Ateneo che furono **estromessi** dall'apprendimento e dall'insegnamento in applicazione delle **leggi razziali** del 1938. Nella settimana dal 13 al 17 febbraio 2020 in occasione delle celebrazioni dell'ottenimento dei diritti civili e politici nel 1848, la **chiesa valdese** e la **comunità ebraica** di Torino hanno patrocinato l'iniziativa di proiezione sulla Mole Antonelliana di richiamo

4 Si veda R. Zaccaria, S. Domianello, A. Ferrari, P. Floris, R. Mazzola, "La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia", Il Mulino, gennaio 2020.

5 Per un'analisi comparata tra fonti istituzionali e osservatori indipendenti e della società civile si veda <http://www.datajournalism.it/lantisemitismo-in-italia-e-in-europa/>. Per una comparazione con lo stato nel resto d'Europa, si veda <https://www.ilsole24ore.com/art/antisemitismo-attacchi-italia-e-europa-torna-l-odio-contro-ebrei-ABEIW5VB>.

all'unità contro l'antisemitismo. Nell'ambito degli stessi festeggiamenti si segnala l'opuscolo informativo "Contro l'antisemitismo e la deriva dell'odio" prodotto dalla Fcei, utile strumento per affrontare il tema e **contrastare** atteggiamenti di **pregiudizio ed emarginazione**.

Eventi e commemorazioni non esauriscono l'**impegno pubblico** sul tema. Più di ogni fatto, l'attenzione alla deriva d'odio nel nostro paese si deve al costante impegno della senatrice a vita **Liliana Segre** che, nel corso di tutto il 2019 e inizio del 2020, non ha fatto mancare parole di **testimonianza e monito** contro ogni forma di **intolleranza**. Il 30 ottobre 2019 il Senato ha approvato la mozione per l'istituzione della **Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza e razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza**. Il testo della mozione che ha come prima firmataria la senatrice Segre è consultabile [qui](#). Ricorda la mozione come *"negli ultimi anni si sta assistendo ad una crescente spirale dei fenomeni di odio, intolleranza, razzismo, antisemitismo e neofascismo, che pervadono la scena pubblica (...) sia con atti e manifestazioni di esplicito odio e persecuzione contro singoli e intere comunità, sia (...) attraverso vari mezzi di comunicazione e in particolare sul web"*. La Commissione ha compiti di osservazione, studio e iniziativa per l'indirizzo e controllo sui fenomeni richiamati. In tale contesto risuona ancor più grave il **voto di astensione di 98 senatori** dell'area di centro-destra; la quasi totalità degli appartenenti a tale area politica non ha preso parte neppure all'applauso e ovazione al momento della proclamazione del voto.

Il 29 gennaio 2020 la senatrice Segre ha infine tenuto uno **storico discorso** al Parlamento Europeo. In occasione del settantacinquesimo anniversario della liberazione di Auschwitz, ella ha ricordato che il **razzismo e l'antisemitismo non sono mai scomparsi**, ma affiorano in base al momento storico, lanciando un monito sul tempo presente. [Qui](#) il discorso integrale. Il 16 gennaio 2020 Milena Santerini, docente e già deputata nella XVII Legislatura è stata nominata coordinatrice della Commissione nazionale per la lotta contro l'antisemitismo. La nomina segue ad una specifica richiesta che il Parlamento europeo ha rivolto agli Stati membri del 2017; tra i primi compiti della Commissione vi è l'approvazione della **definizione di antisemitismo** come formulata dall'International Holocaust Remembrance Alliance. Il 21 febbraio 2020 il Presidente della Repubblica [Sergio Mattarella](#) si è recato per la prima volta in visita al **Tempio Maggiore di Roma**; in tale contesto ha ricordato il contributo fondamentale della comunità ebraica romana alla storia dell'Italia e rimarcato il ruolo della democrazia per dare voce alle diversità.

## C2. Grafico 4 • Stranieri in Italia: l'appartenenza religiosa, macrodivisione e percentuali

Le percentuali di questo grafico (dove si accorpano, per esempio, i dati di tutte le denominazioni islamiche e cristiane per dare un quadro generale) si riferiscono ai numeri assoluti del grafico C2. *Grafico 3*

■ Cristiani ■ Musulmani ■ Altro

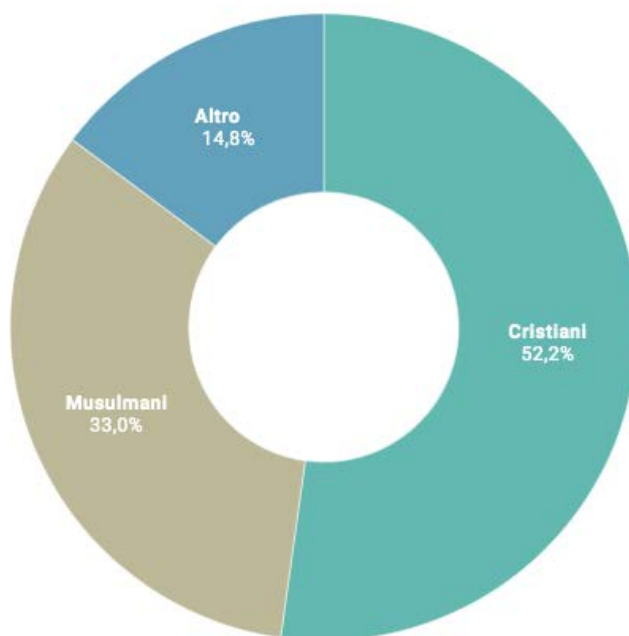


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Dossier statistico immigrazione 2019 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

## I rapporti con l'Islam

Anche per il 2019 è confermato il trend segnalato negli ultimi anni: tra la **popolazione straniera** presente in Italia i **cristiani sono la maggioranza** (2.742.000, pari al **52,2%** del totale), mentre la componente **musulmana** ammonta a circa **1/3 del totale** con 1.733.000 (il **33%**)<sup>6</sup>. I numeri smentiscono la narrazione diffusa sul rischio di **invasione culturale** e religiosa dell'Italia da parte dell'islam e riportano su un **piano di realtà** la percezione del fenomeno migratorio e della connessa appartenenza religiosa. Resta tuttavia **alta la tensione** sul tema, che continua ad essere oggetto di **strumentalizzazione** in chiave divisiva e di **ostilità contro le migrazioni** e le identità religiose, un *trend* politico registrato per tutto l'anno, in continuità con l'avvento della destra al governo nel corso del 2018. Nel tentativo di fornire **adeguati strumenti di informazione** occorre allora riportare alcuni elementi descrittivi della **comunità musulmana** presente in Italia. È nuovamente il Dossier statistico immigrazione 2019 che ci descrive **l'islam italiano** come in buona parte proveniente dall'Europa balcanica e dall'Africa mediterranea, con prevalenza rispettivamente dall'Albania e dal Marocco. Un'appartenenza religiosa che viene descritta come per lo più di **tipo culturale**, che trova espressione soprattutto nel **diggiuno nel mese di ramadan** e nella partecipazione ad importanti **momenti comunitari**. Di particolare rilevanza la questione degli **imam**: a fronte di attese sociali e istituzionali sempre più evidenti e alla necessità di implementazione delle politiche di integrazione, mancano spesso **guide**

6 Fonte Dossier Statistico Immigrazione Idos – Confronti 2019

**religiose** formate a svolgere **ruoli di mediazione** anche all'esterno delle comunità. In tal senso, mentre l'educazione di tipo dottrinale e teologica avviene per lo più in forma autonoma e saltuariamente in centri di studi teologici preposti allo scopo, la **formazione civica** del ruolo degli imam manca di una **visione globale di investimento**, a partire dagli attori istituzionali<sup>7</sup>.

Un islam pertanto non maggioritario, ma che ancora troppo spesso è al centro di **polemiche**. Anche nel 2019 non sono mancati episodi in cui il **velo islamico** è stata occasione di **scontro politico**, come nel caso della giovane appartenente al "movimento delle sardine" che in occasione della manifestazione svoltasi in Piazza San Giovanni a Roma nel dicembre 2019 è intervenuta dal palco **contro il razzismo** della politica delle destre indossando l'*hijab*. Dure le reazioni, non soltanto da parte delle istanze politiche oggetto di contestazione. Ha fatto molto discutere la **presa di posizione** apparsa su *MicroMega*, che ritorna ad esprimersi sul velo islamico definendolo "*simbolo di oppressione*". Più in generale si registra il diffondersi di **episodi di islamofobia**. Recente la diffusione di una nota del presidente dell'Unione delle Comunità Islamiche in Italia (Ucoii) che esprime **sconcerto** riguardo alle dichiarazioni del leader della Lega, che attribuiscono alla presenza musulmana in Italia la causa dell'odio contro le minoranze che va diffondendosi nel paese.

Nessun passo avanti peraltro si registra sul fronte delle **relazioni istituzionali** con le rappresentanze islamiche presenti in Italia. A oggi nessuna **comunità islamica** vanta forme di **riconoscimento giuridico** da parte dello Stato, con l'unica eccezione del **Centro culturale islamico Grande Moschea di Roma**, realtà del tutto particolare, i cui organismi direttivi sono espressione delle **rappresentanze diplomatiche** dei paesi fondatori. Sono lontani i percorsi intrapresi a partire dal 2017, finalizzati alla possibile stipulazione di un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. Tuttavia, con l'inizio del 2020 si segnala una ripresa di **possibile dialogo** con l'incontro avvenuto presso il Viminale tra il ministro Luciana Lamorgese e una delegazione dell'Ucoii. Da segnalare inoltre come nel gennaio 2020 è stato siglato il rinnovo del **protocollo d'Intesa tra Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e Ucoii** al fine di favorire l'ingresso in carcere di ministri di culto e mediatori culturali. Nel solco del precedente accordo del 2015 e sulla scorta dei dati allarmanti, che riferiscono di una **popolazione carceraria** proveniente da paesi tradizionalmente di fede musulmana pari a 10.485 persone, con un'alta incidenza di **episodi di autolesionismo**, il protocollo ha avviato una **sperimentazione** su 8 istituti penitenziari per la durata di 6 mesi, teso all'incremento della **cura spirituale e culturale** delle persone in stato di reclusione. L'obiettivo futuro riguarda l'estensione del protocollo in tutti quegli istituti penitenziari in cui è presente una sala di preghiera. Qui il testo.

Trovano, infine, conferma le **preoccupazioni** espresse negli anni precedenti e relative a casi di **pratiche rituali** sfociate in **gravissimi danni per la salute dei bambini**. Secondo le stime dell'Ordine dei medici, le **circoncisioni rituali** al di fuori di strutture ospedaliere e sotto controllo medico ammontano tra le **2000 e le 3000 annue**, circa il **35%** del totale. Allo stato, l'unica regione italiana ad aver inserito tale pratica all'interno dei **Livelli Essenziali di Assistenza** è la Toscana, con delibera emanata già nel 2002. Non sono mancati, peraltro, casi di **morte di neonati** anche nel 2019. Molteplici gli appelli da parte di realtà mediche, tra cui l'Associazione medici di origine straniera. Qui una lista di appelli al ministro della Salute finalizzati all'ottenimento dell'inserimento generalizzato della pratica rituale nei Lea.

7 Si veda sul punto M. Ambrosini, P. Naso, C. Paravati (a cura di), *Il dio dei migranti*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2019.

## Il principio di laicità ha 30 anni

Il 2019 è stata l'occasione per ricordare i 30 anni dalla emanazione della storica sentenza n. 203/89, con cui la Corte costituzionale ha formulato il **principio di laicità** quale principio supremo nell'ordinamento giuridico italiano. In tale occasione la Consulta ha affermato che *“il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost. implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo religioso e culturale”*. La valenza di principio supremo, che permea il testo costituzionale e che, come tale, si pone al di sopra delle leggi, richiede pertanto che legislazione e provvedimenti giudiziari ne diano attuazione e obbliga ad una valutazione generale sullo stato dell'arte. Dal 1989 non sono mancati **provvedimenti legislativi** di ogni rango e atti amministrativi che difficilmente possono dirsi frutto della richiamata attuazione. Basti pensare alle questioni legate al crocifisso precedentemente affrontate, o a quelle della presenza dei **docenti di religione cattolica nelle commissioni d'esame**, riportata all'attenzione pubblica dall'esercizio delle deleghe connesse al Decreto “buona scuola” e non ancora risolte. Ma le tematiche interessate dallo stato di applicazione del principio di laicità sono ben più ampie, e riguardano il **diritto di autodeterminazione**, la garanzia della **libertà delle scelte sulla salute**, sull'**interruzione di gravidanza**, sul **fine vita**; l'esercizio dei diritti civili senza disparità di trattamento sulla base dell'orientamento sessuale o le scelte di vita delle coppie di fatto. Un bilancio non ancora chiuso, ma con **risultati che non possono dirsi certamente pienamente positivi**. In tale contesto appaiono sempre più rilevanti le argomentazioni che la Consulta scelse 30 anni fa per disegnare il modello di laicità “all'italiana”: un modello partecipativo in cui Stato e confessioni religiose sono distinte, ma non antagoniste e che richiami al **rispetto delle diversità nelle scelte** quale espressione di quel pluralismo religioso e culturale che stenta ad affermarsi in tutta la sua pienezza.

*Capitolo*

# 3. Salute e libertà terapeutica

*Scritto da:* Silvia Demma



## Il punto della situazione

Pilastro centrale della quotidianità, il **diritto alla salute** nelle sue varie articolazioni si rivela **terreno fertile per campagne elettorali**, fino al parossismo. Vista da un occhio esterno, la sanità italiana si rivela tra le migliori: alla spesa contenuta si accompagnano risultati lusinghieri. È **indagando oltre la superficie** dei dati aggregati che **emergono**, ancora, le **differenze territoriali, di genere, di etnia**. Emergono, anche, le lentezze nell'adozione di programmi e strumenti – tra gli altri, il **Fascicolo Sanitario Elettronico** – che potrebbero agevolare non poco la vita del cittadino, sotto il cielo incupito dall'inquinamento e rimedi d'emergenza di dubbia efficacia. Emergono anche i **costi – sociali**, prima che economici - **dei tagli e del reiterato ricorso al welfare familiare**. Lì in mezzo la mestizia del decennale della legge 38 – bella, voleva liberare gli Italiani dal dolore – ignorata quando non irrisa, reclama attenzione. La stessa attenzione che meriterebbero quanti trovano nella **cannabis terapeutica** un sollievo, ma al prezzo di nuove ansie. Basterà a rasserenare chi il diritto alla salute fatica a goderlo l'abolizione (L.Bilancio, artt. 446-448) del superticket?

## Si può fare di più

Gli **italiani vivono a lungo**: la speranza di vita nel 2018 si è attestata a 85,2 anni per le donne e 80,8 per gli uomini, un risultato ragguardevole, se si pensa che cento anni fa era di 50 per entrambi i sessi e che attualmente l'Italia è al quarto posto per aspettativa di vita. Anche per quanto riguarda la **mortalità infantile** entro i 5 anni (numero di decessi ogni 1000 nati vivi) il salto in avanti è notevole: nel medesimo arco di tempo dal tasso medio del 180‰ degli anni '20 si è passati al 47‰ del 1961 per arrivare al 3,6 ‰ del 2015.

Come evidenziato in C3. Grafico 1, la spesa complessiva italiana rispetto al PIL risulta anche contenuta, se comparata a quella degli altri paesi del G7.

È però scandagliando i dati che emergono le opacità: ad esempio, nel 2015 il tasso di mortalità infantile era del 2,9 ogni 1000 nati vivi, ma con **differenze significative tra bambini residenti stranieri** (4,5) e **italiani** (2,6) e tra nord (Nord Ovest: 2,6; Nord Est: 2,4), centro (2,9), sud (3,3) e isole (3,6). Nella media nazionale si celano anche le differenze per l'**aspettativa di vita legata alle aree geografiche** - dalla provincia autonoma di Trento (Femmine: 86,3 anni; Maschi: 81,6) alla Campania (F: 83,3; M: 78,9) - e al **titolo di studio** che crea un divario di 3,1 anni tra i maschi meno (79,2) e più (82,3) istruiti e di 1,5 anni tra le femmine (da 84,5 a 86)<sup>1</sup>.

Quanto alla porzione del PIL dedicata alla salute va ricordato che i dati ufficiali riportano: spesa pubblica (6,5%), assicurazioni private (0,2%) e spesa *out of pocket* (OOP) sostenuta direttamente dalle famiglie (2%). Se e quanto nella quota OOP sia ricompreso il valore delle prestazioni del c.d. *welfare familiare* che caratterizza il sistema italiano non è chiaro. Il fatto che siano **8 milioni i caregivers** impegnati nell'assistenza di un congiunto lascia ipotizzare che l'8,8% del PIL sia una **quota ampiamente sottostimata**, lasciato com'è il welfare nello spazio informale delle mura domestiche.

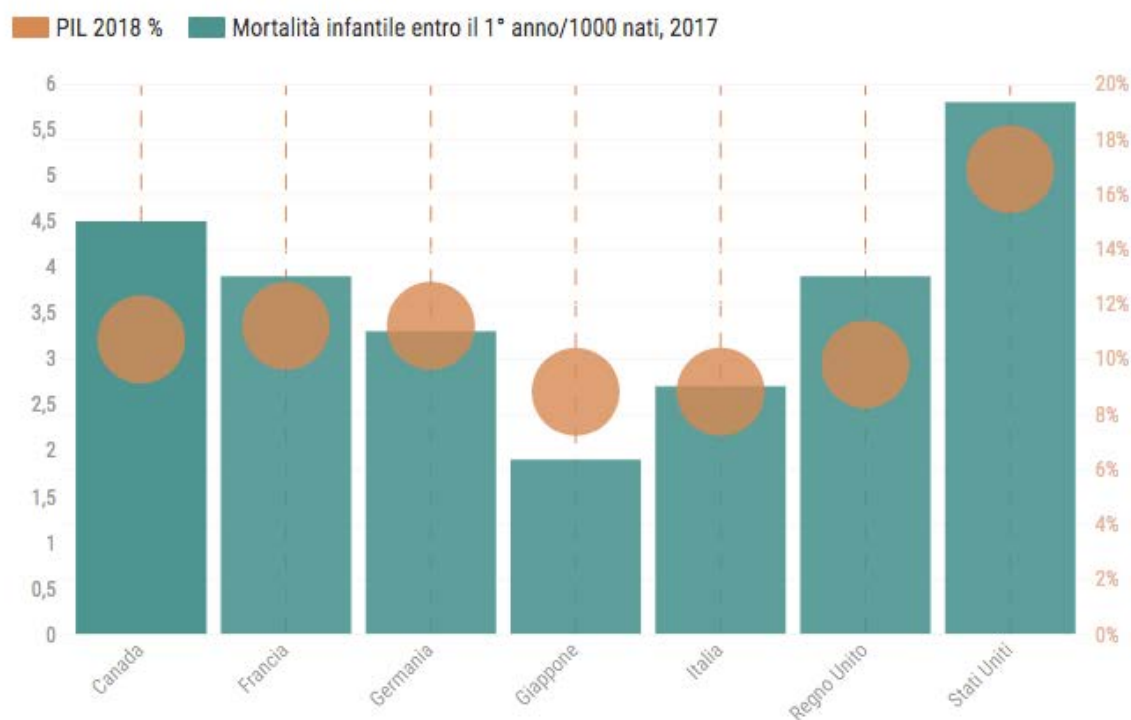
Nella quota di spesa OOP si nascondono molteplici disparità geografiche. Ad esempio, per le **cure odontoiatriche** che non rientrano nei Livelli essenziali di assistenza (LEA) è stata stimata una spesa di € 8,5

1 Rapporto BES 2019, Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia, ISTAT, 19/12/2019, <https://www.istat.it/it/files/2019/12/1.pdf>

miliardi<sup>2</sup>. Stando alle elaborazioni contenute nel 15° Rapporto Sanità CREA, per i denti le famiglie italiane avrebbero speso nel 2017, in media, poco più di 400€/anno, con un netto divario negli estremi tra le capacità di spesa: da € 87,6 a € 1.081,3. Quell'anno – dati Istat 2017 – la **spesa media mensile delle famiglie** in Italia era di € 2.564, ma con forti differenze dal Nord-ovest (2.875 €) alle Isole (1.983 €); tra nuclei di soli italiani (2.624) e di soli stranieri (1.679). Quanto le **differenze socio-demografiche incidano sulla salute** trova conferma nello studio promosso dall'INMP.

### C3. Grafico 1 • Percentuale del PIL dedicata alla salute e risultati ottenuti nei paesi G7 (2017)

Nell'asse delle "y", a sinistra si trova la scala riferita alla mortalità infantile, mentre a destra (in arancione) quella riferita alla percentuale di PIL. In nota ad ogni barra che rappresenta la mortalità infantile per ogni paese, si trova anche il dato riferito all'aspettativa di vita



Fonte: OECD.Stat, Grafico: [www.rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Il godimento del diritto alla salute, però, non si riassume con l'accesso alle cure. Come chiaramente evidenziato dalla pubblicazione della sezione europea dell'OMS *Healthy, prosperous lives for all: the European Health Equity Status Report (2019)*, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile evidenzia quanto la **salute sia inestricabilmente legata alle politiche da adottare in tutti i settori** per conseguire gli obiettivi stabiliti. L'Italia ha aderito, vedremo nel tempo con quali esiti.

2 Dati OCPS 2018, riportati in 3° Rapporto GIMBE sulla sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale, pag. 44

# Il nuovo che avanza, lentamente

Cambiare si può, forse. Potrebbe essere questa la chiave di lettura per i provvedimenti che traghettano il Sistema sanitario nazionale (SSN) nel nuovo decennio, il Patto per la Salute 2019-2021 siglato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza Stato-Regioni, il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) istituito con il DM 12/3/19, il Piano Nazionale Governo Liste d'Attesa 2019-2021 (PNGLA) e la Legge di Bilancio per il 2020 (l. 160/19).

Nel Patto figurano l'**incremento del finanziamento statale**, destinato a passare da € 114,474 miliardi del 2019 a € 116,474 miliardi nel 2020 e a € 117,974 nel 2021 (l. 145/18, c. 514) e le strategie di intervento per il futuro. Potenzialmente, l'insieme potrebbe portare significative trasformazioni in molti ambiti, dall'**edilizia sanitaria** all'**innovazione tecnologica**, passando per il **potenziamento dei LEA**, fino a rendere davvero uniforme su tutto il territorio nazionale il godimento del diritto alla salute, così come immaginato dalla l. 883/78.

Un cauto ottimismo è alimentato dagli stanziamenti contenuti nella legge di Bilancio tra cui figurano i 30 miliardi per edilizia sanitaria e innovazione tecnologica (art.1, c. 81). L'ottimismo viene in qualche misura smorzato dal titolo del provvedimento che ha dato il via all'aumento della spesa per il personale sanitario e ripreso in Bilancio (art. 1, c. 269), il decreto Calabria, emanato per affrontare il collasso della sanità in quella regione, ma soprattutto dalla valutazione della Corte dei Conti. In base all'analisi dell'**andamento della spesa** per il personale dei 21 Servizi Regionali a partire dal 2004 – quando fu introdotto il suo blocco - la Corte ha infatti evidenziato che le Regioni non in Piano di Rientro lo avevano già aggirato, facendo ricorso a risorse proprie. Dati i nuovi parametri, le **Regioni virtuose saranno avvantaggiate** e «Per le Regioni in Piani di rientro, invece, la situazione migliora, ma limitatamente: il nuovo livello, pur superiore al 2004, è molto più contenuto»<sup>3</sup>. Non è, invece, ancora possibile valutare quanto si rivelerà fondato l'allarme lanciato dalla Corte sul **possibile esodo dal servizio pubblico** prodotto da Quota 100 e Flat tax, data la firma del nuovo contratto dei medici ospedalieri e le variazioni in materia fiscale.

Per quanto riguarda le innovazioni nell'ambito dell'assistenza territoriale dovrebbero presto prendere corpo le **farmacie dei servizi**, che prevedono l'erogazione di servizi e prestazioni professionali ai cittadini anche da parte delle farmacie: ideate nel 2009 (l.69, art. 11; D.lgs.153), finanziate con € 36 milioni per il 2018 (l. 205/17, art. 1, c. 406), hanno finalmente ricevuto le linee guida per la sperimentazione a ottobre 2019, per essere poi ricordate nel Patto salute 20/21 (scheda 8) e, infine, hanno anche ricevuto un nuovo finanziamento in legge di Bilancio (c. 461) di altri € 50,6 milioni per il biennio 2021/22. Un ulteriore pilastro dell'assistenza territoriale, l'**infermiere di famiglia e comunità**, al momento figura solo nel Patto (scheda 8), per quanto alcune Regioni abbiano già legiferato in materia dopo esperienze evidentemente positive.

Sul lato della *governance*, l'insieme di strumenti che dovrebbe garantire un puntuale indirizzo e controllo del SSN pare andare nella direzione del cambiamento. Dal 2020, infatti, non solo il monitoraggio dei LEA sarà affidato al NSG, ma per le regioni inadempienti è previsto un affiancamento del Comitato LEA (Patto, scheda 2). Le procedure previste mirano a **prevenire il commissariamento delle Regioni** in difficoltà e, auspicabilmente, ad accelerare il processo di riallineamento dell'offerta dei servizi su tutto il territorio.

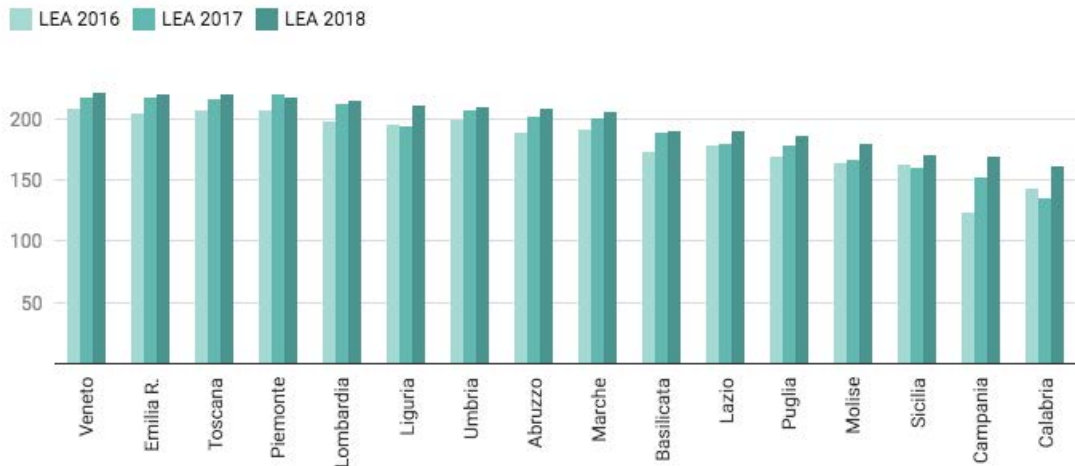
La tempestività nel flusso e nell'elaborazione dei dati pare in contrasto con l'epoca attuale: **per la redazione delle classifiche LEA è necessario un anno**. A metà gennaio 2020, quindi, non sono ancora disponibili i dati definitivi relativi all'anno 2018. È disponibile da ottobre, in effetti, una graduatoria provvisoria, in attesa del ricalcolo definitivo, richiesto da almeno una regione. Va ricordato che i risultati sono utilizzati per definire le regioni *benchmark* (punto di riferimento per stabilire il costo medio pro-capite, base di partenza per la ripartizione del Fondo sanitario destinato ai LEA) e per ripartire la c.d. quota premiale.

.....  
3 Corte dei Conti, Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica, p.196

Il punteggio conseguito dalle Regioni rappresenta la sommatoria dei risultati ottenuti per i diversi indicatori della griglia LEA, a fotografare il conseguimento degli obiettivi prestabiliti nei tre macro-ambiti in cui si dispiega l'attività di assistenza del SSN: **ambienti di vita e di lavoro, distrettuale e ospedaliera.**

### C3. Grafico 2 • Andamento dei punteggi della Griglia LEA (Livelli Essenziali di Assistenza)

Il "Sistema di garanzia" è lo strumento attraverso il quale il Governo assicura a tutti i cittadini che l'erogazione delle prestazioni e dei servizi compresi nei **Livelli essenziali di assistenza (LEA)** avvenga in condizioni di qualità, appropriatezza ed uniformità. Un valore compreso tra 140 e 160 indica l'inadempienza della regione in esame. Per gli anni 2016 e 2017 risultano inadempienti Campania e Calabria.



\*Le province autonome di Bolzano e Trento e il Friuli Venezia Giulia, la Valle d'Aosta e la Sardegna non sono sottoposte a verifica adempimenti. Dati 2018 da "Il Sole 24 Ore" <https://www.sanita24.ilsole24ore.com/art/dal-governo/2020-01-08/griglia-lea-cure-migliori-veneto-emilia-romagna-e-toscana-ma-sud-avanza-130650.php?uid=ACXmaTAB>

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: **Dati 2016-17 Ministero della salute** • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Le **Regioni che non garantiscono i LEA** (inadempienti) sono quelle con il punteggio inferiore a 160/225 (griglia LEA) o che non raggiungano quota 60/100 nelle tre aree considerate (sistema NSG).

Comunque si guardi ai dati, si riconferma la **disparità tra nord e sud**, sebbene con alcune sorprese: **la maglia nera del 2017** spettava alla **provincia autonoma di Bolzano**, nonostante la spesa sanitaria pubblica pro-capite (€ 2.514,8) più elevata d'Italia<sup>4</sup> e nel **2016 la Lombardia riportava prestazioni peggiori della Sicilia in due aree**, almeno per gli indicatori individuati per la sperimentazione del sistema NSG.

La variabilità nell'esito delle prestazioni – sintetizzato dai punteggi – è condizionata da molteplici fattori, tra cui il numero di casi trattati dalle singole unità operative ospedaliere: **minore il numero di casi, maggiore è il rischio che il livello di qualità delle cure non sia aderente ai parametri indicati dal PNE** (Piano Nazionale Esiti), come risulta dall'analisi dei dati.

Razionalizzare l'intervento degli strumenti di *governance* a livello nazionale - AIFA, AGENAS, ISS – per superare sovrapposizioni (Patto, scheda 5) di competenze dovrebbe portare a **servizi più efficienti ed efficaci su tutto il territorio**. Nell'ottica del superamento delle disparità interregionali, relative non solo alla quantità di servizi erogati, ma anche alla qualità risulta quindi cruciale che gli **standard di erogazione e di valutazione dei servizi (HTA) siano definiti a livello nazionale**. Non sono improbabili tensioni e resistenze: la **sanità è elemento chiave nella costruzione del consenso sui territori** e perno delle spinte in direzione centrifuga.

.....

4 C.R.E.A. Sanità, Il ritorno della Politica Nazionale in Sanità (?), XV Rapporto Sanità, dicembre 2019, p.133

Per quanto il sito PNE renda i dati raccolti accessibili a tutti (con registrazione utente), anche con l'ausilio di tutorial esplicativi, le **liste di attesa** restano per il cittadino comune il **termometro dell'efficienza della sanità**. Si entra quindi nel campo in cui la percezione dell'efficienza (e dell'efficacia) dei servizi sanitari agglutina **ansie per la salute** e per gli impegni ordinari, primo fra tutti il lavoro.

Il bilancio del precedente PNGLA non è brillante: l'implementazione del piano è lasciato ai SSR, con gli esiti evidenziati dall'Osservatorio Gimbe. A partire dall'obiettivo condiviso, già nel Piano 2006-2008, di **informare i cittadini sui tempi di attesa via internet**, si è arrivati a una notevole eterogeneità di informazioni e prestazioni offerte. Si va quindi dal portale unico, con la possibilità di prenotare *on-line*, alla totale assenza di informazioni.

Anche rispetto al nuovo Piano le singole regioni avanzano in ordine sparso: solo 5 lo hanno recepito formalmente e redatto quello regionale entro i termini stabiliti. L'esame dei patti regionali evidenzia poi **diverse interpretazioni del territorio di garanzia**, non sempre coerenti con il **principio di prossimità e raggiungibilità** concordato in sede di stipula del patto in sede di Conferenza Stato-Regioni. Non resta che confidare nell'attenta azione dell'Osservatorio e sul potere della minaccia contenuta nel DM 20/8/19 per il riparto del fondo (€ 350 milioni su 3 anni, anni 2019-21) per la **digitalizzazione dei CUP** (Centro Unico Prenotazione). È stato infatti stabilito che le Regioni inadempienti debbano restituire gli acconti ricevuti. Va detto che il decreto è stato pubblicato il 15 novembre 2019.

Quanto al **Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)**, la meta appare ancora lontana in molte regioni, nonostante fosse il 9° *mattoncino* del NSIS del 2003. Eppure, potrebbe essere lo **strumento** per rendere il SSN *user-friendly* (con accesso *online*, ad esempio, a prenotazioni, referti, esenzioni, pagamenti), **incrementare efficacia ed efficienza** (es.: anamnesi accessibile al personale medico in caso di emergenza, su tutto il territorio nazionale), **eco-sostenibilità e risparmi** (es.: tonnellate di carta in meno con la smaterializzazione dei referti). Il numero di FSE attivati è ancora modesto (poco più di 13 milioni): solo nella provincia di Trento cittadini, medici e aziende sanitarie lo utilizzano nella quasi totalità.

Lentamente si sta anche concretizzando la **Banca Dati** delle DAT (**Disposizioni Anticipate di Trattamento**, l. 219, 22/12/17), prevista dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, c. 418 e 419). Il 1/2/2020 entra infatti in vigore il DM 168, 10/12/2019 che ne regola l'attività. Al momento **non esistono dati ufficiali** sul numero di DAT raccolte dai Comuni, cui i residenti possono rivolgersi per depositare la propria. L'indagine conoscitiva realizzata nell'ottobre 2019 dall'associazione Luca Coscioni **stima** in circa **170mila** le DAT depositate. Va rimarcato che solo 73 dei 106 Comuni con più di 60.000 abitanti cui l'associazione ha inoltrato l'accesso agli atti ha rispettato i tempi per la risposta.

## Essere longevi basta?

Talmente longevi e – tendenzialmente – in buona salute da portare alla ribalta il tema su come classificare la fascia d'età 65-74 anni (tardo adulti o giovani anziani?) gli italiani si affacciano a un **futuro denso di incognite**. I *baby-boomers* (nati tra il 1946 e 1965) sono stati poco prolifici e nel tempo la **piramide delle età è destinata a capovolgersi**, con una prevalenza di tardo adulti e anziani nella popolazione. Diventa a questo punto cruciale preservare la buona salute e pensare alla **Long Term Care** (LTC).

L'Istat evidenzia **distribuzioni non omogenee** per l'aspettativa di vita e per gli **anni attesi in buona salute**. Agli estremi, su base territoriale, si collocano il Trentino Alto Adige (67,7 anni in buona salute su 84 anni attesi) e la Calabria (52,9 su 82,5). Se invece si guarda al genere, ai circa 3 anni di vita in più attesi dalle donne (F: 87,5; M: 84,3) non corrisponde alcun vantaggio per l'aspettativa del tempo in buona

salute: il punto di svolta arriva a 74,8 per le donne e 75 per gli uomini.

Data l'interrelazione tra salute mentale e salute fisica, non lascia ben sperare per il futuro lo sguardo all'indice di salute mentale rilevato: è più basso della media nazionale (67,8%) al sud e per le donne rispetto agli uomini (65,9% e 69,2%). L'insieme pare quasi offrire una conferma di quanto ricordato dalla sezione europea dell'OMS nel documento *The European Mental Health Action Plan 2013–2020*: **il benessere mentale è sia conseguenza che causa di ineguaglianze**.

Anche per colmare i gap riscontrati, dovrebbe quindi essere strategico il **Piano Nazionale della Prevenzione**. Di quello atteso per il quinquennio 2020-2025, però, si sono perse le tracce dopo la riunione di avvio dei lavori del 30/9/2018, concordata nell'incontro in Conferenza Stato-Regioni del 21/12/17, quando si decise di prorogare la validità del precedente PNP, 2014-18. La strategia individuata - **La salute in tutte le politiche** - rimarcava l'importanza attribuita all'approccio trasversale per perseguire la prevenzione. Per quanto fossero previste attività di verifica sui risultati ottenuti, sul sito del ministero della salute non compaiono però aggiornamenti in merito.

Nelle pieghe del PNP 14-18 si trova anche il tema dell'**inquinamento ambientale**, balzato nel 2019 al centro dell'attenzione con il movimento *Fridays for Future*. Alcuni dati aiutano a cogliere meglio quanto l'inquinamento incida sulla salute. Il report *Air quality in Europe - 2019* dell'Agenzia Europea per l'Ambiente stima che in Italia le **morti premature** (in anticipo rispetto all'aspettativa di vita attesa) **legate all'inquinamento atmosferico** siano **76.200**, di cui 58.600 da attribuire al PM<sub>2,5</sub>. Tra le patologie correlate sono indicate il tumore al polmone e la BPCO (Bronco Pneumopatia Cronica Ostruttiva). La BPCO è la terza causa di morte in Europa (8%), dopo malattie cardiovascolari (45%) e tumori (25%), è invalidante e la sua incidenza aumenta all'aumentare dell'età (media popolazione: 3,1%; oltre 75 anni: 10,8%).

Gli inquinanti atmosferici iniziano a **condizionare la salute ancor prima della nascita**: uno studio ha rilevato una correlazione tra quanto assorbito in utero e l'**insorgenza del diabete mellito** e l'ISS lo associa a tumori infantili (leucemie e retinoblastomi). Dallo stesso documento dell'ISS si ricava che in **Italia** «il **98% dei bambini sotto i 5 anni vive in aree dove le concentrazioni di PM<sub>2,5</sub> sono al di sopra dei livelli raccomandati dall'Oms** per la tutela della salute». Le conseguenze - problemi all'apparato respiratorio, nello sviluppo neuro-comportamentale e obesità – si riverberano lungo tutta l'esistenza, con vulnerabilità capaci di condizionare aspettative di vita e di anni trascorsi in buona salute.

A manifestare i suoi effetti, invece, **l'amianto** impiega decenni. Nel 6° Rapporto ReNaM curato dall'Inail è stato calcolato che dal 1945 al 1992 (messa al bando, 1,257/92) sono stati utilizzati in Italia oltre **5,6 milioni di tonnellate di amianto grezzo**, dispersi nelle produzioni più disparate. Il Renam ha registrato 27.356 casi tra il 1993 e il 2015, concentrati in particolare in Lombardia (20.8%), Piemonte (16.6%), Liguria (10.6%), Emilia Romagna (9%). Ad essere colpiti sono soprattutto gli uomini (72%), prevalenti in alcuni settori produttivi (edilizia e meccanica pesante). Nello scorrere il rapporto risulta quanto fosse pervasiva la **presenza dell'amianto**: trovava posto in **uffici, ospedali e scuole, negozi e abitazioni, in frigoriferi e forni, tessuti e rivestimenti** e, fino al '75, pure nella pasta per modellare DAS. È possibile, anzi probabile, che sia ancora lì, annidato nella vecchia cucina componibile e non solo nei muri o sui tetti degli edifici. Nel resoconto Fondo Vittime Amianto 2019 gestito dall'Inail si ricorda che ogni anno le **nuove diagnosi** sono circa **1.500** e che il rischio amianto è ancora presente. Ristrutturazioni, ma anche crolli dopo calamità e incendi liberano amianto. Rimane l'apprensione sull'amianto rimosso, data la quantità conferita alle **23 discariche** o esportata nel 2019.

Mentre persiste il pericolo vecchio, se ne affacciano nuovi. Tra questi, i **Pfas**, soprannominati *forever chemicals*, **composti chimici per sempre**: hanno la capacità di mantenersi immutati, impermeabili all'acqua e ai grassi. L'allarme in Italia è legato allo stabilimento veneto Miteni. Gli studi sugli effetti sulla salute di questi prodotti sono ancora agli inizi. Si fanno però le prime stime sui costi in Europa: tra i 52 e gli 82 miliardi di euro all'anno solo per la salute, mentre sono **da determinare i costi sociali e ambientali**.

Appurato che attenersi alle regole della vita sana è condizione necessaria ma non sufficiente per invecchiare bene, vediamo come l'Italia è attrezzata per **prendersi cura** delle crescenti schiere di anziani non in buona salute. O di provvedere a quanti anziani non sono: **1,6 dei 3,5 milioni di disabili ha meno di 75 anni**. Il dato emerge dall'approfondito rapporto dell'Istat Conoscere il mondo della disabilità (da cui sono ricavati i dati nei capoversi successivi) che ritrae anche la babele dell'assistenza.

Al modello teorico di un intervento integrato tra sanità (LEA aggiornati - DPCM 12/01/2017, artt. 27 e 34) e assistenza offerta dai Comuni (l. 104/92, legge quadro 328/2000) – si contrappone, infatti, una realtà di offerta di servizi estremamente variegata. Le forti differenze sono esemplificate dalla **spesa sostenuta dai Comuni per l'assistenza** ai disabili: dai 5.080 € del Nord Est si arriva agli 870 € del Sud.

La voce prevalente continua ad essere quella dei **trasferimenti monetari**, calcolati in 37 miliardi di €, **non sufficienti** tuttavia a far rientrare nella media nazionale delle famiglie che sperimentano una situazione di deprivazione materiale (18%) quelle con disabili (28,7%), con l'estremo del meridione, dove la quota è del 39,7% . Il quadro è solo parzialmente spiegato dalle maggiori spese sostenute per servizi, medicinali e cure mediche: **la carenza dei servizi è surrogata** dalle famiglie, **in particolare dalle donne**, su cui ricade il peso di conciliare il lavoro (quando c'è) con il ruolo di *caregiver*, con le immaginabili ripercussioni sul reddito.

Ironia della sorte, per le donne sono attesi più anni di vita in condizioni di salute precaria e, in assenza di radicali cambiamenti nel sistema di welfare, **saranno particolarmente penalizzate**, dato lo scarso ricambio generazionale.

## Innovativo fa rima con positivo? La salute ai tempi della gig economy

Il fenomeno della *gig economy*, legato alle piattaforme digitali, è relativamente recente. Tuttavia, nel panorama italiano non è nuova la figura del **lavoratore posto ai margini** – se non escluso – dal **sistema di tutele** di cui gode il dipendente a tempo indeterminato, per le quali si è lottato a lungo, dalla fine dell'800: indennità in caso di malattia, infortunio, maternità fino alle tutele previste dalla l. 104/92.

Allargare lo sguardo oltre alle garanzie offerte dal SSN, già diseguali sul territorio nazionale, consente di cogliere quanto potenzialmente estesa sia la platea dei soggetti per i quali **l'accesso al diritto alla salute è irto di ostacoli**. Prendersi cura della salute – propria o dei famigliari - richiede tempo, denaro e sicurezza, non ultima quella di **non rischiare di essere esclusi** una volta per tutte **dal percorso lavorativo**. L'intreccio è, insomma, quello evidenziato da Lancet a introduzione dell'*European Health Equity Status Report* già menzionato.

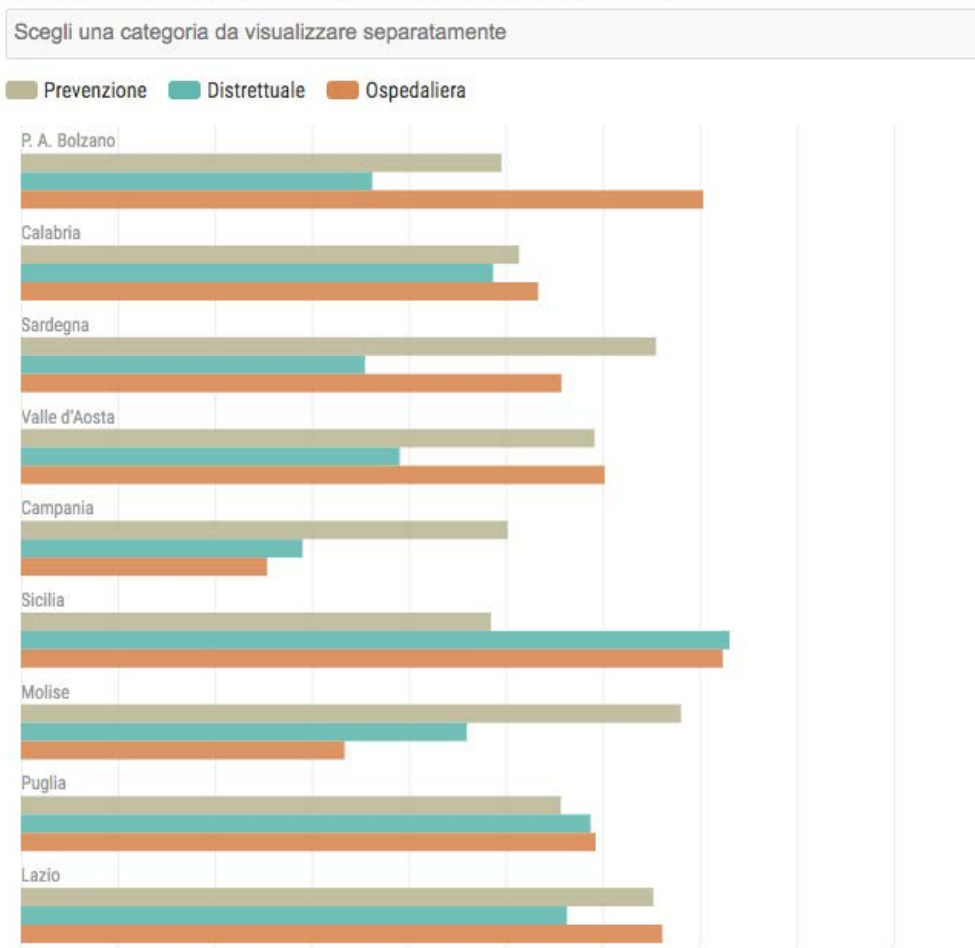
Così, mentre in Parlamento si approfondisce il tema e la Corte di Cassazione si esprime in materia di *riders*, emergono dalle cronache i casi di chi non fa parte degli *happy few*, quali rischiano di diventare i lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato. Sono, ad esempio, i lavoratori in gestione separata, tra cui compaiono le figure più disparate, dall'assegnista di ricerca al venditore porta a porta. Molti ingrossano le fila dei *Working poor* (al di sotto del 60% del reddito mediano del lavoratore dipendente, soglia del 2016: € 11.600) come risulta dal 18° Rapporto Annuale INPS, nel **confronto tra redditi di lavoratori dipendenti, collaboratori e professionisti**: i collaboratori hanno una retribuzione media inferiore del 30% rispetto ai dipendenti, che si traduce nell'incidenza del 52% di *working poor* tra i collaboratori e del 29,5% tra i professionisti, a rivelare una dispersione dei redditi verso il basso anche in questa categoria.

Le storie di chi, finalmente, entra nel recinto delle tutele richiama alla mente quanti, invece, continuano ad aspettare e per i quali lo Stato investe nella formazione.

Sanità e assistenza contribuiscono ad allargare la platea. I tagli lineari e l'approccio aziendalista si sono tradotti, anche, nel ricorso al lavoro svolto da soggetti assunti da organismi terzi. Nell'asettico lessico aziendale si chiama *outsourcing* o *esternalizzazione di servizi non core* (business). Quali siano i servizi *non core* non è chiaro: **dalle pulizie nei reparti alla gestione dei call center, dagli esami di laboratorio alla mensa, tutto o quasi può essere esternalizzato**. Le stime del risparmio potenziale con i futuri appalti, elaborate dall'Anac e citate nella relazione Cnel, parlano di € 395 milioni, ascrivibili a pulizia, ristorazione e lavanolo definiti «servizi tipicamente *labour intensive*»<sup>5</sup>. Scorrendo il Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti emergono anche il **lavoro interinale e prestazioni socio-sanitarie, settore nel quale il non profit conta oltre 800.000 dipendenti**<sup>6</sup>.

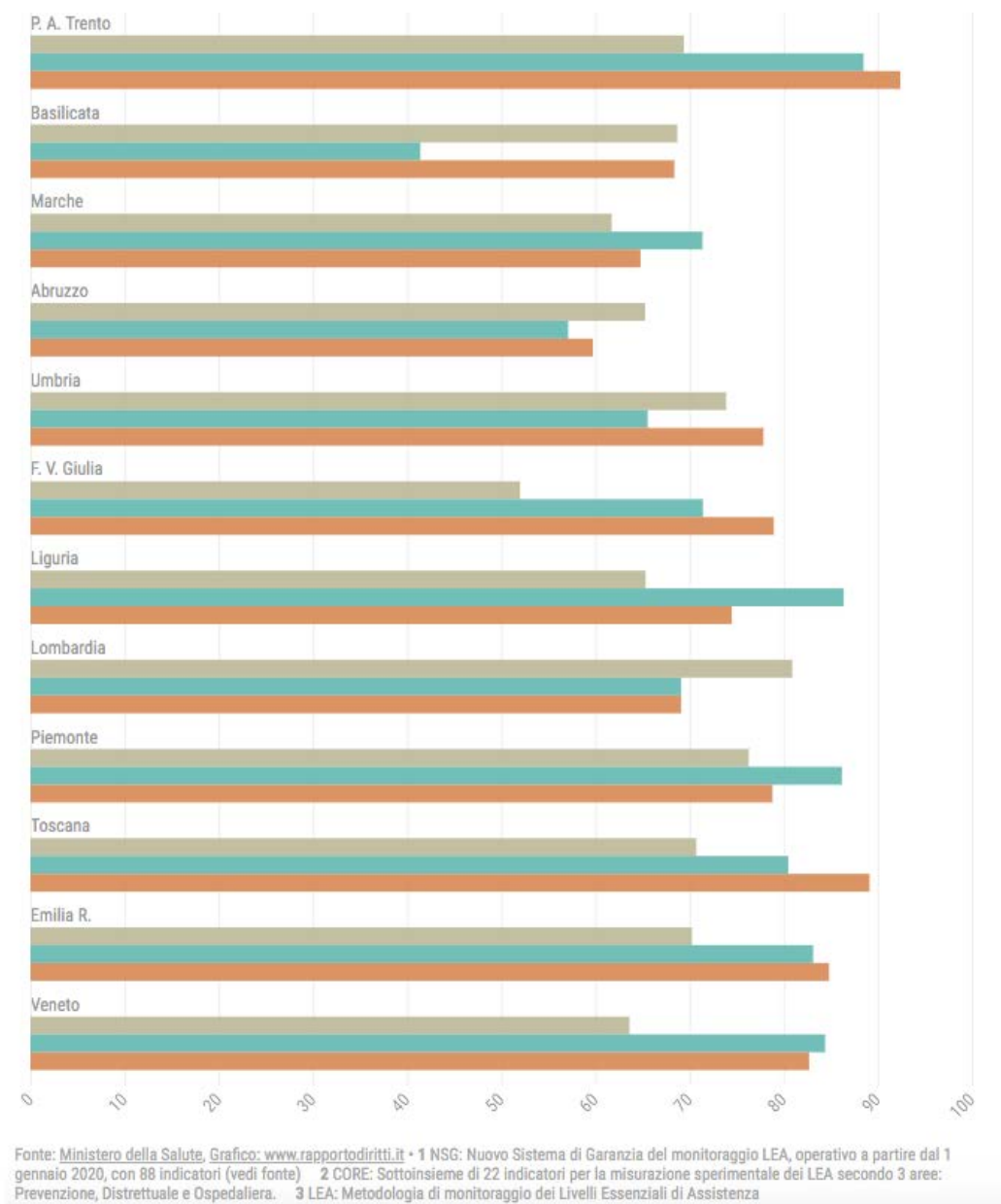
### C3. Grafico 3 • Punteggio delle regioni italiane secondo un gruppo di 22 indicatori del NSG<sup>1</sup> denominato CORE<sup>2</sup> (dati 2016)

Nell'ambito del Comitato LEA<sup>3</sup> è stato istituito un tavolo tecnico che ha provveduto alla sperimentazione del CORE<sup>2</sup>, un sottoinsieme di indicatori valutativo del NSG<sup>1</sup> contenente 3 aree di assistenza: Prevenzione, Distrettuale e Ospedaliera. Un punteggio più alto definisce una più alta qualità dell'assistenza



5 Cnel, RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936), 27/11/2019, pag. 117

6 Istat, Conoscere il mondo della disabilità, pag. 68



Parte dei risparmi si ottiene così: «Tu lavori fianco a fianco, e fai lo stesso lavoro, con un dipendente della cooperativa e lui percepisce 500 euro in meno, e lavora 40 ore invece che 36, non ha la mensa, non fa la pausa»<sup>7</sup> e con l'incognita sul futuro, come sperimentato in Calabria, Abruzzo, Liguria, esempi presi a caso dalle cronache locali.

Di fatto si tratta di un cortocircuito, destinato a proiettarsi nel futuro. Accantonati gli effetti immediati a carico dei lavoratori, se parte dei risparmi è ottenuto con retribuzioni più basse a parità di prestazione, si hanno anche **minori versamenti contributivi** oggi e, nel lungo periodo, anziani in condizioni economiche meno salde. **Rimane da stabilire quanto sia innovativo spostare nel futuro il problema.**

7 Santoro A., Le conseguenze delle esternalizzazioni sulle condizioni di lavoro Il caso dell'Azienda Ulss n. 9, Tesi di Laurea Ca' Foscari, a.a. 2013/14, pag. 78

# Eppur si muore (e si vive, nel dolore). La legge 38/10, dieci anni dopo

633.133 persone sono morte in Italia nel 2018. Analizzando i tassi di mortalità in rapporto a titolo di studio e geografia, emergono le purtroppo consuete disuguaglianze, come rivela **Atlante italiano delle disuguaglianze di mortalità per livello di istruzione**: il più basso è a Bolzano, il più alto in Campania.

Quanto dolore è stato imposto a quelle 633.133 persone durante la loro vita dalla lacunosa applicazione della legge 38/10 per garantire l'accesso alle **cure palliative e alla terapia del dolore**?

È la domanda che sorge scorrendo i – pochi – dati contenuti dell'ultimo Rapporto al Parlamento, trasmesso a gennaio 2019, ma relativo agli anni 2015-17. Ad esempio, le giornate di cure palliative (CP) domiciliari erogate nel 2017 sono state 326.086, meno dell'8% delle 4.158.223 stimate (Indicatore 4, DM 43/2007, base di riferimento decessi per cancro); **solo 109 minori hanno ricevuto CP a fronte di un fabbisogno stimato di 12.000/35.000**; il dato - unico disponibile - relativo all'accesso alla **terapia del dolore** è quello del consumo registrato di oppioidi, che nulla dice su età/sexo/condizione clinica dei pazienti.

**Desolante è l'attenzione data dalle Università** al tema: dal varo della legge sono arrivati alla laurea migliaia di medici, infermieri, fisioterapisti, psicologi, assistenti sociali **senza crediti formativi sulla materia**, perché non esisteva l'offerta di corsi, fosse anche di 1CFU.

Emerge, tra le righe, la consapevolezza che ancora molto è da fare per rendere i cittadini **consapevoli del diritto a contenere la sofferenza** che accompagna la malattia. Tra le proposte per colmare le numerose lacune nell'attuazione della l.38/10, la relazione include infatti l'avvio di **campagne di informazione** e sollecita ad inserire nei programmi scolastici di ogni ordine e grado percorsi per iniziare un processo di **cambiamento profondo di cultura e di attitudine nei confronti della malattia**. Al momento, però, sul tema dolore non è accessibile nulla di simile a quanto proposto dal ministero per i vaccini.

Le lacune sono enormi, visto il principio richiamato dalla legge: **qualità della vita fino al suo termine** (art. 1, c.2, b) e non a caso sono previste due reti – cure palliative/terapie del dolore – per tutelare tutti i pazienti, non solo i terminali. In proposito, il documento conclusivo sull'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Affari Sociali della Camera squarcia il velo sui pazienti pediatrici. I progressi della medicina consentono ad alcuni di guarire e a molti di loro di vivere, seppure malati, sempre più a lungo, talvolta anni, e solo un terzo di quelli presi in cura dalla medicina palliativa è malato di cancro. La Commissione documenta i risultati ottenuti a Padova, dove nel 2008 è stato creato il primo hospice pediatrico, fulcro della **rete di servizi al servizio del minore e della sua famiglia**. Grazie a questa impostazione, la frequenza scolastica dei bambini è del 73%; circa il 64% delle madri ha ripreso o continuato a lavorare/studiare; solo il 5% dei bambini in carico muore in ospedale (75% a casa, 20% in hospice).

Tra le indicazioni formulate a conclusione dei lavori, la Commissione inserisce una nuova formulazione degli **hospice**. Nati con la l.39/99 per offrire assistenza *prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale* (art.1) sono stati confermati come luoghi per l'ultima fase di vita anche nel DPCM 12/01/17, art. 31. Nella pratica, ricorda la Commissione, il ricovero in hospice è solo per gli ultimi giorni di vita, in prevalenza per i malati oncologici. L'indicazione è di **trasformare gli hospice in luoghi rivolti anche ad offrire ricoveri di sollievo** (degenze temporanee, per consentire ai *caregiver* famigliari di affrontare momenti di difficoltà e/o recuperare le energie). Il fabbisogno è sicuramente elevato, visto che in Italia un milione di anziani con malattie croniche è assistito a casa, ma una famiglia su tre è lasciata sola ad accompagnarli verso il fine vita.

La mutata impostazione, inoltre, **solleverebbe l'hospice dallo stigma** esplicitato brutalmente da un consigliere comunale di Alessandria. È lo stigma che talvolta induce le famiglie dei pazienti pediatrici a preferire il ricovero

in ospedale, come constatato dalla Commissione durante la visita all'hospice pediatrico Alma Mater di Napoli.

È auspicabile che le indicazioni fornite dalla Commissione trovino rapido ascolto in tutti i centri decisionali coinvolti. Va ricordato, peraltro, che un'efficiente impostazione di quanto previsto dalla l.38/10 non avrebbe solo risvolti positivi sulla qualità della vita dei pazienti e delle loro famiglie, ma si tradurrebbe anche in minori accessi a reparti ospedalieri e pronto soccorso, a bilanciare le spese sostenute.

L'applicazione della 38/10 in tutte le sue parti andrebbe sicuramente a favore dei **malati oncologici**, cui già è rivolta la maggiore attenzione, perché se è vero che quasi il 50% dei malati è destinata a guarire - secondo le stime de "I numeri del cancro in Italia 2019", dove si illustrano i successi di diagnosi precoce e nuove cure, il tumore continua a essere la seconda causa di morte (180.085 nel 2018, Istat). Non tutti tra i 371.000 nuovi casi stimati per il 2019 guariranno, purtroppo: a molti di loro l'avanzamento medico consentirà però di prolungare la vita. Come spiegato in Commissione dall'ISS, continuerà quindi ad aumentare il numero di pazienti in terapia.

Mentre si spengono le ultime luci giudiziarie sul **suicidio assistito** ottenuto da dj Fabo, Fabiano Antoniani, in Svizzera e che hanno visto la Corte Costituzionale obbligata a pronunciarsi sulla materia, dopo aver atteso inutilmente per undici mesi che il Parlamento legiferasse, il ricorso alla sedazione profonda fa ancora notizia. Soprattutto, è necessario ricordare che **la sedazione profonda e continua non è eutanasia** e che rientra nel campo di applicazione della 38/10, erogata a circa il 20% dei pazienti in hospice.

## Cannabis, aggiornamenti

Tramontato rapidamente il tentativo di legalizzare la cannabis *light* (contenuto THC inferiore a 0,5%), rimane la **sentenza della Cassazione** Sezioni Unite (30475, 10/07/19) che apre, come unico spiraglio alla commercializzazione di foglie, inflorescenze, olio, resina, il fatto che siano, in concreto, **privi di ogni efficacia drogante o psicotropa**, secondo il principio di offensività.

La stessa Corte (41356, 19/12/2019) ha **depenalizzato la coltivazione domestica di modiche quantità di Cannabis**, se la produzione è artigianale e limitata a chiaro uso personale.

Per quanto riguarda invece la Cannabis terapeutica, va rilevata la svolta del comitato di esperti dell'OMS (ECDD): dopo un'approfondita analisi della letteratura scientifica internazionale **ha raccomandato la riclassificazione della cannabis, dei preparati e derivati**. In particolare, ha raccomandato di eliminare dall'elenco della Convenzione unica sugli stupefacenti 1961 i preparati contenenti cannabidiolo e una percentuale non superiore allo 0,2% di THC, poiché utilizzati per la **cura dell'epilessia in età pediatrica** e perché il **cannabidiolo non è psicoattivo**, né è stato rilevato che provochi dipendenza o abuso.

Da quando i **medici** sono stati **autorizzati a prescrivere preparati a base di cannabis**, la **domanda è cresciuta** costantemente. La stima del fabbisogno italiano per il 2020 formulata dall'INCB è di kg 1.980 (per il 2019: 1.650). Dal 2016 parte del fabbisogno è coperto dallo SCFM (autorizzato a produrne 500 kg nel 2020), mentre il resto è importato, nonostante le **potenzialità italiane evidenziate dalla Coldiretti** dal 2017 (10.000 posti di lavoro, potenziale giro d'affari di €1.4 miliardi).

Dato il crescente di consumo di cannabis terapeutica è destinato ad assumere notevole rilevanza il tema relativo alla guida di veicoli (artt. 119 e 187 cds), già evidenziato in relazione all'uso di oppiacei a scopo terapeutico. Nel silenzio del legislatore, anche a seguito di interpellanze, ai pazienti non rimane che sperare nella documentazione da esibire in caso di controllo. Come nel caso degli oppiacei, per i quali sono però già presenti studi clinici,

pareri legali e brochure informative, il paziente è lasciato nell'incertezza di fronte al dilemma: **cura o patente di guida**? Lì in mezzo sta la qualità della vita.

## La salute ai tempi del Coronavirus. Dalla teoria alla pratica.

Leggere ora il Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale, redatto nel 2006, e le indicazioni del Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018 ha il sapore della beffa: nel passaggio da teoria a pratica si sono perse le esercitazioni<sup>8</sup> e, soprattutto, «l'attenzione alla protezione delle persone a rischio per la presenza di patologie croniche, per età o per stati di riduzione delle difese immunitarie»<sup>9</sup>.

Non è ancora, purtroppo, arrivato il tempo dei bilanci definitivi sull'impatto del Coronavirus: il conteggio di decessi e contagi non è ancora chiuso. In quel bilancio, magari, troveranno spazio anche i malati con sintomi Covid persistenti, non così gravi da richiedere il ricovero. Troveranno, forse, spazio anche il peso sopportato dalle donne nel lavoro di cura e l'impegno delle figure sanitarie lasciate nell'ombra durante i giorni di retorica bellica, come affiora dai dati Inail. Entreranno, in quel bilancio, anche i dati di quelli che potrebbero essere definiti i danni collaterali, provocati dalle mancate prestazioni ai pazienti non Coronavirus.

Già è arrivato il momento delle inchieste giudiziarie, così come delle Commissioni di Inchiesta in molte Regioni. È certo importante stabilire responsabilità, materiali e politiche, nell'analisi di quello che è stato, di fatto, un inusitato banco di prova che ha rivelato molti dei punti di fragilità del Sistema Sanitario Nazionale, articolato su base regionale e con modelli di assistenza eterogenei.

Analizzare le falle, alcune delle quali clamorose, dei sistemi approntati dalle Regioni per rispondere alla pandemia rischia di tradursi in un esercizio sterile, se non accompagnato da una seria riflessione sull'indirizzo da seguire per il futuro, e non solo in situazioni di emergenza.

È grazie al Covid che si è acceso il faro sulla condizione degli anziani ospiti delle RSA, sul precariato diffuso in sanità, sul ruolo dei medici di famiglia e, soprattutto, sull'esiguità del Fondo Sanitario Nazionale, cui si è cercato di supplire anche con l'insistente invito a donare.

Tra tutti i lasciti di questa fase uno dovrebbe emergere come il più prezioso: la consapevolezza del ruolo del SSN a tutela del bene comune salute. Dimenticarlo, significherebbe insultare la memoria di quanti, nella retorica in voga nei mesi passati, sono stati eroi loro malgrado.

8 Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale, p. 6

9 Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018, p. 65



*Capitolo*

# 4. Ambiente

*Scritto da: Francesco Panìè*



## Il punto della situazione

Sotto il profilo delle politiche ambientali, quello appena trascorso può essere definito – almeno in apparenza – come un anno dai due volti. L'**attenzione istituzionale** alle tematiche del clima e dell'ambiente, piuttosto bassa nei primi otto mesi del 2019, è salita a partire da settembre con l'insediarsi del nuovo governo, formato da Movimento 5 Stelle e Partito Democratico a seguito del cambio di maggioranza causato dall'uscita della Lega.

Nella prima parte dell'anno, infatti, l'unica nuova misura tesa alla **protezione dell'ambiente** è stata una parziale sospensione di alcune attività condotte dalle **compagnie petrolifere** a terra e a mare. A partire dall'autunno, invece, sono stati messi in cantiere il **Decreto Clima** (approvato il 10 dicembre) e una serie di provvedimenti per riavviare l'iter delle **bonifiche dei siti inquinati** o scoraggiare l'**utilizzo della plastica**<sup>1</sup>. Inoltre, è stata data un'accelerata all'approvazione del **Piano Nazionale Integrato Energia e Clima** (PNIEC), in ottemperanza agli obblighi europei. Tuttavia, a ben guardare, si è trattato anche in questi casi di deboli palliativi a fronte di un contesto climatico e ambientale che – anche in Italia – si fa sempre più **emergenziale**.

Il 2019 ha infatti chiuso il **decennio più caldo** da quando misuriamo la temperatura<sup>2</sup> nel nostro Paese, attestandosi al quarto posto fra gli anni più caldi mai registrati. Peggio di così, dicono i dati del CNR, è andata soltanto nel 2018, nel 2015 e nel 2014. Anche in conseguenza di questo **aumento di temperature** – che si specchia nella situazione globale fotografata dalla World Meteorological Organization – l'Italia è stata colpita da **1.665 eventi meteorologici estremi**, in aumento rispetto ai 1.042 del 2018 e ai 610 del 2017.

### C4. Grafico 1 • Eventi meteorologici estremi in Italia



Per uno storico più esteso degli eventi meteorologici italiani e una panoramica completa di quelli europei, consultare la fonte  
Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [European Severe Weather Database](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

Il settore più colpito dalle sferzate del meteo è l'**agricoltura**. Secondo l'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA), l'Italia è il Paese del vecchio continente che potrebbe subire la più **grande perdita** aggregata di valore dei **terreni agricoli**, fra il -34% e il -60% entro fine secolo rispetto alla media del periodo 1961-1990. Si tratta di una cifra che va dai **58 ai 120 miliardi di euro**, solo per restare al calcolo economico. Ma il crollo nella produttività di riso e grano causato dall'**erosione del suolo** configura soprattutto maggiori rischi per il **diritto al cibo**, la sicurezza e la sovranità alimentare. Eppure, di fronte a queste sfide, il **sistema politico fatica a rispondere**: il Decreto Emergenze approvato a maggio 2019 versa quasi **400 milioni a sostegno dell'agricoltura**, una piccola boccata d'ossigeno per un settore che però avrebbe bisogno di un **piano** di adattamento al **cambiamento climatico** e soprattutto di una **radicale riforma** in senso ecologico. Invece, con il pretesto dell'emergenza è stata introdotta una deroga a ogni disposizione vigente per le misure fitosanitarie, aprendo all'utilizzo di **stanze chimiche** e trattamenti impattanti in **potenziale violazione** – secondo una vasta schiera di critici – delle norme su ambiente, paesaggio, proprietà privata e libertà personali.

1 La Plastic Tax, è stata approvata con la legge di bilancio: entrerà in vigore nel luglio 2020 e prevede una tassa di 45 centesimi al chilo per i materiali con singolo uso (MACSI). La pagherà chi li compra, li produce o li importa.

2 La misurazione a livello globale viene fatta dal 1880, in Italia dal 1961 a opera del CNR. Fonte: <http://www.isac.cnr.it/>

Fermare il **degrado ambientale** è prioritario per garantire il **rispetto dei diritti fondamentali**, ma l'Italia è ancora lontana dall'obiettivo. Per trovare conferma di quanto appena scritto basta gettare uno sguardo alle **condizioni croniche** di un Paese in costante emergenza sui fronti del **dissesto idrogeologico**, dell'**inquinamento dell'aria e dell'acqua** e dell'impoverimento dei terreni agricoli. Un Paese, il nostro, che non riesce a risolvere il ricatto diabolico fra **diritto alla salute** e **diritto al lavoro** (la situazione dell'**ex Ilva**, che l'anno scorso ha provocato anche una condanna della **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**, ne è l'esempio più fulgido), che lascia vivere **5 milioni di cittadini in 58 zone altamente inquinate** e in attesa di bonifica, che vede crescere il **consumo di suolo** (2 metri al secondo, secondo l'ultimo rapporto **ISPRA**) anche se la popolazione diminuisce.

Nonostante queste condizioni di base **fortemente critiche**, è importante cogliere i **segnali positivi** che lo scorso anno sono emersi, a partire dal progressivo **aumento dell'attenzione pubblica** sui temi ambientali, dovuto principalmente al consolidamento del movimento giovanile per il clima **Fridays For Future**. Le **grandi manifestazioni** che hanno attraversato il Paese e tutto il pianeta durante il 2019 hanno permesso alla **questione ecologica** di fare un balzo nell'**agenda mediatica**, che si è riverberato – anche se solo parzialmente – in quella **politica**. La speranza è che il nuovo anno porti **maggior concretezza** e ambizione istituzionale nel rispondere alla crisi in atto.

## L'ambiente nei programmi di governo

Per un più puntuale confronto fra le **promesse dei governi** succedutisi nell'arco del 2019 e i fatti che ad esse sono conseguiti, è opportuno partire dai **programmi**. Ben sapendo che la breve durata dell'esecutivo Conte I (461 giorni) e il recente passaggio al Conte II (in carica dal 5 settembre 2019) sono condizioni di base che consentono una **valutazione soltanto parziale**, vale comunque la pena di azzardare la comparazione.

Scorrendo il "**contratto di governo**" Movimento 5 Stelle – Lega del maggio 2018, i propositi più significativi che si possono estrapolare dal capitolo sull'ambiente sono i seguenti:

- **decarbonizzare e defossilizzare** produzione e finanza;
- **mappare** tutte le strutture a **rischio amianto** e in generale snellire i procedimenti di bonifica;
- **fermare il consumo di suolo**;
- **accelerare** la transizione alla produzione **energetica rinnovabile** e spingere sul risparmio e l'efficienza energetica in tutti i settori;
- **riconvertire l'ILVA** tramite la progressiva chiusura delle fonti inquinanti e relativa bonifica.

A questi si aggiungono passaggi sull'applicazione della volontà popolare in tema di **acqua pubblica** a seguito del referendum del 2011, sulla riduzione dei **veicoli inquinanti** e l'incentivazione di quelli a basse emissioni, la ridiscussione integrale della linea ad alta velocità **Torino-Lione (TAV)** e il potenziamento delle ferrovie esistenti.

Nel programma di governo Movimento 5 Stelle – Partito Democratico<sup>3</sup>, la promozione di un approccio

.....  
3 Fonte: Il Post, <https://adobe.ly/39Px6f8>

sostenibile pervade diversi dei 29 punti che lo compongono. In particolare le due forze si propongono di:

- realizzare un **Green New Deal**;
- inserire la **protezione dell'ambiente** e della **biodiversità** fra i principi del sistema **costituzionale**;
- mettere la protezione ambientale al centro di tutti i piani di **investimento pubblici**;
- intervenire sul consumo di suolo;
- favorire l'**economia circolare**;
- dare priorità agli interventi contro il **dissesto idrogeologico**, le **bonifiche**, la **mobilità sostenibile** e la riconversione delle imprese;
- introdurre una normativa che impedisca nuove concessioni per l'**estrazione di idrocarburi**.

## Dalle (tante) promesse ai (pochi) fatti

Per quanto riguarda l'attuazione degli impegni previsti dal “contratto di governo” siglato dalla coalizione M5S-Lega, non è eccessivo affermare che solo una **minima parte** è stata tradotta in pratica, e anche in questi casi molto spesso i risultati sono da considerare **insufficienti**.

Sul fronte della **transizione energetica**, con la conversione in legge del **Decreto Semplificazioni** nel febbraio 2019, è scattata una sospensione dei permessi di ricerca idrocarburi vigenti e futuri, e un aumento di 25 volte dei **canoni concessori** (che rimangono comunque risibili) che le compagnie petrolifere versano allo Stato in base alla vastità dell'area su cui operano. Le **attività estrattive** però, possono proseguire liberamente, perché le concessioni ad **estrarre petrolio e gas** (e le relative proroghe) non sono interessate dalla moratoria. Inoltre, entro 18 mesi (13 agosto 2020) un Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico dovrà approvare il **Piano per la transizione energetica delle aree idonee** (PiTESAI), una **mappa dei luoghi** dove saranno consentite le attività di ricerca ed estrazione di petrolio e gas. Il piano rappresenta un tentativo di tornare a fare una **pianificazione territoriale** per tali attività, salvaguardando le zone a maggior valore ambientale ed economico-sociale. In pratica quel che avrebbe dovuto avvenire con il Piano delle aree soppresso nella culla da un emendamento alla legge di stabilità 2016, per tentare di sterilizzare un quesito chiave del “**referendum trivelle**” che poi si tenne comunque (su un altro quesito e senza raggiungere il quorum) nell'aprile 2016. Altrettanto importante sarebbe cancellare i **sussidi ambientalmente dannosi**, che secondo le ultime stime ammontano a circa **19 miliardi di euro**, gran parte dei quali finiscono in tasca al settore *oil&gas*. Anche su questo punto, però, dopo annunci incoraggianti, il governo (questa volta il Conte II) ha fatto un **passo indietro**.

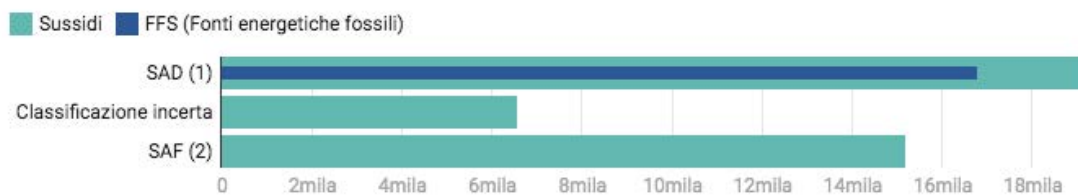
Nella nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019, infatti, si menziona solo una **riduzione** di questi aiuti, con il timore che sarà un taglio piuttosto leggero. Il Ministero dell'Economia nel documento dichiara a questo proposito di voler recuperare un gettito pari allo 0,1% del PIL. Un rapido calcolo (il PIL italiano vale circa 1900 miliardi di euro) porta a pensare che saranno meno di **due i miliardi recuperati** tramite questa misura, cioè il 10% del valore complessivo dei sussidi ambientalmente dannosi. Inizialmente attesa nell'ambito della **legge di bilancio**, tuttavia, è stata soppiantata dall'istituzione di una commissione “per lo studio e l'elaborazione di proposte per la transizione ecologica e per la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi”. L'organo lavorerà in seno al Ministero dell'Ambiente con il compito di

elaborare (entro il 31 ottobre 2020) il **nuovo sistema di esenzioni**, che entreranno in vigore dal 2021 per diversi settori: trasporto merci, navale e aereo, agricoltura e usi civili. Nella manovra, dunque, è rimasta soltanto la sospensione per il triennio 2020-2022 di una parte delle **esenzioni dal pagamento delle royalties** dovute dalle compagnie petrolifere per l'estrazione di idrocarburi.

In pratica, alcuni progetti *oil&gas* non potranno più evitare questi **versamenti allo Stato**. Anche qui però, si tratta di un **compromesso al ribasso**: inizialmente la legge doveva abolire tutte le esenzioni garantite fino a quel momento, invece la sospensiva parziale salva molti progetti, compresi alcuni portati avanti dai colossi **ENI ed Edison**. Un segnale decisamente troppo debole, secondo il Coordinamento Nazionale No Triv<sup>4</sup>, per accelerare la transizione ecologica del Paese.

#### C4. Grafico 2 • Stima dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli (milioni di €)

Classificazione dei sussidi per l'anno 2017



(1) Sussidi Ambientalmente Dannosi (2) Sussidi Ambientalmente Favorevoli

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ministero dell'Ambiente • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

In linea con questo approccio di **compromesso senza ambizioni**, è stato anche l'iter che ha portato all'approvazione del **Decreto Clima** (che stanziava 255 milioni di incentivi per la **sostituzione delle auto inquinanti** e poco altro) e soprattutto del **Piano Nazionale Integrato Energia e Clima** (PNIEC). Presentato il 31 dicembre 2018 e inviato definitivamente a Bruxelles nei primi giorni del 2020, il piano (nato in attuazione del regolamento UE 2018/1999) ricalca piuttosto fedelmente la **Strategia Energetica Nazionale** varata dal governo Gentiloni e promossa nel 2017 dall'allora Ministro dello Sviluppo Economico, Carlo Calenda. I minimi aggiornamenti dei target vanno giusto a colmare il gap che si sarebbe creato con l'approvazione dei nuovi obiettivi europei per il 2030, anch'essi distanti purtroppo dallo sforzo necessario per adempiere all'**Accordo di Parigi**. Inoltre, proprio come la SEN, anche il PNIEC basa la transizione energetica su un **utilizzo massiccio del gas naturale**, con il quale si pensa di compensare il *phase out* del carbone confermato al 2025. La sfida però è **decarbonizzare l'economia** entro la metà del secolo, come suggerito dall'IPCC, il panel internazionale di scienziati che si occupa di clima al più alto livello della governance internazionale. Ciò richiederebbe azioni ben più ambiziose rispetto alla decisione di affidarsi ancora al gas, anch'esso di origine fossile, trasportabile solo con infrastrutture dai costi multimiliardari e dal **ruolo geopolitico** non indifferente. Non è affatto detto, viste queste premesse, che i **mega-gasdotti come TAP** – una volta costruiti – verranno dismessi entro un paio di decenni per soddisfare gli obiettivi climatici. Senza contare che simili infrastrutture sono spesso connesse a **violazioni dei diritti umani** e **degrado ambientale**: non è un segreto che in **Azerbaijan**, dove viene estratto il metano che percorrerà il TAP, il **regime reprime duramente il dissenso politico**<sup>5</sup>. E anche sugli impatti ambientali non si può andare leggeri. Lo testimonia il **rinvio a giudizio di 19 persone** lo scorso 8 gennaio: si tratta di dirigenti di TAP e delle aziende che hanno eseguito i lavori in Puglia, dove dovrebbe sbucare il gasdopo il suo percorso attraverso l'Adriatico. La Procura

4 Fonte: Coordinamento Nazionale No Triv, <https://bit.ly/36RsAuF>

5 Fonte: Amnesty, <https://bit.ly/35ztiPB>

di Lecce contesta l'**espianto di ulivi**, lo **scarico di reflui industriali** nell'ambiente e l'autorizzazione di compatibilità ambientale rilasciata dal Ministero.

Tornando al Piano clima-energia, la proposta italiana ha spinto le **organizzazioni ambientaliste** e i movimenti sociali ad inviare **osservazioni critiche** al Ministero dell'Ambiente: fra le più interessanti, quelle firmate da quattro avvocati per conto di 86 associazioni e comitati<sup>6</sup>. Nel documento si critica il Piano perché “non considera la **responsabilità dello Stato** nell'adempimento dei propri doveri di protezione e di miglioramento ambientale anche futuro, per la tutela del **diritto umano al clima sicuro**, dei diritti fondamentali alla informazione ambientale e del diritto alla scienza”. Dubbi (seppur di altra natura) sono stati espressi perfino da Bruxelles, tanto che il 18 giugno la **Commissione Europea** ha raccomandato di alzare gli obiettivi per le **rinnovabili termiche** e dettagliare come intende raggiungere il 30% di energie pulite nei consumi finali, e ha chiesto chiarimenti sul ruolo del gas e sulla sua compatibilità con il percorso di decarbonizzazione. Così, nella seconda parte dell'anno il nuovo governo M5S-PD ha rimesso mano al documento, approvandolo in conferenza unificata il 19 dicembre e inviandolo alla Commissione l'8 gennaio. Il testo definitivo, pubblicato il 21 gennaio, non ha fugato però le perplessità iniziali. La delusione delle organizzazioni ambientaliste per un piano “a tutto gas” ha preso di mira anche la mancanza di strumenti di *policy* per raggiungere obiettivi considerati comunque insufficienti, seppur lievemente rivisti al rialzo. Il percorso del PNIEC rientra, da settembre 2019, in una più ampia cornice retorica, quella del **Green New Deal**. Lanciato dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte il 21 settembre dal palco di Atreju (la kermesse del partito di estrema destra Fratelli d'Italia<sup>7</sup>), il programma di investimenti verdi è stato per mesi un oggetto misterioso. Nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2019<sup>8</sup>, si accennava solo al fatto che sarà collegato tramite un DDL alla manovra di bilancio 2020-2022. Proprio con la manovra, intanto, è stato creato un **fondo per investimenti pubblici** da 4,2 miliardi di euro, spalmati lungo il periodo 2020-2023. Nel complesso, sempre stando alla nota di aggiornamento del DEF 2019, il green deal italiano dovrebbe creare due di questi fondi, assegnati a Stato ed Enti locali, “per un totale di 50 miliardi su un orizzonte pluriennale”<sup>9</sup>. In realtà, secondo l'analisi di Stefano Lenzi per il WWF, dalla legge di bilancio è uscito un programma di investimenti che non mobilita nemmeno 30 miliardi in 15 anni, il tutto **senza toccare i sussidi ai combustibili fossili**.

Nel 2020, inoltre, si spera che venga approvato il **Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici** (PNACC)<sup>10</sup>, rimasto in bozza dal 2017. Fra le norme già in agenda ci sono invece il collegato ambientale, il DDL Cantiere Ambiente sul dissesto, la Legge Salvamare (approvata a ottobre alla Camera) e il recepimento delle direttive UE sull'economia circolare. Rimangono poi le leggi su cui si cerca un accordo in Parlamento, come quella sull'acqua e quella sul consumo del suolo e rigenerazione urbana.

In merito alla prima, durante il governo Conte I, nonostante gli impegni pubblici ad approvare la legge di iniziativa popolare del 2007, l'azione politica ha preso direzioni opposte. Con l'approvazione del Decreto Crescita nel giugno 2019<sup>11</sup>, infatti, la maggioranza ha dato un'altra spallata agli esiti del referendum del 2011 sull'acqua pubblica. In particolare, all'art. 24 si dispone la trasformazione dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI) in società per azioni. Questa trasformazione, già prevista dai governi Prodi, Monti e Gentiloni, seppur riservata nel Decreto Crescita a soggetti pubblici (Ministero dell'Economia e regioni del distretto idrografico dell'Appennino meridionale), preoccupa il **Forum italiano dei movimenti per l'acqua bene comune**. Secondo gli attivisti che promossero

6 Fonte: Ministero dell'Ambiente, <https://bit.ly/39RA9Dy>

7 Fonte: ANSA, <https://bit.ly/39SGVJh>

8 Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, <https://bit.ly/303Bgf3>

9 Ibid.

10 Fonte: Ministero dell'Ambiente, <https://bit.ly/3a8HU86>

11 Fonte: Gazzetta Ufficiale, <https://bit.ly/2Tbqt0X>

il referendum, l'uso di strumenti legati a logiche di mercato (la Spa) e **l'esclusione dei Comuni** dal processo decisionale può facilitare la soppressione in futuro del divieto di cedere quote ai privati<sup>12</sup>.

Sul fronte invece del **consumo di suolo**, sebbene la volontà di arrivare ad un azzeramento fosse ben sottolineata dal “contratto di governo”, non si è fatto praticamente nulla e le leggi messe in cantiere alla Camera e al Senato nel marzo 2018 sull'input del Forum nazionale Salviamo il Paesaggio<sup>13-14</sup> procedono a rilento. Commentando il rapporto 2019 dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), il suo presidente Enrico Giovannini ha dichiarato: “Per due legislature questo Paese non è stato in grado di definire una legge sul consumo di suolo, tant'è vero che ne abbiamo consumato più di tutti gli altri Paesi europei”. Intanto, l'ultimo rapporto dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), conferma che il fenomeno è in costante aumento, nonostante il calo della popolazione in Italia. La maggiore presenza di superfici artificiali a scapito del **verde urbano** causa una crescita dell'intensità del fenomeno “**isola di calore**”, che determina un microclima più caldo nelle aree urbane. In estate, infatti, si registrano anche **due gradi di differenza** tra città e zone rurali, con potenziali impatti sulla salute delle fasce di popolazione più esposte, come **bambini e anziani**.

Altro capitolo chiave della politica ambientale italiana, affrontato soltanto nell'ultima parte del 2019, è quello delle **bonifiche**. L'Italia si trascina un annoso problema legato ad uno **sviluppo industriale incurante delle ricadute ecologiche**, che ha prodotto contaminazione su vasta scala ed **effetti nocivi sulla salute dei cittadini**. Ad oggi sono 41 i Siti di Interesse Nazionale (SIN) che necessitano di interventi di bonifica, insieme ad altre zone che punteggiano la penisola. L'impatto di queste terre **avvelenate da amianto, diossine, idrocarburi, metalli pesanti, pesticidi, PFAS** e altre sostanze tossiche colpisce 5 milioni di persone. Nei SIN, come si legge nell'ultimo Rapporto Sentieri, ci si ammala e si muore più che nel resto d'Italia, con **gravi ripercussioni sui diritti alla salute, all'acqua e al cibo** (proprio acqua e cibo sono infatti potenziali vettori di sostanze nocive). Rispondere a questa **gravissima minaccia** significa stanziare fondi – e molti – per far ripartire il **piano nazionale per le bonifiche**, nonché costruire una politica industriale capace di ridurre l'inquinamento a monte e gestire accuratamente le scorie a valle. Per maneggiare un tema così delicato e urgente, il Ministero ha riformato la propria struttura dallo scorso dicembre<sup>15</sup> creando una **direzione generale apposita** che dovrà snellire gli iter burocratici delle bonifiche. Intanto nel 2019 sono partite operazioni nella **Valle del Sacco** e nel SIN della **Caffaro di Brescia**, fabbrica chimica che per mezzo secolo ha sparso arsenico, mercurio e altre sostanze contaminanti nell'ambiente. Tuttavia, come si evince dall'intervento di Fabio Pascarella – responsabile ISPRA dell'area per la caratterizzazione e la protezione dei suoli per i siti contaminati – durante l'audizione in **Commissione Ecomafie** del 7 maggio 2019<sup>16</sup>, **solo il 15% delle aree** a terra e a mare ha visto concludere il procedimento di **bonifica**.

12 Fonte: Forum italiano dei movimenti per l'acqua bene comune, <https://bit.ly/2Nc6oDV>

13 Fonte: Camera dei Deputati, <https://bit.ly/306pqAC>

14 Fonte: Senato, <https://bit.ly/2R8sWq2>

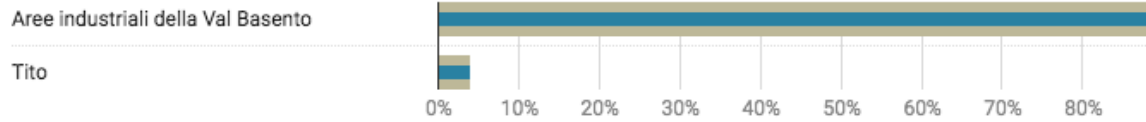
15 Fonte: Gazzetta Ufficiale, <https://bit.ly/2FBHhGf>

16 Fonte: Camera dei Deputati, <https://bit.ly/309eceF>

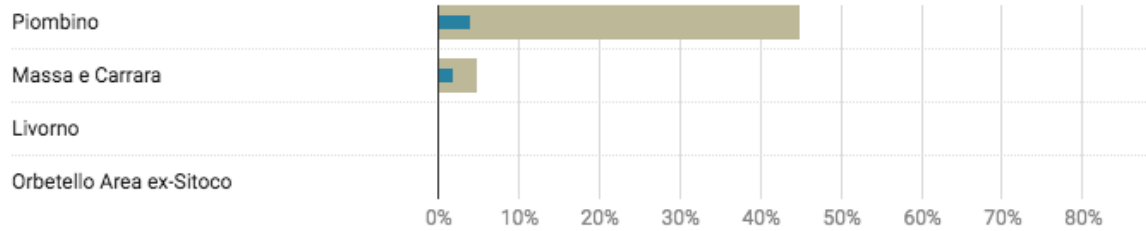
## C4. Grafico 3 • Stato di avanzamento degli interventi di caratterizzazione e messa in sicurezza/bonifica del suolo e delle acque sotterranee nei Siti di Interesse Nazionale (SIN)

■ Suolo ■ Acque sotterranee

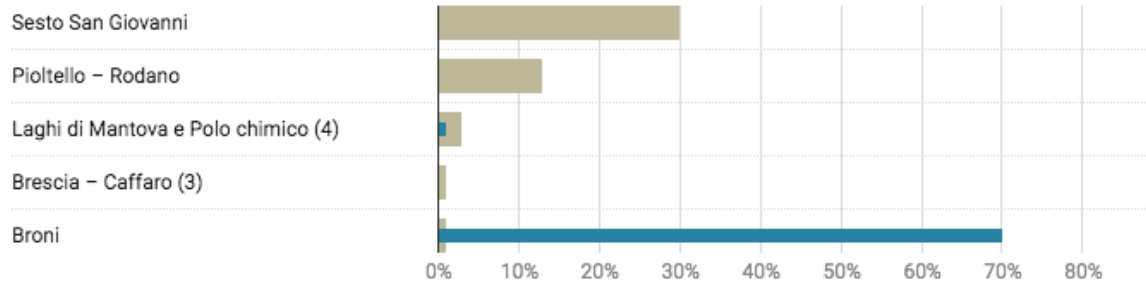
### Basilicata



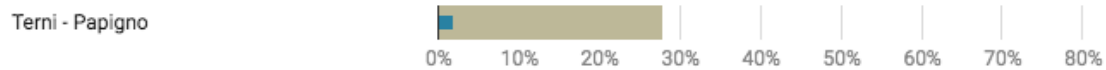
### Toscana



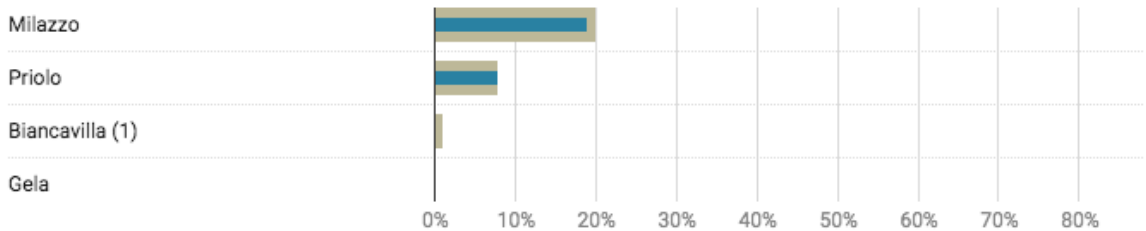
### Lombardia



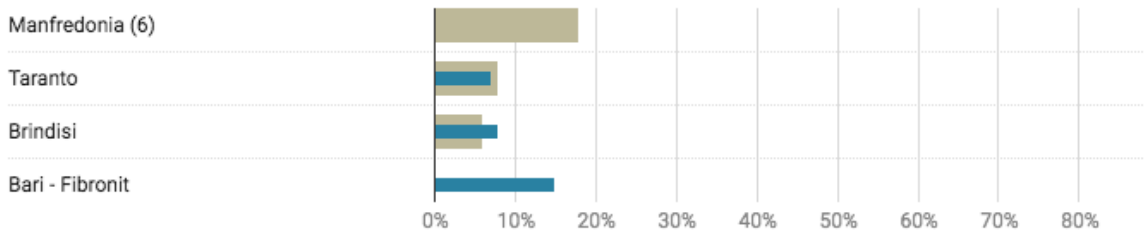
### Umbria



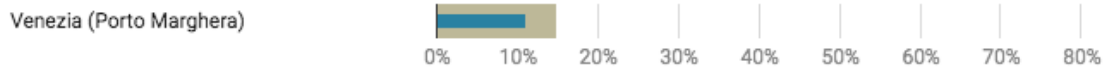
### Sicilia



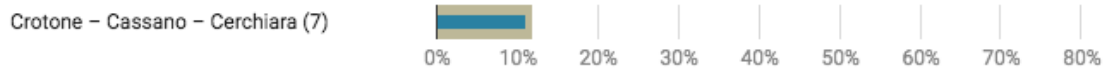
### Puglia



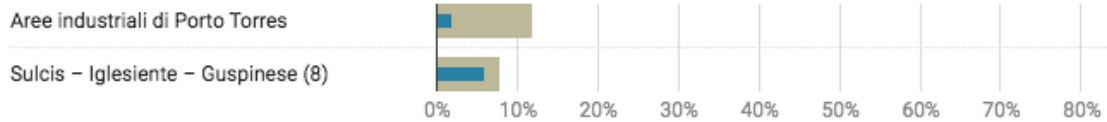
## Veneto



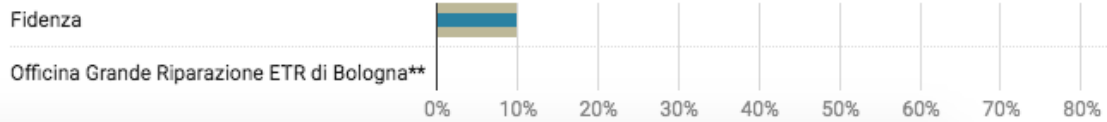
## Calabria



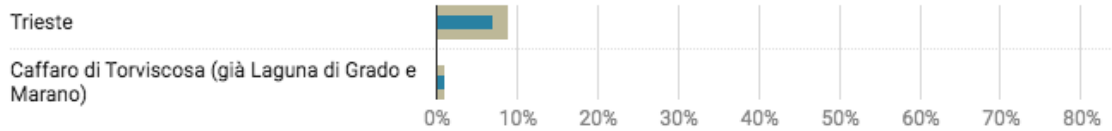
## Sardegna



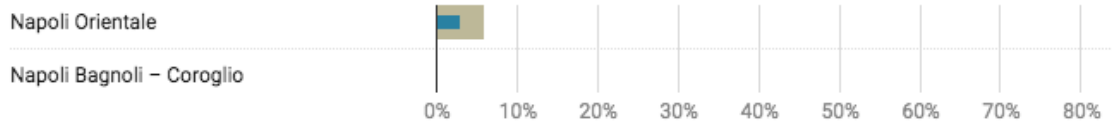
## Emilia Romagna



## Friuli Venezia Giulia



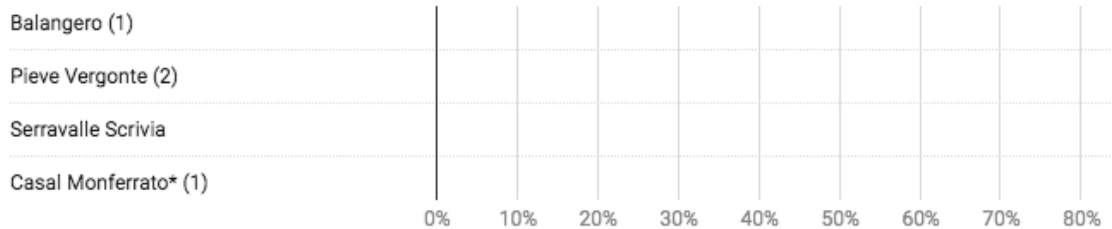
## Campania



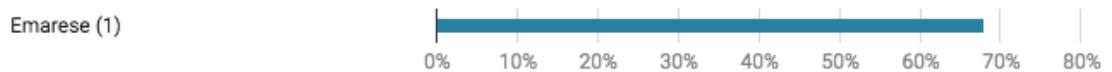
## Abruzzo

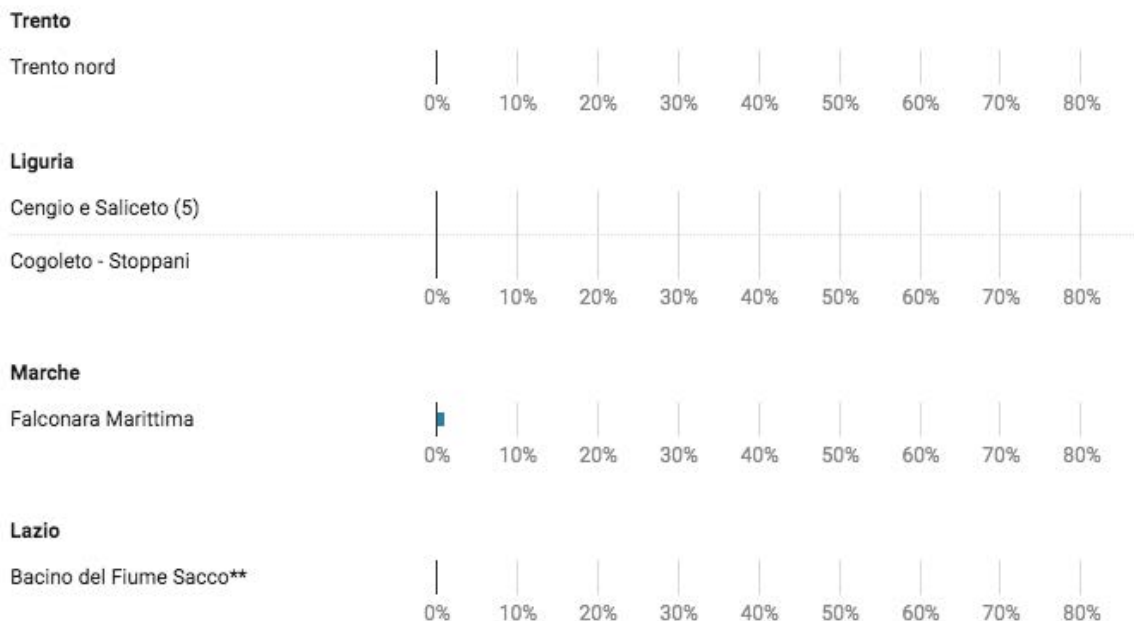


## Piemonte



## Valle d'Aosta





(1) Per le caratteristiche della contaminazione in questi SIN le attività sono relative principalmente alla caratterizzazione e messa in sicurezza di amianto, fluoroedenite e/o materiali contenenti amianto (MCA) (2) Lo stato di avanzamento delle attività di caratterizzazione e di messa in sicurezza/bonifica non è riferito all'estensione dell'intero SIN ma solo a quella dello stabilimento (42 ha) (3) Per il SIN Brescia-Caffaro sono state individuate due differenti perimetrazioni per suolo e falda rispettivamente pari a 262 ha e 2109 ha. Gli stati di avanzamento sono riferiti ciascuno alla estensione della matrice interessata. L'estensione del SIN riportata, invece, è quella relativa al suolo (4) Lo stato di avanzamento delle attività di caratterizzazione e di messa in sicurezza/bonifica è riferito all'estensione del SIN a meno delle aree fluviali e lacuali e quindi ad un'estensione di 618 ha (5) Lo stato di avanzamento delle attività di caratterizzazione e di messa in sicurezza/bonifica non è riferito all'estensione dell'intero SIN ma solo a quella dello stabilimento (77 ha) (6) Lo stato di avanzamento delle attività di caratterizzazione e di messa in sicurezza/bonifica non è riferito all'estensione dell'intero SIN ma a 216 ha (7) Lo stato di avanzamento delle attività di caratterizzazione e di messa in sicurezza/bonifica non è riferito all'estensione dell'intero SIN ma solo a quella delle aree ricomprese nel Comune di Crotona (543 ha) (8) Lo stato di avanzamento delle attività di caratterizzazione e di messa in sicurezza/bonifica non è riferito all'estensione dell'intero SIN costituito di aree minerarie e aree industriali, ma solo a quella delle aree industriali (10639 ha) \* - non applicabile. Approvato il progetto definitivo di bonifica, relativo all'intero SIN, per tipologia di amianto (coperture e polverino). Il sito è incluso in un censimento soggetto ad aggiornamenti periodici \*\* - dato non disponibile

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Elaborazione ISPRA su dati MATTM](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

In alcuni territori le fonti inquinanti non sono ancora state chiuse: è il caso dell'**Ex Ilva di Taranto**, la cui crisi ha dominato le cronache durante tutto il 2019. L'anno si è aperto con la sentenza di **condanna della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**<sup>17</sup> nei confronti dell'Italia, per la **violazione** degli articoli 8 (**diritto al rispetto della vita privata**) e 13 (**diritto ad un ricorso effettivo**) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Secondo la Corte, l'Italia ha omesso di **proteggere i cittadini di Taranto** dalle conseguenze dell'inquinamento causato dalle attività del colossale impianto siderurgico, autorizzandone il prosieguo nonostante le diverse decisioni giudiziali che ne evidenziavano la **pericolosità**.

Nei mesi successivi, si è riaperto lo scontro politico con l'abolizione, tramite il Decreto Crescita, dello "**scudo penale**" introdotto nel 2015 dal governo Renzi, con il quale si escludeva la responsabilità penale "in relazione alle condotte poste in essere in attuazione del Piano ambientale" da parte del commissario o dei futuri "affittuari o acquirenti" dell'Ex Ilva. **La protezione per i manager** di ArcelorMittal, la multinazionale indiana che è subentrata alla gestione commissariale, è stata poi **ripristinata** con il Decreto Salva Impresa dell'agosto scorso, per essere nuovamente **abolita** con un voto del Senato a fine ottobre. L'anno si è chiuso con il Tribunale di Taranto che ha prima respinto la richiesta di proroga per la messa a norma dell'altoforno 2 dell'acciaiera, poi firmato l'ordine di spegnimento.

17 Fonte: ECHR, <https://bit.ly/2QD2oyr>

Tutto vanificato dal Tribunale del riesame, che ha accolto il ricorso dei commissari dell'ex Ilva il 7 gennaio.

Sul fronte **amianto**, altra piaga italiana mai lenita, il 21 agosto scorso sono stati stanziati **870 mila euro per 140 interventi di rimozione** in 100 città con un decreto del Ministero dell'Ambiente: ancora troppo poco per far fronte a un'emergenza ormai pluridecennale, con quasi **400 mila strutture contenenti la fibra killer**<sup>18</sup>.

## Conclusioni

Purtroppo, dall'analisi condotta fin qui bisogna prendere atto che non è all'orizzonte quel cambio di passo urgente e indifferibile nel cammino verso la transizione ecologica. I miglioramenti che si attendono nel 2020 dal nostro Paese sul fronte delle politiche climatiche ed energetiche si muovono nella cornice dello European Green Deal presentato a dicembre dalla Commissione UE e dettagliato a gennaio, che per quanto sia il piano di transizione più avanzato tra quelli predisposti dai Paesi grandi inquinatori, è comunque un largamente insufficiente a tirare la volata internazionale verso l'azzeramento delle emissioni entro il 2050. Non solo mette a disposizione risorse troppo scarse<sup>19</sup> e prevede obiettivi di taglio delle emissioni troppo conservativi<sup>20</sup>, ma – ed è il vero vulnus – fallisce nel disegnare un quadro affidabile a lungo termine per la transizione. È evidente – per fare un solo esempio – lo strabismo fra le promesse di riconversione del settore energetico e i 117 miliardi di euro che diversi paesi europei stanno pensando di investire in nuove infrastrutture per il gas, nonostante la capacità installata sia già quasi due volte superiore al consumo<sup>21</sup>. L'aver subordinato il piano climatico alle priorità di un'agenda economico-commerciale aggressiva e insostenibile rischia di decretarne il fallimento. E la volontà dell'Italia di non andare oltre le proposte di Bruxelles rischia di condannare i cittadini a subire le conseguenze più dolorose del cambiamento climatico e dell'inquinamento.

Questi effetti “ambientali”, sempre più evidenti a ogni latitudine, possono anche essere letti come la manifestazione di una crisi del sistema socioecologico estrattivo che organizza la vita sul pianeta. Un sistema che produce contaminazione e disuguaglianza, violazioni dei diritti e povertà. La transizione, per essere efficace, dovrebbe essere progettata tenendo conto di tutte queste sfaccettature, e però il pensiero politico è privo di uno sguardo generale sulle cause della crisi. Per questo affronta i suoi effetti singolarmente e con misure tampone: lo stop una tantum ai veicoli inquinanti per ridurre lo smog, le moratorie (vere o presunte) sulle trivellazioni, le tasse sulla plastica, i magri incentivi per la mobilità sostenibile o l'ora di educazione ambientale obbligatoria nelle scuole – solo per citare alcuni dei provvedimenti varati da governo ed enti locali durante il 2019 – sono poco più che una pezzuola tiepida sulla fronte di un malato terminale. Gli unici brandelli di legislazione che conservano un carattere più generale almeno nel nome, come il Decreto Clima e il PNIEC, si contraddistinguono per la carenza di contenuti il primo e per l'incapacità di superare il modello energetico fossile il secondo.

Di fronte a questa difficoltà oggettive a superare l'ostacolo dei gruppi di interesse e quello dei vincoli di spesa, la speranza di una torsione democratica è da riporre nel lavoro dei movimenti sociali, studenteschi e delle organizzazioni della società civile. Il compito è costruire consenso intorno a un vero **green deal** fatto di politiche in grado di restringere l'offerta di beni e servizi inquinanti, espandendo invece l'intervento

18 Fonte: Legambiente, <https://bit.ly/35Kb8qt>

19 Fonte: ETUC, <https://bit.ly/2NIEqQv>

20 Fonte: Friends of the Earth Europe, <https://bit.ly/2RiHjYX>

21 Fonte: Global Energy Monitor, 2020 <https://bit.ly/2OribyE>

pubblico nell'economia e nel welfare, per evitare che il peso della transizione ricada sulle classi popolari. Questa missione è in mano all'attivismo dei giovani e dei meno giovani, ma è fondamentale che i movimenti trovino presto basi condivise per proporre un'agenda radicale eppure concreta, capace di resistere alle torsioni regressive e convincere cittadini e lavoratori che quella per la giustizia climatica è la battaglia di tutti.

## Il Covid come spia di una crisi ecologica

Raccontare l'Italia del 2019 dopo lo spartiacque della pandemia sembra quasi un esercizio di stile. Il Covid ha sconvolto il sistema di riferimento che ha guidato l'attività istituzionale e il pensiero ad essa sotteso non solo a livello nazionale, ma su scala globale. Tuttavia, possiamo osservare attraverso la lente della pandemia il modo in cui le società umane si siano sviluppate nella natura, specialmente con l'affermarsi della società industriale, fino a raggiungere quello che a tutti gli effetti sembra un punto di frattura epocale fra il ciclo di accumulazione materiale e la capacità di rigenerazione degli ecosistemi.

Con una simile prospettiva di analisi, questa introduzione prova a disegnare per linee generali lo stato delle politiche ambientali e individuare le principali direzioni seguite dalle istituzioni italiane e internazionali nel settore, per poi metterle in rapporto al contesto in cui viviamo. Un contesto la cui drammaticità ci appare adesso incredibilmente concreta, mentre fino a un anno fa – nonostante la nascita di grandi movimenti per la giustizia climatica – era ancora poco percepita dall'opinione pubblica e dai decisori politici.

Oggi è difficile negare il superamento dei limiti entro cui può darsi una sopravvivenza dell'essere umano che abbia come riferimento il sistema dei diritti. Da questa evidenza è possibile trarre gli insegnamenti necessari a imprimere una svolta nel sistema di sviluppo, guardando ai diritti umani e sociali non come a una variabile dipendente dello sviluppo economico, ma i pilastri portanti per la rifondazione del sistema socioecologico. Possiamo farlo solo se accettiamo di considerare la pandemia come sintomo di una crisi sistemica già in corso, con le sue cause profonde. L'emergenza climatica, sociale ed economica che il virus ha portato in primissimo piano non è altro che il punto di arrivo di un pensiero che finora ha organizzato le società e la natura secondo il criterio dell'utile. Rifiutando la complessità delle relazioni ecosistemiche in favore di analisi costi-benefici legate al consenso elettorale (da un lato) e all'accumulazione economica (dall'altro), le istituzioni politiche, scientifiche e le corporazioni hanno perseguito una "semplificazione" dell'ambiente che da principio analitico si è tradotta in fatto concreto e forse irreversibile.

L'aumento della rapidità di circolazione dei patogeni e la maggiore facilità con cui si verifica il salto di specie è una conseguenza della distruzione di ecosistemi biodiversi, guidata dall'espansione urbana e dell'agricoltura industriale. Ma questa erosione di spazi non colonizzati alle frontiere dello sviluppo, guidata da enormi conglomerati finanziari, produttivi e commerciali, oggi ha raggiunto un punto critico. Per evitare un collasso ecologico, economico e democratico di proporzioni globali occorre rinegoziare un patto di convivenza con il pianeta. Un patto che ci costringerà a rivedere molte delle priorità in base alle quali viviamo in occidente e in diversi dei cosiddetti "paesi in via di sviluppo". Si tratta di una sfida mai affrontata finora e che, va detto, non è al momento nell'agenda politica nazionale e internazionale. Questo è l'aspetto più preoccupante della crisi: l'incapacità pressoché totale delle istituzioni e del sistema economico di cambiare prospettiva. I piani di rilancio post-Covid sono il frutto dello stesso pensiero che ha prodotto la frattura, nel tentativo di tornare sui binari dai quali lo status quo è stato sbalzato per un quadrimestre. Da un lato, quindi, si elargiscono sostegni alle imprese senza vincoli di riconversione ecologica, dall'altro si concedono contributi insufficienti e a tempo per le fasce sociali più colpite dagli effetti economici della pandemia. Più in generale, gli sforzi messi in campo dai governi, sebbene abbiano pochi precedenti nella storia, sono insufficienti e mal diretti.

Riconoscere il fallimento di questo modello di sviluppo è il primo passo per ragionare sulla sua riforma

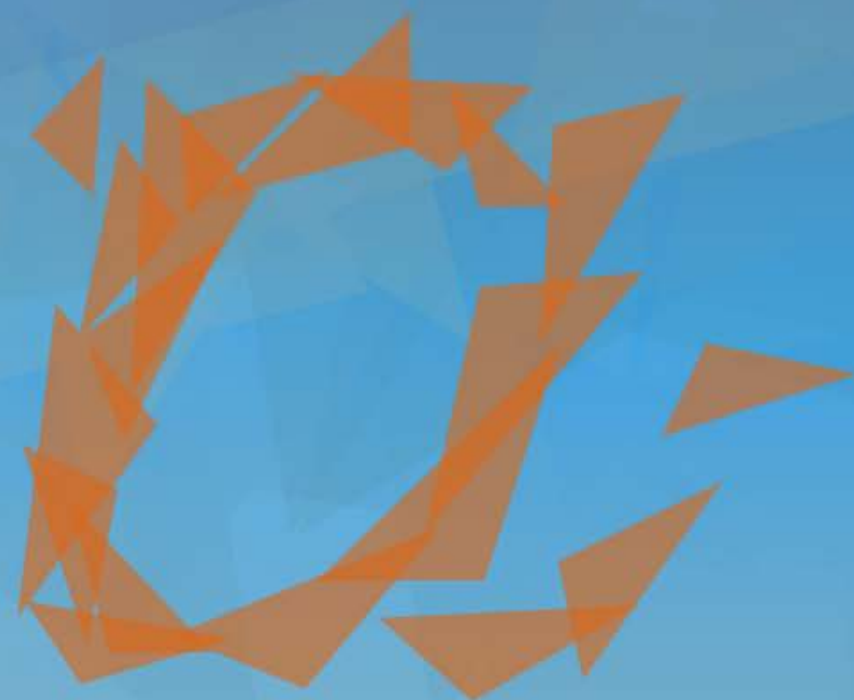
partendo dalle fondamenta. Con questa breve analisi delle recenti politiche ambientali nel nostro paese, si tenterà di offrire uno spaccato di quel che è stato fatto, di come lo si è fatto, di come si sarebbe potuto fare e di come si potrebbe fare in futuro. Non c'è pretesa di verità nelle parole scritte fin qui e in quelle che seguiranno, ma anzi la proposta di assumere una prospettiva più cauta e dialogica, che metta in dubbio le premesse su cui si fonda la nostra convivenza e provi a reimmaginarle a partire da concetti di giustizia climatica e senso del limite.



Capitolo

# 5. Istruzione

Scritto da: Angelica Gatti



## Il punto della situazione

L'aggiornamento annuale del rapporto si concretizza nel 2019 in un prolungamento dei trend negativi e nessuna novità di sostanza. Il sistema formativo, il mondo della ricerca e tutto il comparto della conoscenza, non sono temi prioritari dell'agenda dei governi che si sono succeduti: negli ultimi due anni sono cambiati 4 Ministri e il Ministero ha visto il ritorno alla bipartizione Ministero dell'istruzione - Ministero dell'Università e della Ricerca (Gennaio 2020). Le leggi di bilancio 2019 e 2020 non hanno segnato passi in avanti nello stanziamento di fondi all'istruzione e proprio questa mancata attenzione è stato il principale motivo che ha spinto l'ex Ministro Fioramonti a rassegnare le dimissioni<sup>1</sup>.

Non c'è stata nessuna inversione di tendenza, al contrario il Paese è scivolato indietro, le opportunità scarseggiano, il futuro non è più incerto ma è diventato ormai “un ricordo”. Il 71% dei genitori italiani secondo l'OCSE (2018) teme che i loro figli non raggiungano lo stesso status e il loro stesso benessere e vedono questo come uno dei tre maggiori rischi a lungo termine. Di fatto insieme alla “**immobilità della mobilità sociale**”, ci sono i cosiddetti “pavimenti appiccicosi” che impediscono alle persone di salire, e i “soffitti appiccicosi” dove si accumulano le opportunità e si tramandano da padre a figlio (più difficile un passaggio al femminile). Oltre a tutto questo le famiglie con reddito medio corrono un rischio sostanziale di scivolare verso il basso e di cadere in povertà nel corso della loro vita.

Prima di approfondire i vari assi sui quali si articolerà il capitolo, è opportuno richiamare l'attenzione sulla scelta di legare l'analisi della situazione del diritto all'istruzione con il monitoraggio della condizione della mobilità sociale interna al paese, **due aspetti da leggere in modo circolare**. Pensare che per aumentare la mobilità sociale, ridurre il numero delle famiglie e degli individui in stato di povertà e chiudere la forbice della disuguaglianza sociale, sia indispensabile investire su istruzione, formazione e ricerca, sembra una riflessione quasi banale. Ma non è altrettanto evidente come si stia avviluppando senza sosta la circolarità inversa: la mancanza di mobilità sociale, lo scivolamento del ceto medio nella zona medio bassa o bassa, l'aumento della disuguaglianza sociale, l'aumento della dispersione scolastica, una diminuzione degli accessi all'università, una impossibilità di investimento sul lungo termine. Questo lato del cerchio continua inesorabilmente il suo movimento, i mancati investimenti economici e politici sul fronte dell'istruzione e della ricerca non lasciano il Paese inalterato ma agiscono come un **moltiplicatore negativo**.

## Un po' di numeri

L'investimento complessivo del nostro paese nell'istruzione è inferiore a quello della media OCSE 2: dalla scuola primaria all'università l'Italia investe circa il 3,6% del suo Pil contro il 5% della media Ocse. Ancora più preoccupante è il confronto interno ai confini europei sulla percentuale della spesa pubblica totale: solo il 7,9 % dell'Italia in confronto alla media Ue del 10,2 %. Scomponendo questo dato secondo i vari livelli di istruzione, osserviamo come la spesa sia distribuita in maniera difforme: mentre la quota di PIL assegnata all'educazione della prima infanzia e all'istruzione primaria è sostanzialmente in linea con gli standard dell'UE, la spesa per l'istruzione superiore e soprattutto terziaria è la più bassa dell'UE.

1 [https://www.corriere.it/opinioni/19\\_dicembre\\_26/i-3-miliardi-promessi-fioramonti-fondi-rimettere-moto-scuola-5711488e-27c1-11ea-9faa-6371a8e969d6.shtml?refresh\\_ce](https://www.corriere.it/opinioni/19_dicembre_26/i-3-miliardi-promessi-fioramonti-fondi-rimettere-moto-scuola-5711488e-27c1-11ea-9faa-6371a8e969d6.shtml?refresh_ce)

2 Education at a glance 2019 <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>

## C5. Grafico 1 • Spesa dei Paesi in istruzione, suddivisa per grado. Dati 2018 (% del PIL)

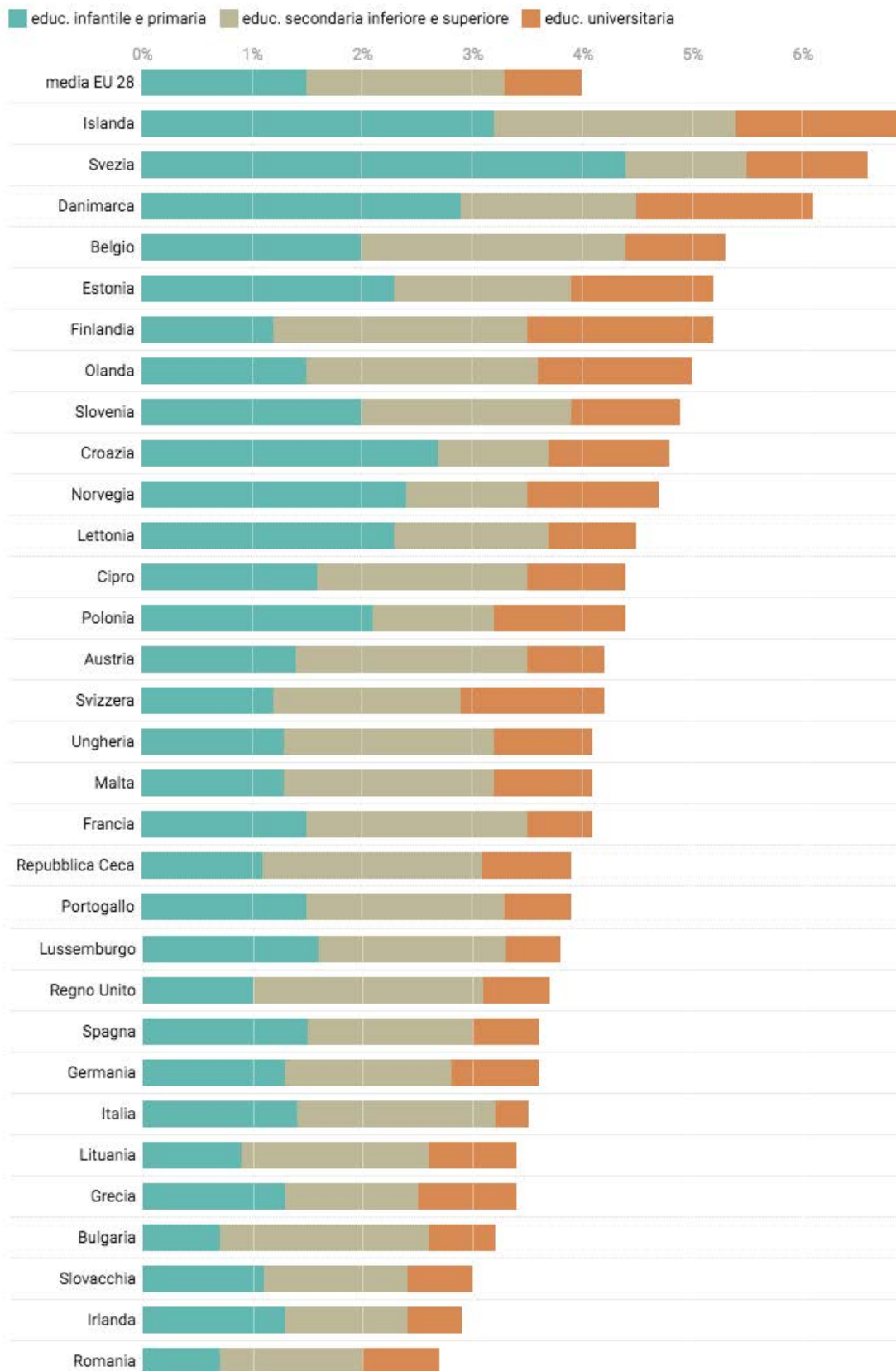


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EUROSTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

L'Italia risulta il paese con il minor investimento in istruzione terziaria, solo lo 0,3 % del PIL.

Questa lettura appare ancora più significativa se guardiamo al trend degli ultimi anni: dopo la crisi del 2008 il comparto scuola e università ha visto un ulteriore ridimensionamento degli investimenti, che ancora non ci ha riportati ai livelli pre crisi, al contrario i tagli alla formazione terziaria sono proseguiti fino ad oggi senza inversioni di rotta.

## C5. Grafico 2 • Spesa Italiana nei livelli di istruzione dal 2008 al 2018 (mil. di €)

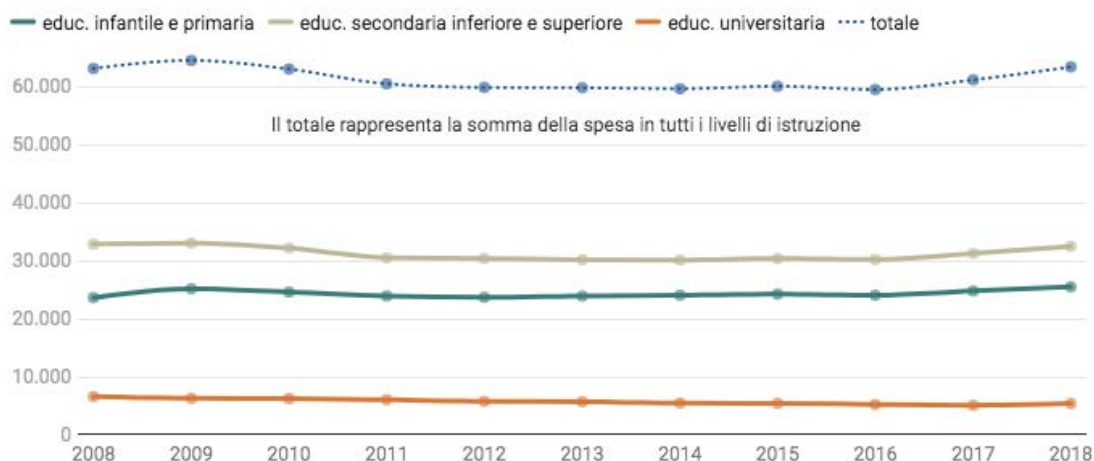


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EUROSTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Appare chiaro come i progetti di riforma susseguitisi in questi anni, da quello voluto dalla ministra Moratti, passando per la riforma Gelmini, fino alla Buona Scuola del governo Renzi, non abbiano in nessun caso avuto la **lungimiranza di costruire un investimento strutturale** e di lungo termine.

## Dispersione scolastica e accesso all'università.

La strategia "Europa 2020" ha fissato l'obiettivo di ridurre a meno del 10% la percentuale dei giovani di età compresa fra 18 e 24 anni che abbandonano prematuramente l'istruzione o la formazione<sup>3</sup>. Mentre i dati Eurostat<sup>4</sup> mostrano uno scenario europeo in continuo miglioramento (dal 14,7% del 2008 al 10,3% del 2019), in Italia per la prima volta assistiamo ad un aumento degli abbandoni scolastici: il tasso generale di abbandono scolastico sale dal 13,8% del 2016 al 14,5% del 2018<sup>5</sup> (con una lieve discesa per il 2019).

Il fenomeno della dispersione ha caratteristiche che perseverano negli anni, i maschi lasciano la scuola in

3 Commissione Europea: strategia europea contro l'abbandono scolastico [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-early-school-leavers\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-early-school-leavers_it.pdf)

4 Early leavers from education and training EUROSTAT: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early\\_leavers\\_from\\_education\\_and\\_training](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training)

5 ISTAT Giovani dai 18 ai 24 anni d'età che abbandonano prematuramente gli studi <http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=INDUNIV#>

numero maggiore rispetto alle femmine ed è netta la spaccatura del Paese con un Mezzogiorno con percentuali da record in Europa: in Sicilia la dispersione scolastica arriva al 23%, con punte che sfiorano il 30% del campione maschile. La tendenza al peggioramento degli ultimi anni colpisce anche il Nord: in Veneto tra il 2016 e il 2018 gli abbandoni precoci della scuola salgono a un ritmo doppio rispetto alle medie nazionali passando dal 6,9% all'11%; in Lombardia sale di due punti il tasso di abbandono maschile. Aumenta anche l'abbandono scolastico femminile e si concentra molto in Piemonte e in Veneto. In Campania la quota delle femmine (18,7%) che lasciano la scuola supera quella dei maschi (18,3%).

Resta stabile invece la disparità tra studenti con e senza cittadinanza: è evidente come il **fenomeno della dispersione scolastica colpisce maggiormente i cittadini stranieri** rispetto a quelli italiani con una ulteriore differenza tra stranieri nati all'estero che sono in situazione di maggiore difficoltà rispetto agli stranieri di seconda generazione.

La lettura dell'Anagrafe Nazionale degli Studenti<sup>6</sup>, oltre a molteplici osservazioni peculiari, territorializza alcune delle cause dell'abbandono scolastico: le regioni con le punte più alte, Sicilia, Campania, Puglia e Sardegna presentano alti valori di povertà, bassi titoli di studio, bassa partecipazione alla vita culturale, bassi livelli occupazionali.

### C5. Grafico 3 • Percentuale di abbandono prematuro dell'istruzione e della formazione in Italia e in Europa (28 paesi) rispetto al totale, con divisione per sesso per l'Italia, dal 2008 al 2019

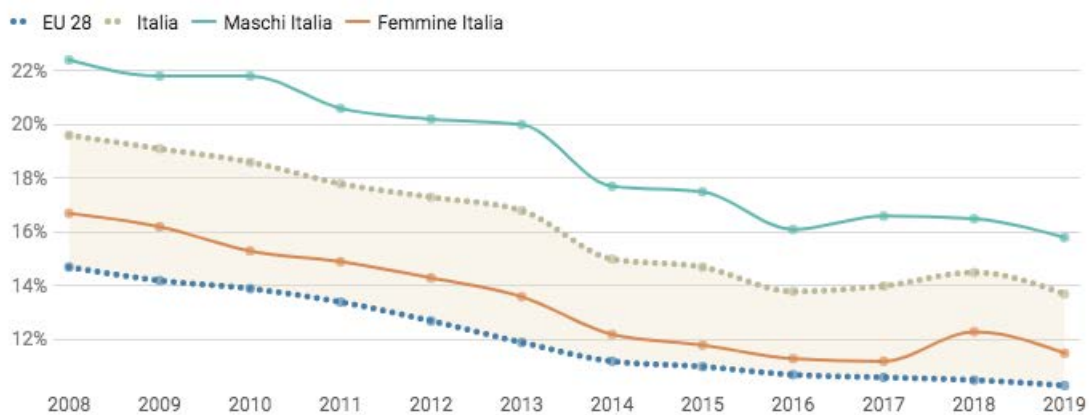


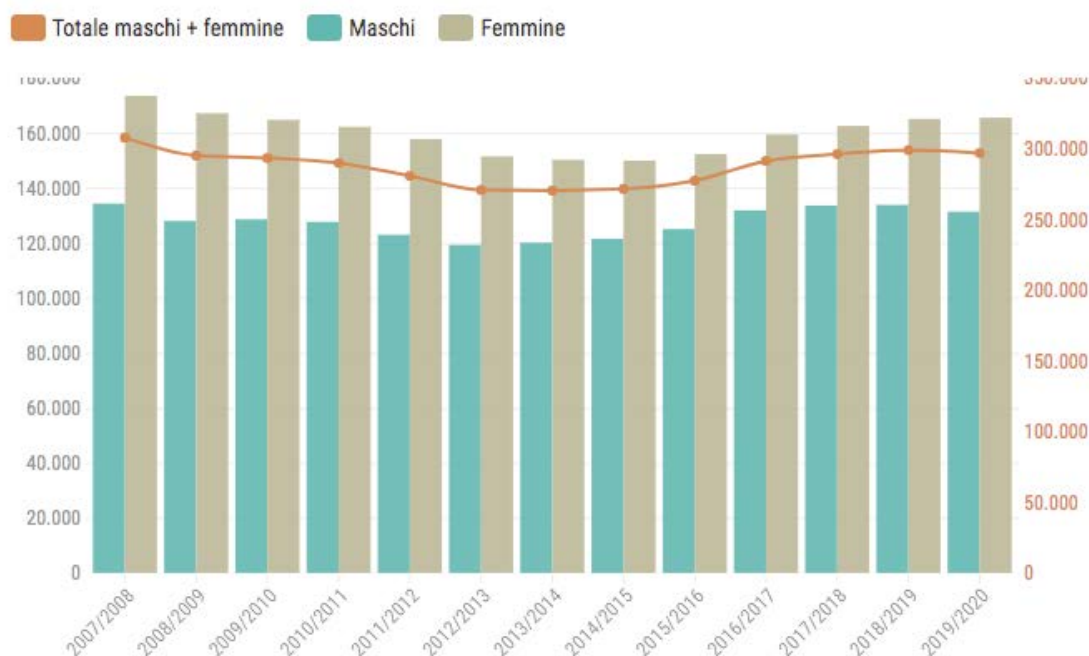
Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EUROSTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Diamo uno sguardo al numero di studenti che dopo il diploma intraprendono il percorso universitario: nell'anno 2019/2020 vediamo un nuovo calo delle immatricolazioni nelle università statali italiane, un dato preoccupante se consideriamo che ancora non si è riusciti a recuperare i livelli di immatricolazione pre-crisi.

<sup>6</sup> La dispersione scolastica nell'anno scolastico 2016/2017 e nel passaggio all'anno scolastico 2017/2018 <https://www.miur.gov.it/documents/20182/2155736/La+dispersione+scolastica+nell%27a.s.2016-17+e+nel+passaggio+all%27a.s.2017-18.pdf/1e374ddd-29ac-11e2-dede-4710d6613062?version=1.0&t=1563371652741>

## C5. Grafico 4 • Immatricolati per anno accademico - Serie storica a partire dall'a.a. 2007/2008

Numero di studenti che si sono immatricolati per la prima volta all'università per a.a. di immatricolazione. I valori **Maschi** e **Femmine** fanno riferimento alla scala dell'asse Y di sinistra. Il valore **Totale maschi+ femmine** fa riferimento alla scala dell'asse Y di destra



Fonte: Portale dei dati dell'istruzione superiore, Grafico: [www.rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Il secondo target relativo all'istruzione della strategia **“Europa2020”** riguarda l'innalzamento al 40% della quota di 30-34enni in possesso di un titolo di studio terziario. Con un valore stimato al 40,7%, l'Unione europea ha complessivamente raggiunto nel 2018 l'obiettivo strategico. Francia, Spagna e Regno Unito lo hanno superato già da diversi anni mentre in Italia tale quota è al 27,8%. **Il nostro Paese si posiziona al penultimo posto nell'Ue.** La quota di 30-34enni laureati, già contenuta nel Nord (32,5%) e al Centro (29,9%), scende al 21,2% nel Mezzogiorno. Il differenziale territoriale - in progressivo aumento negli anni - ha subito un'accelerazione nell'ultimo quadriennio in conseguenza di una maggiore crescita di laureati nel Nord e di un calo nel Mezzogiorno (-0,4 punti)

In Italia il **rendimento economico** degli investimenti nell'istruzione superiore è uno dei più bassi: i laureati con titolo di studio universitario guadagnano in media solo il 40% in più rispetto a quelli con istruzione secondaria superiore, rispetto al 60% in più della media Ocse<sup>7</sup>. In questo quadro sia la **differenza di genere** sia il luogo geografico in cui si vive possono allargare ulteriormente la forbice del rendimento in termini di stipendi futuri<sup>8</sup>. Il dato rilevato dal Gender Gap report 2020<sup>9</sup> mostra come **più le donne studiano più aumenta il divario**: in Italia le donne laureate (54% del totale dei laureati) guadagnano solo il 14,3% in più delle diplomate.

7 OECD Un ascensore sociale rotto? Come promuovere la mobilità sociale <https://www.oecd.org/italy/social-mobility-2018-ITA-IT.pdf>

8 Sullo stesso tema, molto interessante l'Infodata del Sole 24 Ore “Scuola, in quanti anni di lavoro si ripaga una laurea? Dipende dal luogo in cui vivi” da cui emergono enormi disparità territoriali, al netto delle disparità di genere. <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2020/01/02/scuola-quant-anni-lavoro-si-ripaga-laurea-dipende-dal-luogo-cui-vivi/>

9 “Mind the 100 Year Gap” World Economic Forum <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>

# Personale docente e calo demografico

Le scelte sulla scuola negli ultimi anni sono state sollecitate da “necessità ed urgenza” mentre ci sarebbe bisogno di una **prospettiva temporale** adeguata. In questo paragrafo teniamo insieme due aspetti, profondamente correlati, sul futuro della scuola nel prossimo decennio: la **programmazione nella assunzione** dei docenti e la **riduzione del numero di alunni**.

Anche quest’anno proseguono le alterne vicende della legislazione sull’assunzione docenti. In Dicembre è stato approvato il Decreto Scuola<sup>10</sup> recante «Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti». Atteso da tempo, il decreto prevede in particolare il bando di **due concorsi**, uno ordinario e uno straordinario (per docenti con almeno 3 anni di servizio), per l’assunzione di un totale di 48.000 docenti della scuola secondaria di I e II grado. Questo provvedimento si aggiunge al Decreto n. 327 del 9 Aprile 2019<sup>11</sup>, (per l’iter seguito dal decreto VEDI RAPPORTO ANNO 2018), che prevede concorsi ogni due anni per l’assunzione nella scuola dell’infanzia e primaria, su posto comune e di sostegno, nelle regioni e per i ruoli nei quali si preveda un’effettiva vacanza e disponibilità di posti.

Nell’attesa del bando dei diversi concorsi, diamo un’occhiata allo stato dell’arte.

L’Italia ha la **quota più alta di docenti ultra 50enni** tra i Paesi dell’OCSE (59%)<sup>12</sup>. Questo comporta, vista anche l’introduzione di “quota 100”, una massiccia fuoriuscita di insegnanti iniziata nel 2019 con 31 mila docenti che tra vecchie e nuove regole, hanno chiesto di lasciare il lavoro (6000 in più del 2018/2019)<sup>13</sup> ed è continuata con i **pensionamenti** del 2020 con più di 26.000 domande. Secondo le stime<sup>14</sup>, se non verranno banditi i concorsi annunciati per l’anno scolastico 2020/2021 la scuola potrebbe aver **bisogno di 200 mila docenti precari**. Ma quanti sono i docenti precari? Partendo dai dati della Corte dei Conti<sup>15</sup> sui numeri per anno 2018/2019 (ultimi dati aggiornati), sia nei posti comuni che nel sostegno (di cui si parlerà diffusamente più avanti), vediamo che il numero cattedre “a tempo” supera le 160.000 unità, di cui quasi 36 mila affidate con contratto annuale fino al 31 agosto e oltre 127 mila assegnate fino al termine delle lezioni, vale a dire il 30 giugno.

La **crescita del personale supplente annuale** si riconduce alla difficoltà a coprire tutti i posti vacanti e disponibili con le nomine in ruolo per effetto della mancanza, in alcune classi concorsuali, del personale iscritto nelle graduatorie di merito e in quelle ad esaurimento (soprattutto nelle regioni del Nord), nonché al minor numero di vincitori e al mancato completamento di alcune procedure del concorso del 2016. L’andamento del personale supplente fino al termine delle attività didattiche rappresenta, invece, il saldo tra la flessione delle supplenze conferite su posti comuni (effetto delle politiche di riassorbimento del precariato) e la crescita di quelle conferite sui posti di sostegno.

10 Decreto Scuola TESTO COORDINATO DEL DECRETO-LEGGE 29 ottobre 2019, n. 126 [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2019-12-28&atto.codiceRedazionale=19A08051&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2019-12-28&atto.codiceRedazionale=19A08051&elenco30giorni=false)

11 Disposizioni concernenti il concorso per titoli ed esami per l’accesso ai ruoli del personale docente della scuola dell’infanzia e primaria su posto comune e di sostegno, le prove d’esame e i relativi programmi. [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2019-05-07&atto.codiceRedazionale=19A02791&elenco30giorni=true](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2019-05-07&atto.codiceRedazionale=19A02791&elenco30giorni=true)

12 Education at Glance 2019 Italia [https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019\\_CN\\_ITA\\_Italian.pdf](https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_ITA_Italian.pdf)

13 Il sole 24 Ore “Quota 100, fuga dalla scuola: a settembre serviranno 140 mila docenti” <https://www.ilsole24ore.com/art/quota-100-fuga-scuola-settembre-serviranno-140mila-docenti-ABESfgZB>

14 Il sole 24 Ore “Concorsi fermi, verso 200 mila supplenti” <https://scuola24.ilsole24ore.com/art/scuola/2020-03-13/concorsi-fermi-200mila-supplenti-150945.php?uuid=AD18S7C>

15 Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica p.263 e ss <https://www.corteconti.it/Download?id=8953477e-83b4-46f1-af74-49a18387441f>

Quindi nel 2018/2019 la percentuale di cattedre precarie (su posto comune e sostegno) sul totale è quasi il 20%<sup>16</sup>, un docente su cinque.

Questo stato di cose rispecchia la prosecuzione degli obiettivi finanziari, iniziati con la L.133/2008, basati principalmente sul **ridimensionamento degli organici del personale docente**: *“assieme alla riduzione dell’organico di diritto e all’allargamento della forbice con l’organico di fatto, hanno contribuito alla flessione delle spese per l’istruzione anche le politiche assunzionali che, pur coerenti con l’andamento delle cessazioni, non sono riuscite ad accrescere la consistenza del personale di ruolo e quindi a coprire tutti i posti vacanti e disponibili, incrementando il ricorso, meno oneroso, al personale a tempo determinato”*<sup>17</sup>.

Le politiche dell’istruzione hanno bisogno di una lettura unitaria e di ampio respiro. Abbiamo visto qual è la condizione del personale docente ma come evolverà il corpo studentesco nei prossimi anni?

I dati elaborati dalla Fondazione Agnelli (2018)<sup>18</sup> sulla evoluzione della popolazione scolastica nei prossimi 10 anni, mostrano uno scenario estraneo a qualsiasi discussione attuale sulla scuola: la popolazione tra i 3 e 18 anni in Italia è oggi circa 9 milioni, nel 2028 sarà scesa a 8 milioni. Già nell’anno scolastico 2019-2020 **mancano 70 mila alunni**. Il Nord, data la diminuzione del tasso di natalità, si avvicinerà al Sud nel calo di iscrizioni. Unica regione in controtendenza è l’Emilia Romagna.

Il motivo principale della diminuzione **della popolazione scolastica** è la diminuzione del numero di madri potenziali: dal 2007 al 2017 le donne residenti tra 15 e 45 anni sono passate da 12.240.000 a 10.960.000 (- 10%) ed è diminuita la loro propensione ad avere figli: in un decennio il tasso di fecondità è sceso da 1,42 a 1,34 figli per donna (-6%). A trainare tale declino è stata la fecondità delle donne straniere, passata da 2,31 a 1,97 figli per donna (- 15%). Ma anche le donne con cittadinanza italiana hanno procreato di meno passando da 1,32 a 1,26 figli. Sullo sfondo, anche la riduzione dei flussi migratori internazionali, con un saldo migratorio con l’estero sceso dal 7,5% nel 2007 al 3% nel 2017.

Secondo la Fondazione Agnelli, a livello nazionale le **classi/sezioni perse** saranno 36.721. Complessivamente, entro il 2028, la scuola italiana perderà 55.600 cattedre. La contrazione delle classi e degli organici, con il conseguente e cospicuo eccesso di insegnanti, sarà omogenea in tutta Italia.

Oltre al dato strutturale, questa prospettiva è conseguenza diretta della condizione di **precarietà delle giovani generazioni**. La prolungata permanenza dei giovani nella famiglia di origine è dovuta a molteplici fattori: l’aumento diffuso della scolarizzazione e l’allungamento dei tempi formativi che scontano però le difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro e la sua instabilità; le difficoltà di accesso al mercato delle abitazioni<sup>19</sup>; la mancanza di politiche attive volte alla conciliazione di vita e lavoro per le donne. Il momento di passaggio tra la formazione e il lavoro in Italia sconta fortissimi ritardi: nel 2018 l’indicatore<sup>20</sup> assume un valore pari a 56,5% (+1,3 punti rispetto al 2017), sintesi del tasso di occupazione dei diplomati (50,3%) e dei laureati (62,8%). I valori sono marcatamente inferiori a quelli medi UE (rispettivamente pari a 81,6%, 76,8% e 85,5%) e mettono bene in luce le **forti criticità** nel momento **della transizione dal percorso formativo al mercato del**

16 I posti istituiti per l’a.s. 2018/2019 sono complessivamente 822.723, di cui 681.311 posti comuni e 141.412 posti di sostegno. I posti comprendono sia l’organico dell’autonomia sia l’adeguamento di detto organico alle situazioni di fatto; per il sostegno sono comprese anche le deroghe. (Focus “Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2018/2019” MIUR)

17 Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica p. 267 <https://www.corteconti.it/Download?id=8953477e-83b4-46f1-af74-49a18387441f>

18 Demografia scolastica 2028. Fondazione Agnelli <https://www.fondazioneagnelli.it/wp-content/uploads/2018/04/Fondazione-Agnelli-Demografia-scolastica-2028-Report.pdf>

19 ISTAT Anno 2017 NATALITÀ E FECONDITÀ DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE <https://www.istat.it/it/archivio/224393>

20 Per monitorare il momento della transizione dalla scuola al lavoro viene utilizzato il tasso di occupazione dei 20-34enni non più in istruzione e formazione che hanno conseguito un titolo di studio secondario, superiore o terziario, da uno a tre anni prima della rilevazione

**lavoro** e le evidenti carenze nel raccordo tra i due mondi. Il confronto con i principali partner europei mostra un'Italia in posizione isolata per quanto riguarda le prospettive occupazionali dei giovani all'uscita dagli studi: a fronte di un numero di occupati che nel nostro Paese è pari a cinque diplomati e a poco più di sei laureati ogni dieci, le rispettive quote per la Francia e la Spagna sono circa sette e otto su dieci, per il Regno Unito otto e nove su dieci mentre per la Germania non scendono sotto i nove occupati su dieci.<sup>21</sup>

## Alunni con disabilità

Parlare di alunni con disabilità porta con sé varie considerazioni, dal tema dell'inclusione in tutte le sue forme a quello delle risorse. In questo paragrafo ci si concentrerà su un aspetto particolarmente significativo della vita degli studenti, dei gruppi classe nella loro totalità, la figura dell'**insegnante di sostegno**. Nel decreto ministeriale n. 92 del febbraio 2020 troviamo la distribuzione alle Università dei 14.224 posti disponibili per l'anno accademico 2018/2019 per le specializzazioni sul sostegno. Questo sarà il primo di tre corsi che il Miur vuole avviare per formare, in un triennio, 40.000 nuovi docenti di sostegno, nel tentativo di rispondere a un'emergenza ormai strutturale.

Vediamo la situazione in generale nell'anno scolastico 2018-2019. Gli **alunni con disabilità** che frequentano la scuola sono poco più di 284 mila, pari al **3,3% del totale degli iscritti**, un contingente in costante crescita che è aumentato, negli ultimi 10 anni, di circa 91 mila unità. Gli edifici scolastici presentano **scarsa accessibilità** per gli alunni con disabilità motoria, garantita soltanto dal 34% delle scuole (nel Sud l'agibilità scende al 29%). Ancora più difficile è la situazione per gli alunni con disabilità sensoriale dato che appena il 2% delle scuole dispone di tutti gli ausili senso-percettivi (il 18% dispone di almeno un ausilio). Soltanto nel 15% degli edifici scolastici sono stati effettuati **lavori per abbattere barriere architettoniche**.

Una delle risorse più importanti per gli alunni con disabilità è l'insegnante di sostegno, figura nata giuridicamente con il D.P.R. 970/1975 e ulteriormente definita dalla Legge 517/77. Secondo le "Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità"<sup>22</sup>, l'insegnante per le attività di sostegno alla classe, svolge un ruolo fondamentale nel **processo di integrazione coinvolgendo l'intera comunità scolastica e l'intera classe**.

Su 150.000 insegnanti di sostegno<sup>23</sup>, un terzo sono nominati ad anno scolastico iniziato da sentenze dei tribunali ai quali si rivolgono le famiglie degli alunni con disabilità o da decisioni dell'Ufficio Scolastico Provinciale. Le supplenze su posti di sostegno in deroga sfiorano ogni anno i 50.000 contratti, con inevitabili conseguenze come per esempio la nomina di insegnanti privi di adeguata formazione e titolo di specializzazione, perché la supplenza, data l'emergenza, può essere conferita anche ai docenti senza titolo. La realtà più problematica si registra nel nord Italia, da cui è partito un esodo verso le regioni meridionali di migliaia di insegnanti che a settembre dello scorso anno hanno approfittato delle Assegnazioni provvisorie (incarichi di un solo anno anche in un'altra regione) per avvicinarsi a casa.

.....

21 ISTAT \_ LIVELLI DI ISTRUZIONE E RITORNI OCCUPAZIONALI2018 [https://www.istat.it/it/files/2019/07/Report-Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files/2019/07/Report-Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali_2018.pdf)

22 Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità \_ MIUR [http://www.edscuola.it/archivio/norme/circolari/nota\\_4\\_agosto\\_09.pdf](http://www.edscuola.it/archivio/norme/circolari/nota_4_agosto_09.pdf)

23 Focus "Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2019/2020" Settembre 2019 \_ MIUR <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Principali+dati+della+scuola+-+avvio+anno+scolastico+2019-2020.pdf/5c4e6cc5-5df1-7bb1-2131-884daf008088?version=1.0&t=1570015597058>

## C5. Grafico 5 • Posti di sostegno della scuola statale per regione, anno 2019/2020

Il grafico mostra il numero di posti ogni 100.000 abitanti

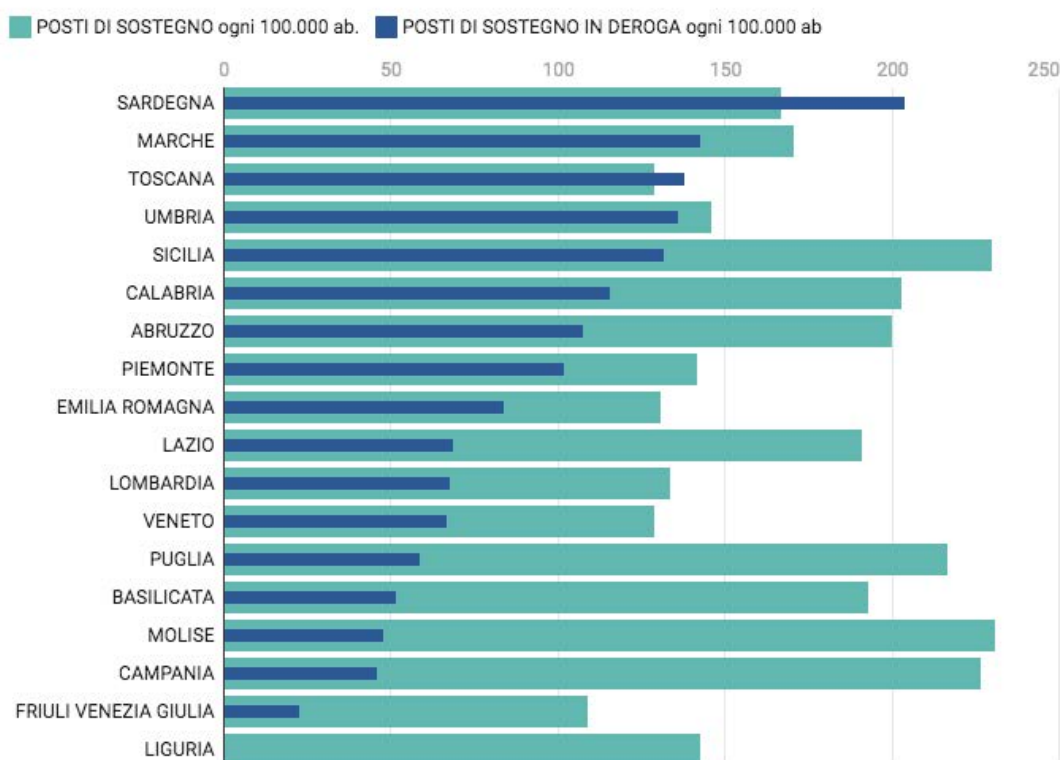


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: MIUR • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

In questo modo il fabbisogno stimato con l'organico di diritto di ogni regione **non corrisponde alle esigenze reali** e a essere penalizzati sono non soltanto gli insegnanti, in una continua precarietà, ma soprattutto gli alunni perché si crea **discontinuità didattica** nel rapporto tra docente per il sostegno e alunno a causa dei numerosi cambi d'insegnante che avvengono durante l'intero ciclo scolastico. Ciò impedisce agli insegnanti di instaurare un rapporto di fiducia e di svolgere la propria attività nell'ambito di un **progetto educativo** più ampio finalizzato all'inclusione e alla valorizzazione delle attitudini, secondo una logica di sviluppo progressivo. Per l'a.s. 2018/2019 la quota di alunni del primo ciclo che ha cambiato insegnante per il sostegno rispetto all'anno precedente risulta elevata, il 57,6%<sup>24</sup>.

## Neet e fuga dei cervelli

In Italia i giovani tra i 15 e i 34 anni che non studiano e non lavorano sono il 28,9%, la percentuale più alta d'Europa (17,5)<sup>25</sup>. Il **fenomeno dei NEET** (Not in Education, Employment or Training), ragazzi e giovani adulti che non studiano, non lavorano e non seguono alcun percorso di formazione, rappresenta

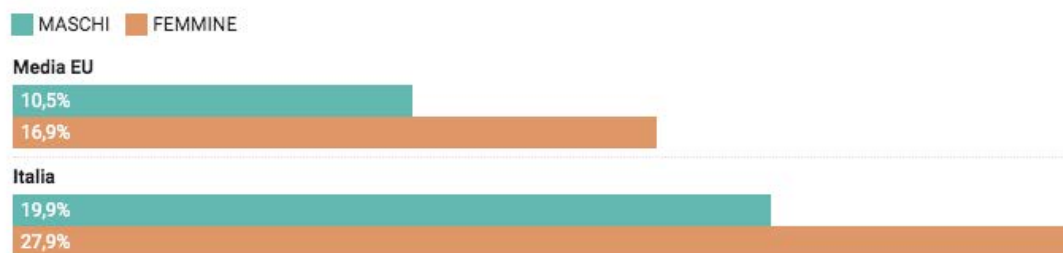
24 ISTAT - L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità <https://www.istat.it/it/files/2020/02/Alunni-con-disabilita-2018-19.pdf>

25 Eurostat - Statistics on young people neither in employment nor in education or training [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training#Young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training#Young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training)

una categoria sociale relativamente recente e allo stesso tempo molto interessante per leggere il punto di transizione tra istruzione e lavoro. Mettiamo in luce due caratteristiche dei ragazzi in questa condizione, tenendo come riferimento la media europea, il livello di istruzione e le differenze di genere.

## C5. Grafico 6 • NEET<sup>1</sup> per sesso, confronto tra media europea e Italia (2019, età 15-35)

Il grafico rappresenta la percentuale di Neet<sup>1</sup> su due gruppi di popolazione (maschi e femmine) di età compresa tra i 15 e i 35 anni. Le percentuali fanno riferimento al totale del loro gruppo, ne consegue che non è esatto sommarle per ottenere il totale dei Neet<sup>1</sup> sul totale dei 15-35. Tuttavia, si segnala che il rapporto M/F in quella fascia di età si aggira attorno al 50%.



<sup>1</sup> NEET: "Not in Education, Employment or Training". Indicatore atto a individuare la quota di popolazione che non è né occupata né inserita in un percorso di istruzione o di formazione. Qui viene utilizzata la fascia 15-35, ma si possono trovare definizioni che prendono invece in considerazione quella 15-29

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EUROSTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Anche in questo caso risulta chiaro come i livelli di istruzione più elevati, pur incidendo in modo significativo sulle possibilità di lavoro, lasciano una **percentuale elevata di giovani italiani fuori dal mondo del lavoro** rispetto ai coetanei europei.

Provando a leggere questo dato nel tempo, negli anni della crisi economica e fino al 2014 la crescita dei NEET ha coinvolto principalmente i giovani con medio e alto titolo di studio: la percentuale dei giovani con licenza media fuori dal circuito del lavoro e della formazione è rimasta sostanzialmente invariata oscillando dal 24,9% del 2008 al 26% oggi; il punto di caduta si è avuto invece tra i ragazzi che hanno conseguito un diploma superiore, tra questi la percentuale è salita dal 17,5% del 2008 al 24,1% del 2019; neppure i laureati hanno ancora recuperato l'impatto della crisi, restando un divario dal 15,6% del 2008 al 18% di oggi <sup>26</sup>.

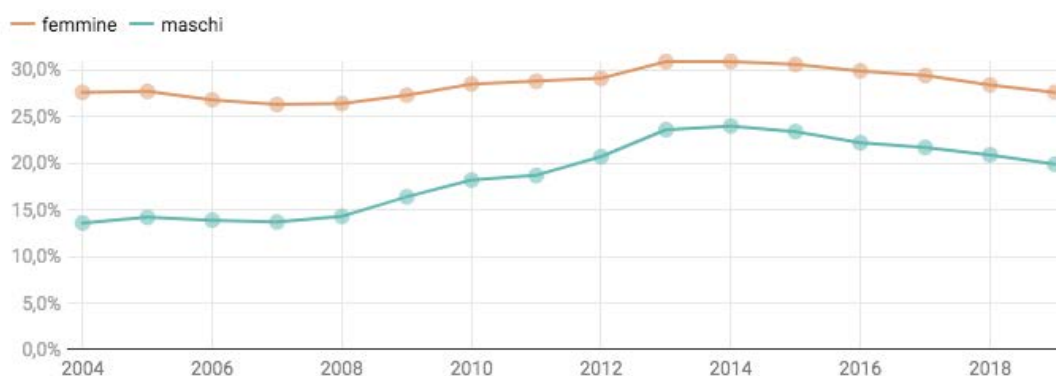
Altro aspetto significativo è il **divario di genere** che relega in questa zona grigia un numero decisamente più elevato di giovani donne rispetto ai coetanei maschi a parità di livello di istruzione raggiunto. L'evidente divario di genere assume ancora un nuovo aspetto se si legge la crescita delle percentuali di NEET nel tempo (2008-2019)<sup>27</sup>: la crisi del 2008 è passata come un'onda, lasciando al suo defluire una situazione che a prima vista potrebbe apparire solo leggermente peggiore. In realtà dal 2008 al 2019 mentre il numero di donne nella condizione NEET non è variato, il numero di giovani uomini in questa situazione di limbo è aumentata di 5 punti percentuali passando dal 14,4% del 2008 al 19,9% del 2019: in 12 anni la diminuzione del divario di genere avviene per un peggioramento delle condizioni dei giovani uomini e non per un miglioramento della posizione delle donne.

26 Dati Istat [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_NEET1#](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_NEET1#)

27 Istat -NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione) [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_NEET1](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_NEET1)

## C5. Grafico 7 • NEET<sup>1</sup> per genere in Italia dal 2004 al 2019

Il grafico rappresenta la percentuale di Neet<sup>1</sup> su due gruppi di popolazione (maschi e femmine) di età compresa tra i 15 e i 35 anni. Le percentuali fanno riferimento al totale del loro gruppo, ne consegue che non è esatto sommarle per ottenere il totale dei Neet<sup>1</sup> sul totale dei 15-35. Tuttavia, si segnala che il rapporto M/F in quella fascia di età si aggira attorno al 50%.



<sup>1</sup> NEET: "Not in Education, Employment or Training". Indicatore atto a individuare la quota di popolazione che non è né occupata né inserita in un percorso di istruzione o di formazione. Qui viene utilizzata la fascia 15-35, ma si possono trovare definizioni che prendono invece in considerazione quella 15-29

Le informazioni vengono raccolte dall'Istat intervistando ogni trimestre un campione di quasi 77 mila famiglie, pari a 175 mila individui residenti in Italia, anche se temporaneamente all'estero

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Accanto a questo scenario preoccupante, se ne accosta un altro noto e discusso ma i cui numeri risultano incerti: **quanti sono i giovani neolaureati che emigrano?** I dati Istat<sup>28</sup> dicono che nel 2018 sono partiti 117mila italiani, più della metà (53%) è in possesso di un titolo di studio medio-alto: si tratta di circa 33 mila diplomati e 29 mila laureati<sup>29</sup>. Nel 2018 le donne italiane emigrate sono circa il 42% e tra esse oltre il 35% è in possesso di almeno la laurea, mentre tra gli uomini italiani che espatriano (58%), la quota di laureati è pari al 30%. Rispetto al 2009, l'aumento degli espatri di laureati è più evidente tra le donne (+10%) che tra gli uomini (+7%), Tale incremento risente in parte dell'aumento contestuale dell'incidenza di donne laureate nella popolazione (dal 5,3% del 2008 al 7,5% del 2018). Rispetto all'anno precedente il numero dei diplomati e laureati emigrati è in aumento (rispettivamente +1% e +6%). L'incremento è molto più consistente se si amplia lo spettro temporale: rispetto a cinque anni prima gli emigrati con titolo di studio medio-alto crescono del 45%. L'altra faccia della medaglia è costituita dai rimpatri: nel 2018, considerando il rientro degli italiani dai 25 anni in su con almeno la laurea (13 mila), la perdita netta (differenza tra rimpatri ed espatri) di popolazione "qualificata" è di 14 mila unità. Tale perdita riferita agli ultimi dieci anni ammonta complessivamente a circa 101 mila unità.

28 ISCRIZIONI E CANCELLAZIONI ANAGRAFICHE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE ANNO 2018 <https://www.istat.it/it/archivio/236762>

29 Secondo una indagine de l'Espresso "Laureati in fuga dall'Italia: tutti i numeri di un'emergenza nazionale" negli ultimi 5 anni (tra il 2013-2018) i laureati emigrati sarebbero 200mila al netto degli arrivi. "...I dati Istat dicono che nel 2018 sono partiti 117mila italiani di cui 30mila laureati. Ma in base all'analisi da noi effettuata il volume degli espatri potrebbe essere addirittura doppio. Infatti l'Istat, che utilizza i dati Aire, cioè l'anagrafe degli italiani all'estero, sottostima almeno della metà i numeri di chi parte. Prova ne è il fatto che nel 2017, per i 36 paesi Ocse, l'Aire ha registrato 76mila partenze, mentre i paesi di arrivo hanno registrato 146mila italiani. Quindi, seguendo questa logica, i giovani laureati partiti nel 2018 sono almeno 60mila" <https://espresso.repubblica.it/affari/2019/12/19/news/laureati-in-fuga-dall-italia-tutti-i-numeri-di-un-emergenza-nazionale-1.342138>

## Mobilità sociale e istruzione

L'ultimo paragrafo è dedicato ad una panoramica sulla condizione della mobilità sociale nel paese. Vediamo innanzitutto il livello di istruzione della popolazione: tra i 25 e i 64 anni il 61,7% ha almeno un diploma superiore<sup>30</sup>, un valore molto inferiore a quello medio europeo, pari a 78,1%. Su questa differenza incide la bassa quota di 25-64enni con un titolo di studio terziario: meno di due su dieci in Italia (19,3%), contro oltre tre su dieci in Europa (32,3%). Il trend degli ultimi anni è positivo; tuttavia, tra il 2014 e il 2018 la quota di popolazione con laurea ha avuto una crescita più contenuta di quella UE, 2,4 punti contro 3 punti<sup>31</sup>.

Possiamo confrontare con questo quadro il **livello di mobilità in termini di istruzione**: in Italia il 66% dei bambini di genitori senza un titolo di studio secondario superiore restano con lo stesso livello d'istruzione, rispetto a una media Ocse del 42%. Allo stesso tempo, solo il 6% delle persone con genitori senza un titolo di studio secondario superiore ottiene una laurea, ovvero meno della metà della media Ocse<sup>32</sup>.

È evidente che occorre **una spinta maggiore per riequilibrare le opportunità di formazione** laddove i livelli di partenza sono più bassi.

Una analisi del contesto globale sulla mobilità sociale ci viene fornita dal World Economic Forum (Wef) che all'inizio del 2020 ha presentato il nuovo Global Social Mobility Report<sup>33</sup>, realizzato in base a un nuovo indice che misura la mobilità sociale in 82 Paesi del mondo. Il WEF sottolinea come una società capace di offrire a ciascuno **pari opportunità di sviluppare il proprio potenziale**, a prescindere dalla provenienza socio-economica, **augmenta la coesione sociale e rafforza la crescita economica**. Il Global Social Mobility Index individua 5 dimensioni determinanti per favorire la mobilità sociale: la scuola (in termini di accesso, qualità ed equità), la salute, la tecnologia, il lavoro (opportunità, salari, condizione), la protezioni e le istituzioni (protezione sociale e istituzioni inclusive). Nel complesso, i paesi scandinavi sono quelli meno disuguali e con la migliore mobilità sociale: la Danimarca è in testa alla classifica con un punteggio di mobilità sociale di 85,2%, seguito da vicino da Finlandia, Norvegia, Svezia e Islanda.

La Germania si piazza all'11esimo posto, la migliore tra i Paesi del G7, seguita dalla Francia (12esimo), dal Canada (14esimo), dal Giappone (15esimo). Il Regno Unito si posiziona al 21esimo posto e gli Stati Uniti al 27esimo.

Con un punteggio di 67,4%, **l'Italia si posiziona al 34° posto**, ultima tra i paesi industrializzati preceduta e distanziata da tutti i paesi europei. Possiamo dire che l'ottimo risultato sulla sanità, 9° posto, traina tutte le altre dimensioni.

Sulla scuola otteniamo risultati ondivaghi. Da un lato troviamo un buon rapporto studenti-insegnanti, un buon posizionamento generale in termini di qualità dell'istruzione ma viene rilevata «una mancanza di diversità sociale» nelle scuole, che non favorisce l'inclusione tra ceti diversi. L'impatto dei NEET (54° posto) e la mancanza di politiche per l'apprendimento permanente (74° posto) sono i risultati peggiori.

30 Il diploma è considerato il livello minimo indispensabile per acquisire le competenze di base richieste nella società attuale e, ragionevolmente, anche nella futura.

31 ISTAT - LIVELLI DI ISTRUZIONE E RITORNI OCCUPAZIONALI 2018 <https://www.istat.it/it/archivio/232117>

32 Un ascensore sociale rotto? – OECD <https://www.oecd.org/italy/social-mobility-2018-ITA-IT.pdf>

33 The Global Social Mobility Report 2020 Equality, Opportunity and a New Economic Imperative <https://www.weforum.org/reports/global-social-mobility-index-2020-why-economies-benefit-from-fixing-inequality>

# Conclusioni

**Occorre ripensare il mondo della scuola, dell'università, della ricerca e della formazione come tessuto connettivo** che nutre, consolida e fa crescere le nostre società. Pensare alla formazione in funzione del lavoro in senso riduttivo, come hanno tentato di fare le ultime riforme, introducendo la scuola-lavoro ma ancora di più **instillando principi aziendalistici** all'interno delle istituzioni dell'istruzione, è una strada miope e infruttuosa. Una scuola di alta qualità, con finanziamenti ingenti, con insegnanti preparati e riconosciuti nel loro ruolo con dignità, una istruzione inclusiva che permetta non solo l'accesso ma il compimento del percorso di studi, che elimini le differenze di ceto, ha in se stessa la capacità di spingere più in alto l'intero corpo sociale, nella dimensione del lavoro e soprattutto nella tenuta civile e democratica del paese.

Capitolo

# 6. Lavoro

Scritto da: **Lorenzo Fanoli**



## Il punto della situazione

In linea generale, tra il 2017 e il 2019, 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 part time**;
- i tassi di disoccupazione generali sono in miglioramento, ma la **qualità delle condizioni di lavoro** in Italia sono **al di sotto delle medie europee**;
- 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 poco più di 3,4 milioni di persone in condizione di **sotto-occupazione** o part time involontario è comunque in crescita nel triennio e colpisce in maniera particolare le **lavoratrici**;
- sul terreno dell'**equità della distribuzione dei redditi** e della diffusione del fenomeno della povertà il rapporto Istat pubblicato nel giugno del 2019 definisce la situazione in lieve miglioramento;
- nonostante ciò, il nostro continua ad essere uno dei paesi europei con i più **alti indicatori di disegualianza** e di diffusione di fenomeni di disagio economico e sociale.

A partire da marzo 2019 sono operative le misure di **reddito e pensione di cittadinanza** che hanno sostituito il REI varato dai governi precedenti. Tale misure, tuttavia, presentano elementi di condizionalità tali da non poter costituire una vera e propria innovazione nella direzione del riconoscimento di un **diritto fondamentale** della persona ma semmai un nuovo tipo di **sussidio** non particolarmente diverso dal REI introdotto nella passata legislatura.

Allo stato attuale, la “filosofia” di base delle misure proposte prevede un **sistema complesso e rigido di obblighi**, requisiti e controlli, configurando il Reddito di Cittadinanza 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 della **libera scelta**, per la costruzione di un proprio progetto personale di crescita sociale e lavorativa.

Nonostante questi limiti, va comunque sottolineato che più di **un milione di persone** nei primi otto mesi di adozione di reddito e pensione di cittadinanza hanno potuto accedere ai sussidi previsti migliorando, sia pur lievemente, le condizioni di una porzione significativa di nuclei familiari a **rischio di povertà ed esclusione sociale**.

# Povert , 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 povert .

Inoltre si ritiene opportuno in questo contesto focalizzare l'attenzione sulla dimensione del fenomeno dei **working poors**, che rappresenta il **lato oscuro** del mercato del lavoro di questo ventennio, caratterizzato da una crescita quantitativa dell'occupazione e un **peggioramento generalizzato** delle condizioni e del reddito dei lavoratori.

In particolare, i principali fenomeni che caratterizzano la fase storica delle **economie occidentali** e che impattano direttamente sul diritto dei cittadini a un reddito che consenta loro un'**esistenza dignitosa** sono rappresentati:

- dall'allargamento dell'**area della povert ** 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;
- dalla **crescita dei lavoratori poveri** sul totale degli occupati.

Secondo il rapporto **Eurostat** dell'ottobre 2018, l'Italia continua ad essere il Paese dell'Unione europea con il **maggior numero di persone a rischio povert  o di esclusione sociale** (16,4 milioni, il 28,9% della popolazione). Lo stesso rapporto segnala anche come il nostro paese sia pure quello dove, Grecia a parte, questa quota   salita di pi  tra il 2010 e il 2018: un balzo di **2,3 punti percentuali in nove anni**. In numeri assoluti, si tratta di un milione e mezzo di individui in pi , rispetto ai 14,9 milioni del 2010.

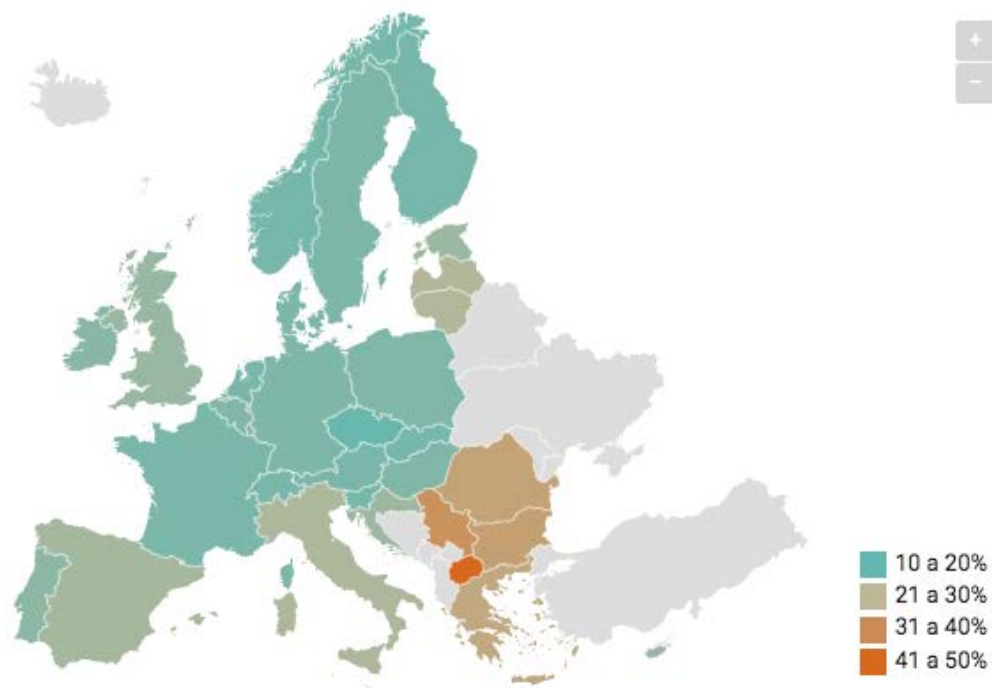
La figura 1 riporta le distribuzioni percentuali della popolazione a rischio di povert  e in condizioni di povert  relativa<sup>1</sup>.

Come si pu  vedere, con il **27,3% di individui a rischio di povert **, nel 2018, l'Italia si posiziona al sesto posto dell'insieme dei Paesi dell'area euro e decisamente al di sopra della media UE 28 (che risulta pari al 21,1%).

Confrontando, inoltre, l'andamento di questo indicatore tra il 2010 e il 2018 nei diversi paesi Europei, si vede come la situazione italiana sia piuttosto simile a quella della **Grecia**, presentando una parabola peggiore rispetto a paesi come la **Romania** (che comunque, per quanto in calo costante, ha ancora una proporzione di popolazione povera superiore a quella del nostro Paese) **Portogallo** e **Spagna** (che invece presentano da diverso tempo un'incidenza della povert  relativa inferiore a quella italiana).

1 La soglia di rischio di povert  (presentata anch'essa nel grafico 1)   pari al 60 % del reddito disponibile equivalente mediano nazionale. Per effettuare confronti nello spazio   espressa sovente in standard di potere d'acquisto (SPA) in modo da tenere conto delle differenze del costo della vita nei vari paesi

## C6. Grafico 1 • Percentuale di persone a rischio di povertà o esclusione sociale nell'Unione Europea (2018)



I paesi in grigio indicano dati non presenti

Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EUROSTAT • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

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<sup>2</sup> dopo una periodo di circa **otto anni di costante peggioramento** tra il 2009 e il 2017 evidenziano un **miglioramento leggero** della situazione tra il 2017 e il 2018 che corrisponde anche a una stagione di ripresa economica del Paese che si è tuttavia già interrotta a partire dalla seconda metà del 2018.

2 La stima della povertà relativa diffusa dall'Istat si basa sull'uso di una linea di povertà nota come International Standard of Poverty Line (ISPL) che definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite.

## C6. Grafico 2 • Incidenza di povertà relativa individuale in Italia (valore %\*)

\*% di persone che vivono in famiglie in povertà relativa sui residenti

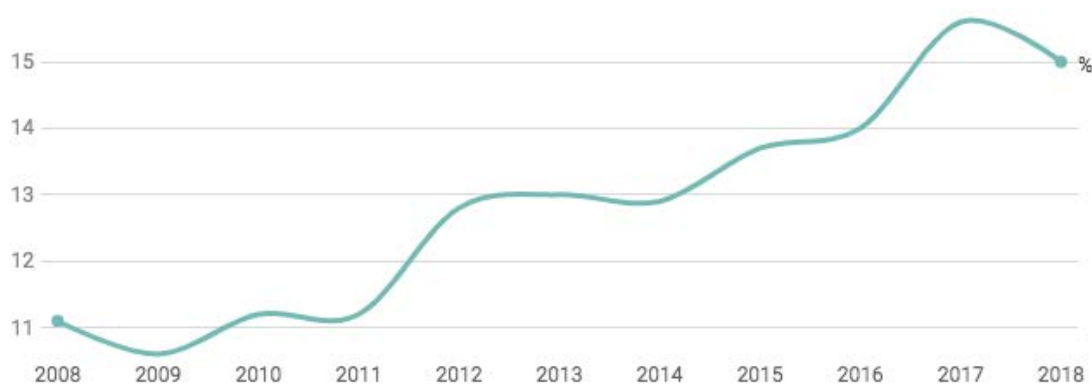


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

## L'ineguaglianza della distribuzione del reddito

Quanto alla **disparità della distribuzione dei redditi**, C6. Grafico 3 evidenzia la ripartizione del reddito complessivo disponibile nell'area euro, confrontando la percentuale di reddito disponibile al 20% della popolazione con redditi più alti rispetto al restante 80%.

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 di una proporzione di reddito oltre sei volte superiore al 20% più povero. La media europea è pari a 5,17.

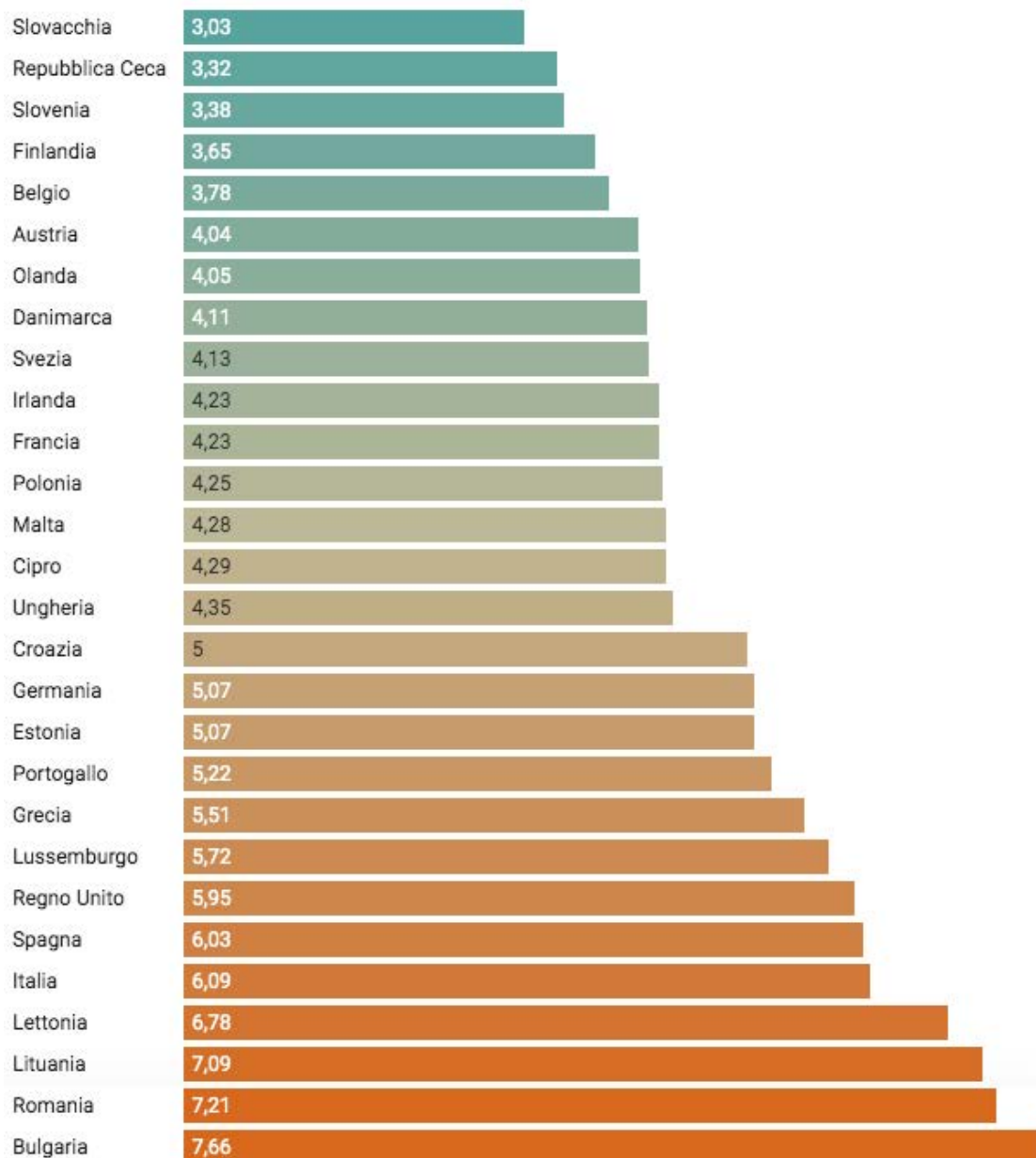
Va poi segnalato che tra i 28 paesi considerati soltanto in **Lettonia, Lituania, Romania e Bulgaria la disparità di reddito è maggiore** tra chi sta in alto e chi sta in basso alla scala della sua distribuzione.

Nel dettaglio la situazione italiana è decisamente peggiore non solo rispetto a Germania, Francia, Olanda, Finlandia, ma anche in confronto ad altri paesi come Spagna, Grecia, Croazia, Polonia.

## C6. Grafico 3 • Rapporto tra reddito disponibile del 20% più ricco e il 20% più povero nei 28 paesi dell'Unione Europea (2018)

Un valore più alto indica un più grosso divario tra le due fasce di reddito

### Paese EU 28



### Media Europea



Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EUROSTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Tale fenomeno di disparità nella distribuzione del reddito, inoltre, tende a **crescere nel tempo**, come evidenziato nella figura 4, dove si riporta l'andamento dell'indicatore in Italia, e nel complesso dei 28 paesi europei, tra il 2010 e il 2018.

Come si può immediatamente notare la **forbice della disparità** tende ad allargarsi nel confronto tra Italia e resto d'Europa. Infatti se nel 2010 la differenza dei due valori era pari a 0,44 nel 2018 è praticamente raddoppiata passando a 0,99.

### C6. Grafico 4 • Andamento della proporzione di reddito disponibile al 20% più ricco rispetto al 20% più povero della popolazione in Europa (28) e in Italia tra il 2010 e il 2018

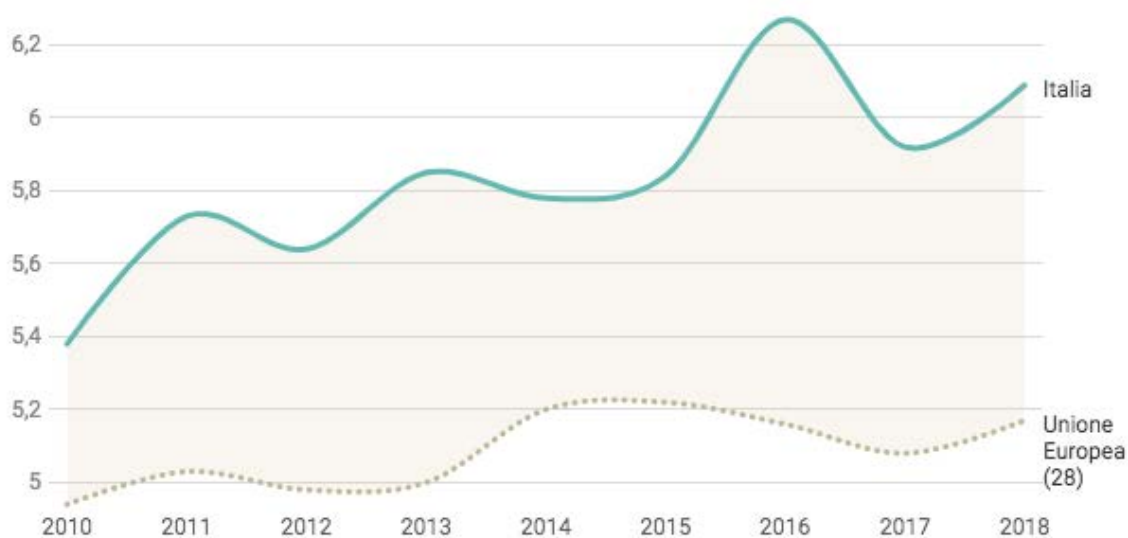


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EUROSTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Va tuttavia segnalato che, secondo l'Istat, tra il 2016 e il 2018 gli andamenti dei **principali indicatori di povertà** ed esclusione sociale si sarebbero attenuate. In particolare è pressoché stabile al 20,3% la percentuale di individui a rischio di povertà mentre si riducono sensibilmente i soggetti che vivono in **famiglie gravemente deprivate** (da 10,1% a 8,5%), come pure coloro che vivono in famiglie a **bassa intensità lavorativa** (da 11,8% a 11,3%).

Conseguentemente il rischio di povertà ed esclusione sociale cala dal 30,6% del 2016 al 27,3%.

Va sottolineato, a tale proposito, che tra il 2017 e il 2018 si è realizzata una leggera ripresa economica sia in Italia sia in tutta l'area Euro che, tuttavia, non si è consolidata nel 2019. Contestualmente, tra il 2017 e l'anno appena trascorso, sono state varate **due misure significative** di sostegno al reddito delle persone meno abbienti: prima il **REI** e poi il **Reddito e la Pensione di Cittadinanza**. Bisognerebbe quindi verificare cosa diranno i dati relativi agli andamenti di questi fenomeni per il 2019 che rappresenteranno un'importante verifica sulle **capacità di contrasto** alle turbolenze e alle incertezze del ciclo economico di tali misure governative.

# Occupazione disoccupazione, precariato, e working poors.

## OCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE IN ITALIA

L'analisi relativa a occupazione e disoccupazione mostra dati quantitativi in miglioramento. A novembre 2019, gli occupati crescono di 41 mila unità rispetto al mese precedente (+0,2%), con un tasso di occupazione che sale al 59,4% (+0,1 punti percentuali).

L'andamento dell'occupazione è il risultato di un **aumento della componente femminile** (+0,3%, pari a +35mila) e di una sostanziale stabilità di quella maschile. Gli occupati crescono tra i 25-34enni e gli ultracinquantenni, mentre calano nelle altre classi d'età.

In crescita risultano anche le **persone in cerca di lavoro** (+0,5%, pari a +12 mila unità nell'ultimo mese). Il **tasso di disoccupazione** risulta comunque stabile al 9,7%. Su base annua l'occupazione anche nel 2019 è in crescita (+1,2%, pari a +285 mila unità), l'espansione riguarda sia le donne sia gli uomini di tutte le classi d'età, tranne i 35-49enni.

La crescita nell'anno è trainata dai dipendenti (+325 mila unità nel complesso) e in particolare dai permanenti (+283 mila), mentre calano gli indipendenti (-41 mila).

Nell'arco dei dodici mesi, l'aumento degli occupati si accompagna a un calo sia dei disoccupati (-7,1%, pari a -194 mila unità) sia degli inattivi tra i 15 e i 64 anni (-1,5%, pari a -203 mila).

Se si considerano gli ultimi tre anni tra il terzo trimestre del 2017 e del 2019 gli **occupati sono aumentati complessivamente di 298mila unità**. In particolare sono cresciuti i **lavoratori dipendenti** (sono 283 mila) mentre i lavoratori autonomi sono sostanzialmente stabili (sono 16 mila in più).

La crescita del numero di lavoratori dipendenti riguarda quasi esclusivamente i **contratti a tempo determinato** che sono aumentati di 293 mila unità, mentre risultano in riduzione nel triennio i contratti a tempo indeterminato (di circa 10 mila unità).

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

Gli occupati in età compresa tra **25 e 34 anni sono cresciuti** complessivamente di 46mila unità ma va sottolineato che tale aumento è dovuto esclusivamente dall'**incremento dei contratti a tempo determinato** (+85mila unità) mentre sono **diminuite le posizioni a tempo indeterminato** (-39mila unità).

Di fatto sia le misure contenute nel **jobs act** che quelle del successivo "**decreto dignità**" non hanno particolarmente inciso sui fenomeni del precariato e sul miglioramento qualitativo delle condizioni contrattuali. Infatti la crescita dell'occupazione ha riguardato in particolar modo l'occupazione a tempo determinato sia dei lavoratori adulti sia di quelli più giovani.

Guardando all'andamento generale dei **tassi di disoccupazione** tra il terzo trimestre 2017 e il terzo trimestre 2019 si è verificata una riduzione generale nel periodo, e complessivamente il tasso a livello nazionale è passato dal 10,6% al 9,1% .

Si è anche in parte **attenuata la forbice tra Nord e Sud**.

Infatti mentre nel nord Italia la riduzione complessiva del tasso di disoccupazione è stata dello 0,7% nel mezzogiorno tale andamento è stato più marcato e il tasso si è ridotto dell'1,7%. Ciò detto, va però sottolineato che nelle regioni meridionali è ormai da tempo stabilmente consolidato un **fenomeno costante di emigrazione di forza lavoro giovane** verso altre regioni europee, che determina una riduzione dei tassi di attività e, soprattutto, del numero di disoccupati presenti sui territori locali.

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 dei contratti, verificando che la crescita ha riguardato prevalentemente le **posizioni meno stabili e più precarie**.

Tab. 1 Andamento del numero (000) di Occupati dinamica 2017-19 (III° trimestre)

|  | Terzo trim.<br>2017 | Terzo trim.<br>2018 | Terzo trim<br>2019 | variazione<br>2019-2017 | variazione %<br>2019-2017 |
|--|---------------------|---------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|
| <i><b>Totale occupati</b></i>                          |                     |                     |                    |                         |                           |
| <b>Lavoratori dipendenti</b>                           | 17.900              | 17.994              | 18.183             | 283                     | 1,58%                     |
| <b>Autonomi</b>  | 5.287               | 5.340               | 5.302              | 16                      | 0,30%                     |
| <b>Totale</b>  | 23.187              | 23.334              | 23.485             | 298                     | 1,29%                     |
| <i><b>Totale Occupati</b></i>                          |                     |                     |                    |                         |                           |
| <b>Tempo Pieno</b>                                     | 18.882              | 19.112              | 19.076             | 194                     | 1,03%                     |
| <b>Tempo Parziale</b>                                  | 4.305               | 4.222               | 4.409              | 104                     | 2,42%                     |
| <b>Totale</b>  | 23.187              | 23.334              | 23.485             | 298                     | 1,29%                     |
| <i><b>Lavoratori Dipendenti</b></i>                    |                     |                     |                    |                         |                           |
| <b>Tempo determinato</b>                               | 2.901               | 3.217               | 3.194              | 292                     | 10,08%                    |
| <b>Tempo indeterminato</b>                             | 14.999              | 14.777              | 14.989             | -10                     | -0,07%                    |
| <b>Totale</b>  | 17.900              | 17.994              | 18.183             | 283                     | 1,58%                     |
| <i><b>Lavoratori dipendenti Giovani 25-34 anni</b></i> |                     |                     |                    |                         |                           |
| <b>Tempo determinato</b>                               | 924                 | 1.052               | 1.009              | 85                      | 9,2%                      |
| <b>Tempo indeterminato</b>                             | 2.434               | 2.348               | 2.394              | -39                     | -1,6%                     |
| <b>Totale</b>  | 3.358               | 3.399               | 3.404              | 46                      | 1,4%                      |

Tab. 2 Andamento dei tassi di disoccupazione nel periodo 2017-2019 (I° trimestre)

|   | Terzo trim.<br>2017 | Terzo trim.<br>2018 | Terzo<br>trim. 2019 | variazione<br>2019-2017 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>Totale Italia</b>                    | 10,6                | 9,3                 | 9,1                 | -1,5                    |
| Nord                                    | 6,6                 | 5,7                 | 5,7                 | -0,9                    |
| Centro                                  | 9,6                 | 8,2                 | 7,3                 | -2,3                    |
| Mezzogiorno                             | 17,9                | 16,5                | 16,2                | -1,7                    |
| <b>DISOCCUPAZIONE GIOVANILE</b>         |                     |                     |                     |                         |
| Tassi di disoccupazione<br>(25-34 anni) | 15,9                | 14,4                | 13,5                | -2,4                    |

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Nel complesso, quindi, la situazione occupazionale nel nostro paese nel triennio 2017-19 è migliorata, ma tale miglioramento ha riguardato soprattutto le posizioni lavorative dipendenti e a tempo determinato, e solo in misura parziale i giovani.

Inoltre come già sopra accennato bisognerà verificare se questi **andamenti di leggera e contraddittoria crescita** si manterranno tali anche nei prossimi mesi o se, invece, a causa delle turbolenze del ciclo economico non vi saranno rallentamenti ulteriori o inversioni di tendenza.

## PRECARIATO E SOTTO-OCCUPAZIONE INVOLONTARIA

Accanto ai temi della povertà, della disuguaglianza, 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 della 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 della soglia 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 quattrocentomila persone**, complessivamente in crescita del 3,7% tra il terzo trimestre 2017 e il terzo trimestre del 2019. Questo fenomeno **colpisce particolarmente le donne**: complessivamente si trovano in condizione di sotto-occupazione o part-time involontario quasi **due milioni e trecento mila lavoratrici** e nel triennio la crescita è stata del 6,4%.

Come anche sottolineato dal Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese presentato a fine anno, proprio in relazione all'incremento del lavoro intermittente e del part-time involontario, nonostante le statistiche degli ultimi tre anni segnalino una crescita complessiva degli occupati, di fatto l'esito della grande recessione dal 2008 al 2018 e della maniera in cui il sistema economico-produttivo ne è uscito, ha determinato una **riduzione complessiva delle ore lavorate** e una **riduzione del salario reale** dei lavoratori.

**Tab.3 Migliaia di persone sotto-occupate e occupate in forme di part-time involontario in Italia (terzo trimestre 2017-terzo trimestre 2019) valori assoluti in migliaia e variazione percentuale**

|         | Primo Trim.<br>2017 | Primo Trim.<br>2018 | Primo Trim.<br>2019 | variazione % I trim<br>2018-I trim 2015 |
|---------|---------------------|---------------------|---------------------|---|
| maschi  | 265                 | 243                 | 240                 | -9,5%                                   |
| femmine | 385                 | 354                 | 338                 | -12,2%                                  |
| Totale  | 650                 | 598                 | 577                 | -11,1%                                  |
| <br>    |                     |                     |                     |   |
| maschi  | 872                 | 851                 | 881                 | 1,0%                                    |
| femmine | 1.756               | 1.851               | 1.941               | 10,5%                                   |
| Totale  | 2.628               | 2.702               | 2.821               | 7,3%                                    |
| <br>    |                     |                     |                     |   |
| maschi  | 1.137               | 1.094               | 1.120               | -1,5%                                   |
| femmine | 2.141               | 2.205               | 2.278               | 6,4%                                    |
| Totale  | 3.278               | 3.299               | 3.398               | 3,7%                                    |

Fonte: Istat Statistiche sull'occupazione

## La ripresa senza salario e la qualità delle condizioni di lavoro

Secondo quanto riportato dal Rapporto Censis 2019 il fenomeno della *wageless recovery*, della “**ripresa senza salario**”, ha avuto in questi anni chiare conferme dall’andamento di diversi indicatori:

- tra il 2013 e il 2018 **il prodotto interno lordo dell’Unione è cresciuto costantemente più dei salari reali**; nel 2017 la distanza fra i due livelli è stata di 2,2 punti; nel 2018 a un incremento del Pil del 2% ha corrisposto un modesto aumento dei salari, pari allo 0,7%;
- ben tredici paesi (tra cui la Francia, i Paesi Bassi, il Lussemburgo, la Spagna, il Belgio e l’Italia), fra il 2017 e il 2018 hanno visto crescere il salario reale secondo tassi inferiori all’1%; Belgio e Spagna hanno addirittura mostrato un valore negativo (rispettivamente -0,1% e -0,7%)”.

Il “tradimento” della crescita trova conferma soprattutto sul versante del lavoro e della sua qualità.

Un recente studio dello European Trade Union Institute ha sintetizzato in un indice la **qualità del lavoro**<sup>3</sup> nelle sue dimensioni non salariali e ha riportato i risultati delle analisi sui 28 paesi dell’Unione in una graduatoria che colloca l’**Italia al quindicesimo posto** e, in ogni caso, sotto la media dell’Unione. Ai primi cinque posti per qualità del lavoro si collocano, nell’ordine, la Danimarca, il Lussemburgo, la Finlandia, la Svezia, il Belgio; in fondo alla classifica si posizionano la Grecia, la Romania, la Spagna, la Polonia e l’Ungheria (tab. 4).

3 L’indice (Job Quality Index – JQI) è stato costruito intorno 5 fattori determinanti: forme contrattuali dell’occupazione dipendente e stabilità del lavoro; orario di lavoro e work-life balance; condizioni di lavoro; competenze e sviluppo di carriera; livello di rappresentanza degli interessi collettivi.

Tab. 4 - La qualità del lavoro secondo le dimensioni non salariali: l'Indicatore sintetico JQI (Job Quality Index)

| <b>Graduatoria</b> | <b>Paesi</b>    | <b>JQI</b>   |
|--------------------|-----------------|--------------|
| 1                  | Danimarca       | 0.915        |
| 2                  | Lussemburgo     | 0.785        |
| 3                  | Finlandia       | 0.777        |
| 4                  | Svezia          | 0.730        |
| 5                  | Belgio          | 0.674        |
| 6                  | Malta           | 0.655        |
| 7                  | Austria         | 0.635        |
| 8                  | Paesi Bassi     | 0.609        |
| 9                  | Francia         | 0.600        |
| 10                 | Irlanda         | 0.568        |
| 11                 | Regno Unito     | 0.546        |
| 12                 | Estonia         | 0.535        |
| 13                 | Germania        | 0.516        |
| 14                 | Repubblica Ceca | 0.456        |
| 15                 | Italia          | 0.452        |
| 16                 | Lituania        | 0.442        |
| 17                 | Lettonia        | 0.434        |
| 18                 | Slovenia        | 0.424        |
| 19                 | Bulgaria        | 0.414        |
| 20                 | Portogallo      | 0.406        |
| 21                 | Croazia         | 0.379        |
| 22                 | Slovacchia      | 0.357        |
| 23                 | Cipro           | 0.333        |
| 24                 | Ungheria        | 0.323        |
| 25                 | Polonia         | 0.322        |
| 26                 | Spagna          | 0.312        |
| 27                 | Romania         | 0.308        |
| 28                 | Grecia          | 0.135        |
|                    | <b>UE 28</b>    | <b>0.502</b> |

Fonte: elaborazione Censis su dati European Trade Union Institute

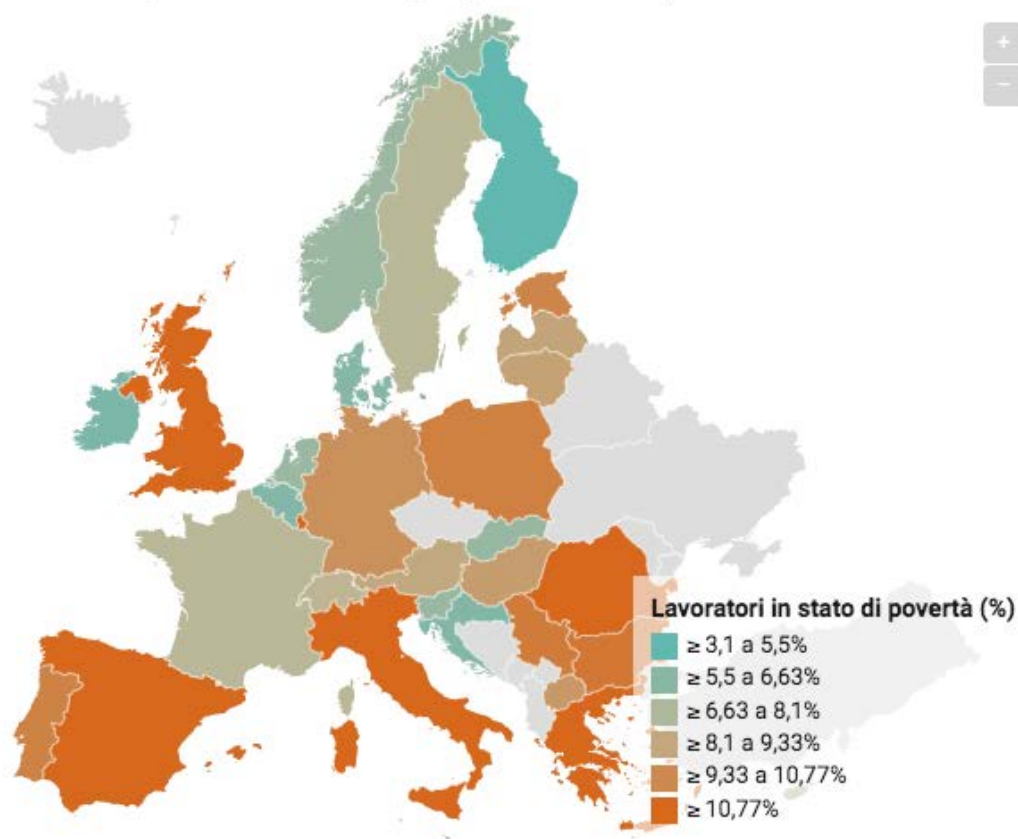
Il risultato dell'Italia, di poco inferiore alla media, ma distante da paesi come la Germania, la Francia o il Regno Unito, è riconducibile, da un lato, a una performance positiva per quanto riguarda le condizioni di lavoro (quarto posto in graduatoria) e il livello di rappresentanza (sesto posto). Pesa invece, in maniera negativa, l'esito tutt'altro che brillante per ciò che riguarda le forme contrattuali e la percezione di stabilità (24° posto nella graduatoria per ambito specifico) e la formazione e le opportunità di carriera (25° posto).

## LAVORATORI POVERI

La conseguenza più macroscopica delle dinamiche riguardanti andamento dell'occupazione, distribuzione del reddito qualità del lavoro è la progressiva **crescita del numero di lavoratori poveri**.

Secondo Eurostat a fine 2018 la percentuale di lavoratori poveri sul totale degli occupati è stata del 9,6% (circa 22 milioni di persone) in Italia la percentuale è del 12,3% (corrispondenti a circa 2 milioni e mezzo di lavoratori) e come si può vedere dalla figura 5 il nostro Paese appartiene al gruppo degli otto paesi in cui tale proporzione è tra le più alte.

### C6. Grafico 5 • Distribuzione della percentuale di lavoratori in stato di povertà in Europa (anno 2018)



*I dati di Irlanda e Regno Unito sono previsionali. Dati non presenti per Islanda, Albania e Turchia. Per una panoramica completa su più anni consultare la fonte*

Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EUROSTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Il dato, già di per sé poco rassicurante, assume caratteristiche drammatiche se ne si considerano gli aspetti dinamici che vengono evidenziati dal grafico successivo (Fig.6). Infatti tra il 2010 e il 2018 **in Italia questa percentuale è continuata a crescere**, ma l'incremento complessivo (+2,6) è stato doppio rispetto a quello (+1,3) che si è verificato in tutta Europa.

L'assenza di una norma sul salario minimo in Italia rappresenta un elemento di notevole disparità nei confronti di molti paesi dell'Unione Europea e, proprio alla luce di questi dati può e deve essere considerata un'emergenza nazionale.

## C6. Grafico 6 • Andamento della percentuale di lavoratori poveri in Europa (28) e in Italia (anno 2018)

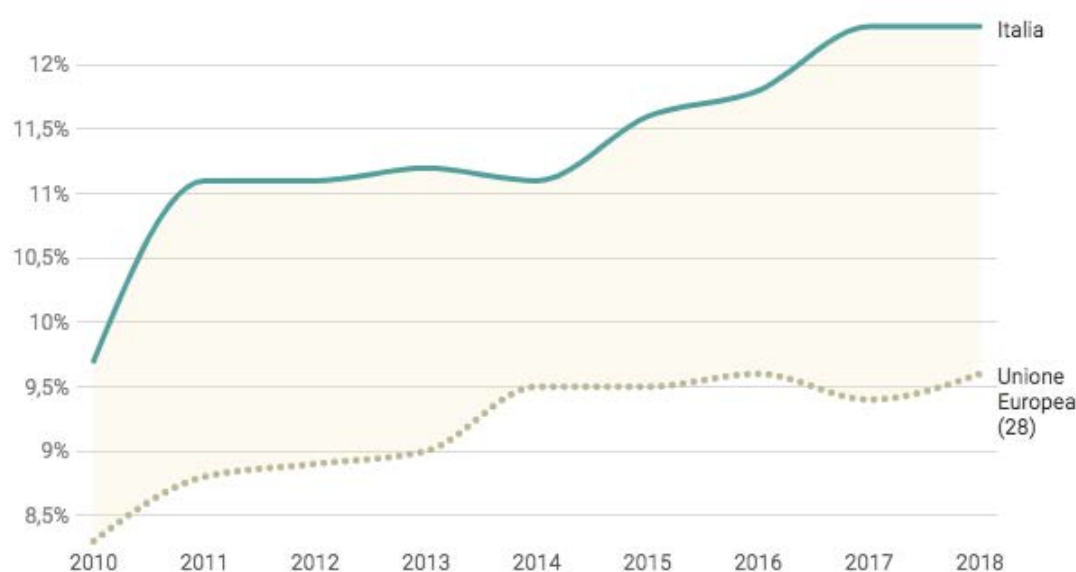


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EUROSTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

## IN SINTESI

- i dati disponibili pubblicati da Istat sugli andamenti del mercato del lavoro in Italia testimoniano di una situazione in **miglioramento quantitativo** tra il terzo trimestre del 2017 e lo stesso periodo del 2019;
- nel triennio sono cresciuti, tuttavia, i **posti di lavoro a termine e part-time** in misura maggiore rispetto alle altre tipologie;
- i **tassi di disoccupazione** generali tra il terzo trimestre 2017 e lo stesso periodo del 2019 sono in **miglioramento** e a livello nazionale sono ormai al di sotto del 10%;
- **diminuiscono** anche i **tassi di disoccupazione giovanile**, ma anche in questo caso per effetto della crescita di posti di lavoro, di fatto, precari;
- è in crescita la proporzione di circa 3,5 milioni di persone in condizione di **sotto-occupazione o part-time involontario** e tale fenomeno riguarda soprattutto la **componente femminile** dell'occupazione;

- tutti questi aspetti determinano una situazione di crescita dell'occupazione cui **non corrisponde** però un sostanziale **incremento dei redditi dei lavoratori**;
- 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 2017 e il 2019 ;
- nonostante ciò il nostro Paese continua ad essere uno dei paesi europei coi più alti indicatori tassi di disuguaglianza e di diffusione di **fenomeni di disagio sociale**.
- particolarmente significativa è la situazione che riguarda i **lavoratori poveri** che, in Italia, sono ormai più di due milioni e mezzo e la cui proporzione sul numero complessivo di occupati è in continua crescita, con tassi superiori rispetto a quanto avviene in Europa.

## Il reddito di cittadinanza

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.

L'istituzione del reddito di cittadinanza, varato con decreto legge governativo del gennaio 2019 e operativo da marzo, ha rappresentato una delle misure più sbandierate del Governo Lega – Cinque Stelle. I maggiori esponenti del Movimento Cinque Stelle hanno addirittura affermato che attraverso questa misura si sarebbe di fatto “abolita la povertà” nel nostro Paese. Naturalmente e com'è ovvio, questa misura non è certo sufficiente per raggiungere questo obiettivo ambizioso.

Inoltre, come avevamo già sottolineato in passato nelle edizioni precedenti del nostro rapporto, il **sistema di condizionalità, di controlli e sanzioni** previste dalla legge istitutiva di reddito e pensione di cittadinanza sottendono una concezione paternalistica e autoritaria dello Stato che poco corrisponde all'idea di uno 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*.

Nonostante i suoi limiti la misura, comunque, ha determinato alcuni effetti positivi e, tra aprile e novembre 2019, poco più di un milione di persone e di circa **815mila nuclei familiari hanno potuto beneficiare di un sostegno al reddito** per un importo medio a famiglia di circa 500 euro al mese. Si tratta di valori significativamente più elevati rispetto ai 201mila nuclei familiari che attraverso il REI hanno ottenuto benefici economici che ammontano in media a 293 euro mensili per famiglia.

La tabella 5 riporta il dettaglio regionale delle domande accolte fino a novembre 2019.

**Tab. 5 - dettaglio regionale delle domande di reddito e pensione di cittadinanza accolte tra aprile e novembre 2019**

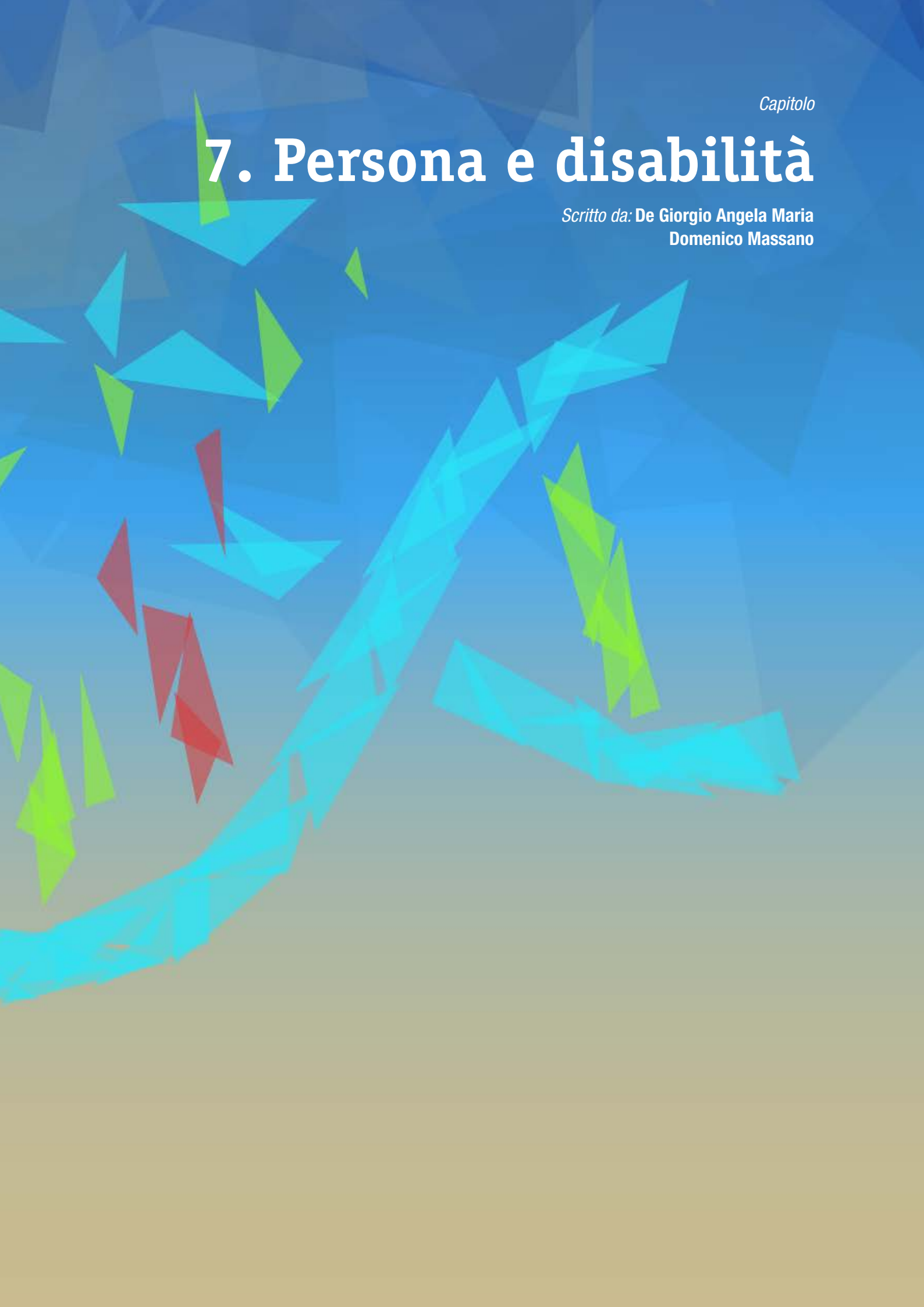
| <b>Regione</b>        | <b>Numero domande accolte</b> | <b>%</b>      |
|-----------------------|-------------------------------|---------------|
| Piemonte              | 60.225                        | 5,6%          |
| Valle d'Aosta         | 1.176                         | 0,1%          |
| Lombardia             | 89.683                        | 8,4%          |
| Trentino-Alto Adige   | 3.584                         | 0,3%          |
| Veneto                | 32.488                        | 3,0%          |
| Friuli-Venezia Giulia | 12.217                        | 1,1%          |
| Liguria               | 22.724                        | 2,1%          |
| Emilia-Romagna        | 37.927                        | 3,6%          |
| Toscana               | 40.152                        | 3,8%          |
| Umbria                | 11.416                        | 1,1%          |
| Marche                | 16.026                        | 1,5%          |
| Lazio                 | 94.493                        | 8,9%          |
| Abruzzo               | 22.619                        | 2,1%          |
| Molise                | 6.129                         | 0,6%          |
| Campania              | 204.772                       | 19,2%         |
| Puglia                | 98.216                        | 9,2%          |
| Basilicata            | 10.816                        | 1,0%          |
| Calabria              | 71.485                        | 6,7%          |
| Sicilia               | 184.522                       | 17,3%         |
| Sardegna              | 45.440                        | 4,3%          |
| <b>Italia</b>         | <b>1.066.110</b>              | <b>100,0%</b> |
| Nord                  | 260.024                       | 24,4%         |
| Centro                | 162.087                       | 15,2%         |
| Sud e Isole           | 643.999                       | 60,4%         |

Fonte: Osservatorio Inps sul Reddito di Cittadinanza - Dicembre 2019

*Capitolo*

# 7. Persona e disabilità

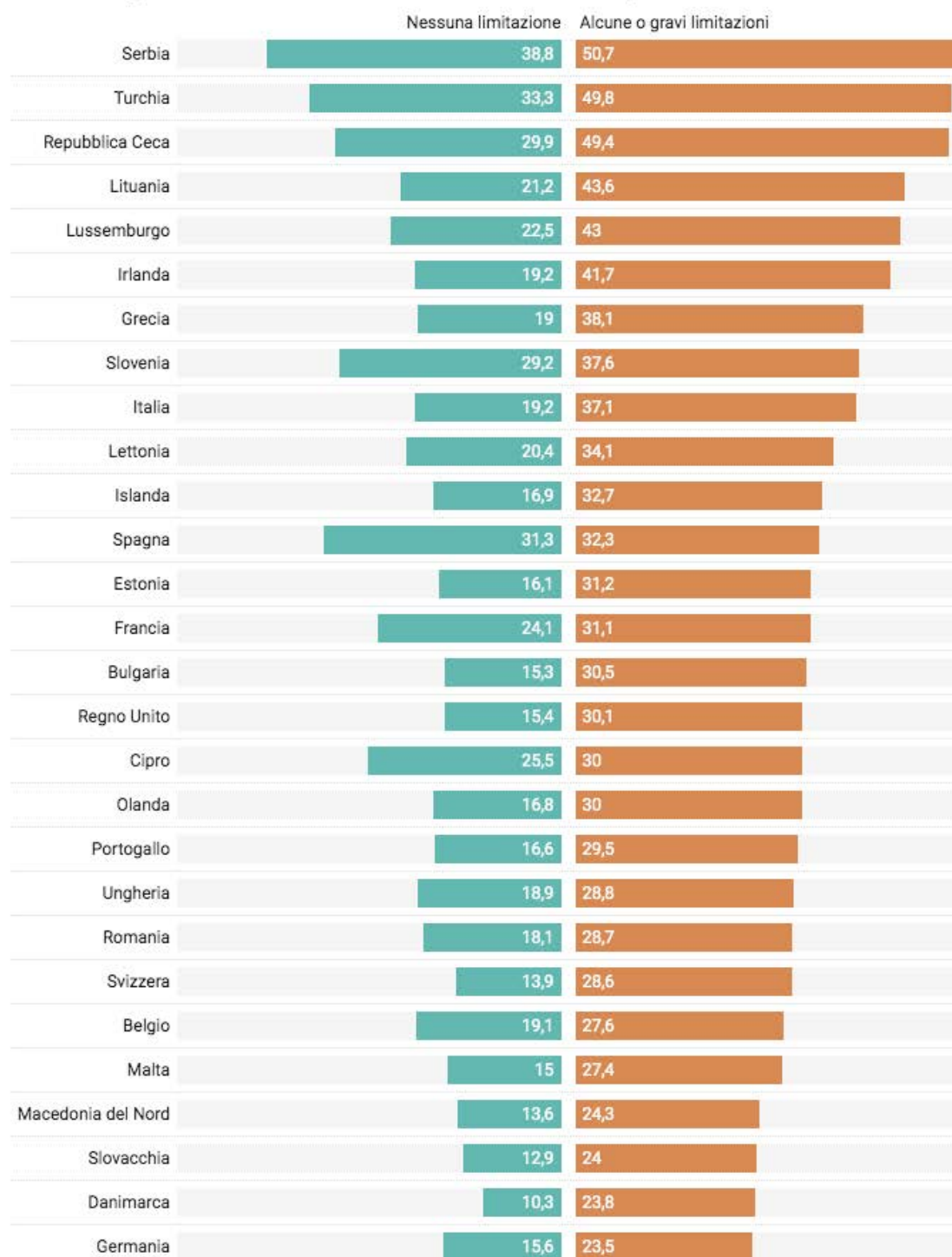
*Scritto da:* De Giorgio Angela Maria  
Domenico Massano



## Il punto della situazione

In Italia il 30% dei cittadini con limitazioni funzionali è a **rischio povertà ed esclusione sociale** (a fronte del 25,5% delle persone senza limitazioni). Questo il dato che emerge dalle statistiche sulla condizione delle persone con disabilità in Europa, recentemente pubblicate da EUROSTAT.

### C7. Grafico 1 • Indicatori di rischio di povertà o esclusione sociale AROPE\* per livello di limitazione dell'attività, 2018





\*AROE: At Risk Of Poverty Or Social Exclusion

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EUROSTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

È evidente come nell'attuale contesto, in cui povertà ed esclusione sociale sono in continua crescita, le **persone con disabilità** (che sono circa **3 milioni e 100 mila**, il **5,2%** della popolazione del paese), sono maggiormente esposte e colpite da questi rischi, con tutte le conseguenze che ne derivano.

## C7. Grafico 2 • Persone con limitazioni gravi nelle attività abitualmente svolte per Regione e sesso (2017)

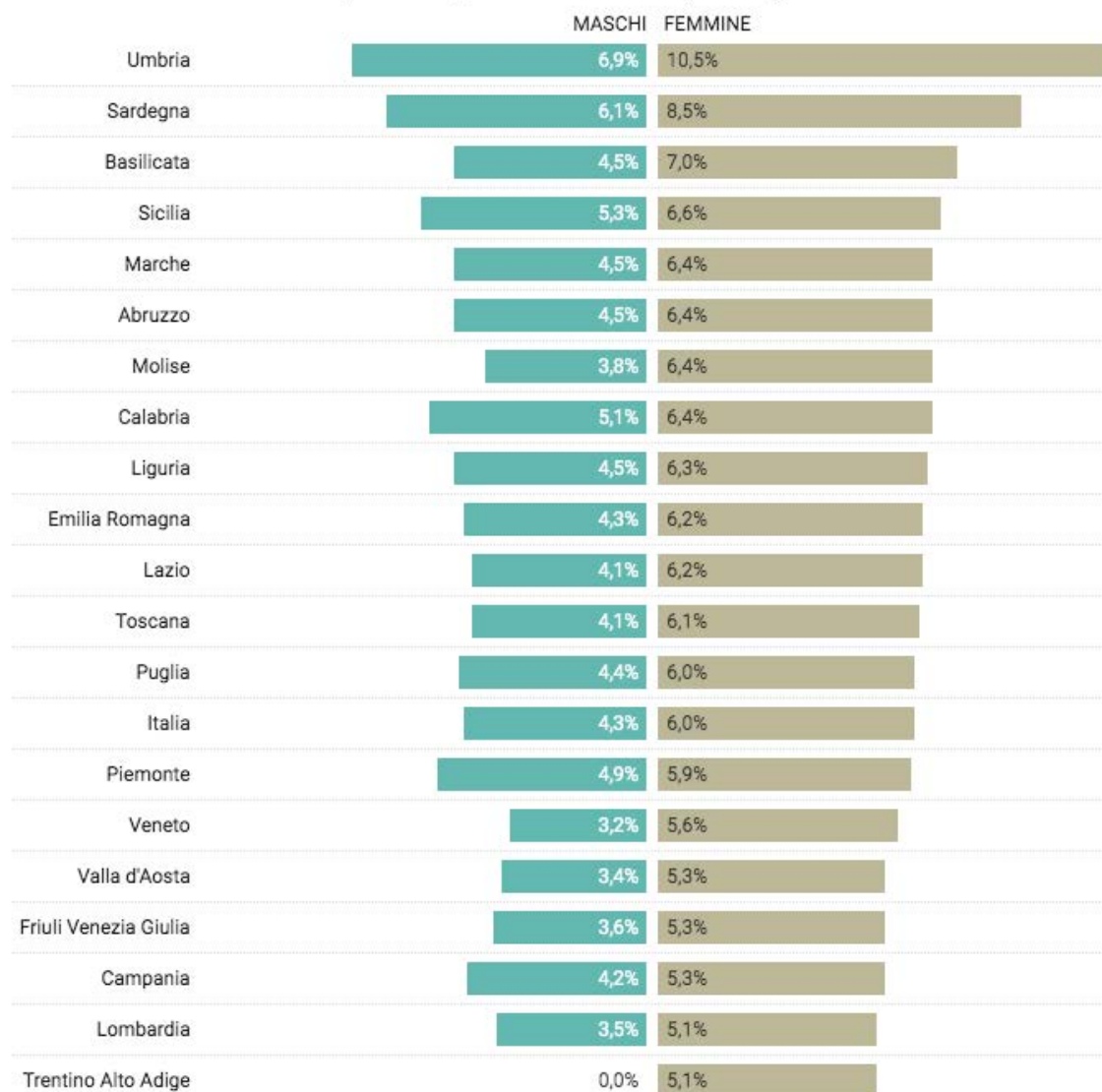


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: *Conoscere il mondo della disabilità* - ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Relativamente alla situazione delle famiglie con persone con disabilità, l'ISTAT, inoltre, segnala una elevata difficoltà di partecipazione al **mercato del lavoro**, pari a quasi tre volte quella media nazionale (il 27,9% rispetto al 9,9%), rilevando come: “Le politiche di natura passiva previste dal sistema sociale sembrano inadeguate a garantire l’inclusione sociale dei disabili e delle loro famiglie, in quanto sottovalutano le effettive esigenze di tali famiglie: esse sostengono maggiori costi indotti dalla presenza della disabilità, e manifestano una minore partecipazione al mercato del lavoro”.

Nonostante la situazione sia particolarmente critica, non paiono ancora esser state definite (o attuate, come nel caso del Secondo Programma di Azione), **misure strutturali** per farvi fronte, soprattutto in relazione al diritto al lavoro (strettamente correlato ai diritti alla vita indipendente e alla partecipazione), dove permangono gravi disparità e barriere, pur essendo passati 20 anni dalla promulgazione della Legge 68/99, con cui era stato introdotto il sistema del collocamento mirato.

Con il cambiamento di Governo, conseguente alla crisi consumatasi nei mesi estivi, non paiono doversi segnalare particolari novità. Il mancato rinnovo del Ministero delle disabilità si è risolto con l’assunzione delle diverse deleghe in tale ambito direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha istituito, con decorrenza dal 1 gennaio 2020, l’Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità. Le croniche carenze di fondi e investimenti sono evidenti anche nell’ultima legge di bilancio (legge 27 dicembre 2019, n. 160), che il Presidente della FISH, una delle principali associazioni nazionali di rappresentanza delle persone con disabilità, ha stigmatizzato con dure parole: “Abbiamo individuato una strategia e delle azioni da intraprendere da gennaio 2020 con la cabina di regia presso la Presidenza del consiglio dei ministri per le reali politiche attive a favore dei disabili, ma si rischia di costruire delle norme che senza fondi non avranno un’applicazione concreta. Diamo davvero pari opportunità a tutti, ma si può fare solo con investimenti importanti. Altrimenti continueremo solo a lanciare spot propagandistici, creando situazioni di segregazione sociale”.

L’analisi di Handylex sulla legge di bilancio rileva, inoltre, il paradosso dei fondi stanziati per la redazione del “**Codice della disabilità**” (una norma che dovrebbe raggruppare, rendere omogenee e attuali, le diverse disposizioni in materia di disabilità), ossia nella “fiduciosa” prospettiva di realizzare questo Codice se ne istituisce anticipatamente il Fondo (denominandolo “per la non autosufficienza” creando confusione con quello omonimo già esistente), dove si accantona “oltre mezzo miliardo in tre anni che tuttavia non potrà essere speso prima dell’approvazione del Codice - di cui ad oggi non v’è traccia, abbozzo, schema - e degli immancabili decreti attuativi ed applicativi”.

Per quanto riguarda l’**abbattimento delle barriere architettoniche** negli edifici pubblici e negli spazi urbani, potrebbe essere utile a sbloccare una situazione ferma ormai da anni, il riferimento contenuto nella legge di bilancio (art. 1, commi 28, 46) alla redazione da parte dei comuni inadempienti del PEBA (Piano per l’eliminazione delle barriere architettoniche l. 41/1986), come preconditione per l’accesso a una serie di contributi.

Nel corso del 2019 si sono celebrati il **decennale** della legge 18/2009 (“Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità”), il ventennale della legge 68/1999 (“Norme per il diritto al lavoro dei disabili”), e il trentennale della legge 13/1989 (“Disposizioni per favorire il superamento e l’eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati”), tuttavia i ritardi e le carenze che si rilevano nel predisporre misure adeguate per la loro attuazione, evidenziano il permanere di una situazione che si potrebbe definire di “**discriminazione strutturale o sistemica**” per le persone con disabilità, presupposto, spesso, di aggressioni, violenze e di hate speech (discorsi d’odio) sui social. Sembra sempre più importante e urgente l’avvio, come ammoniva **Stefano Rodotà**, di “una battaglia culturale, una pratica educativa, una tensione morale”<sup>1</sup>, per la realizzazione di una società realmente inclusiva, in cui sia riconosciuto il valore del contributo di ciascuno e in cui siano garantiti il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti i cittadini.

.....

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

# L'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

Il 15 maggio 2019 è ripartita l'attività dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (OND), organo consultivo e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità, che opera nell'ambito dell' "Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità" (nel precedente Governo operava presso il Ministero per la Famiglia e le Disabilità), l'attuale struttura di supporto di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri per la promozione e il coordinamento dell'azione del Governo in materia di disabilità.

L'**Osservatorio** è stato istituito dalla legge 3 marzo 2009, n. 18 e, ai sensi dell'art. 3 comma 5 della stessa legge, si occupa di:

- promuovere l'attuazione della Convenzione per i diritti delle persone con disabilità (CRPD) di cui all'articolo 1 ed elaborare il rapporto dettagliato sulle misure adottate di cui all'articolo 35 della stessa Convenzione, in raccordo con il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani;
- 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;
- promuovere la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione delle persone con disabilità, anche con riferimento alle diverse situazioni territoriali;
- predisporre la relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità, di cui all'articolo 41, comma 8, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, come modificato dal comma 8 del presente articolo;
- 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.

Sulla base di questi impegni, il 10 luglio 2019 l'Osservatorio ha approvato il **programma triennale delle attività**, i cui obiettivi sono:

- Realizzare all'interno del governo un meccanismo efficace di coordinamento tra tutti i ministeri e le Agenzie pubbliche che permetta l'applicazione della CRPD in tutti gli ambiti di competenza governativi;
- Selezionare una serie di azioni, all'interno del secondo Programma d'azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, che siano ragionevolmente realizzabili nel periodo di attività dell'Osservatorio;
- Coordinare l'attuazione del secondo programma biennale, le osservazioni conclusive del Comitato sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite ed i contenuti del Codice della disabilità del governo avviando alcune azioni essenziali per la reale applicazione della CRPD.

Per il raggiungimento di tali obiettivi l'Osservatorio ha individuato **nove aree tematiche**, suddivise in tredici gruppi di lavoro:

**1. Non discriminazione.**

a. Non discriminazione, riconoscimento della disabilità, accomodamento ragionevole, processo decisionale supportato, Garante dei diritti.

b. Armonizzazione, riordino e semplificazione disposizione legislative in materia di disabilità.

**2. Diritto alla vita adulta.**

c. Diritto alla vita adulta, progetto personalizzato, empowerment e consulenza alla pari, caregiver.

**3. Contrasto alla segregazione.**

d. Contrasto alla segregazione, violenza e trattamenti inumani, misure e programmi e servizi per l'abitare civile e vita indipendente.

**4. Rete dei servizi per l'inclusione.**

e. Salute e diritto alla vita, abilitazione e riabilitazione.

f. Politiche sociali.

g. Educazione.

h. Lavoro e occupazione.

**5. Donne con disabilità.**

i. Donne con disabilità, contrasto alla discriminazione, prevenzione violenza, occupazione, genitorialità.

**6. Accessibilità.**

l. Accessibilità, uffici e servizi, ambienti privato, formazione, monitoraggio fondi strutturali, trasporti, informazione e comunicazione, emergenza.

**7. Libertà, diritti civili e partecipazione.**

m. Libertà, diritti civili e partecipazione, voto, espressione della volontà, vita pubblica, organo consultivo permanente.

**8. Monitoraggio.**

n. Monitoraggio, statistiche, SDGs, banche dati, agenzie sui diritti umani, indicatori di cui all'art 31 e 33 CRPD.

**9. Cooperazione internazionale.**

o. Cooperazione internazionale.

Come coordinatore dei lavori dell'Osservatorio è stato nominato Giampiero Griffo, che ne ha così individuato **presupposti e prospettive**: “Intendiamo basare il nostro lavoro su un approccio nuovo, ciò che si può sintetizzare con un paio di semplici formule: non una logica in cui i diritti dipendono dalle risorse disponibili, ma una logica legata ai diritti umani, concetto di fondo della Convenzione ONU, **comparando su tutti i temi possibili la condizione delle persone con disabilità a quella delle persone non ancora disabili**, per metterne in rilievo eventuali situazioni discriminatorie o di mancato rispetto delle pari opportunità”.

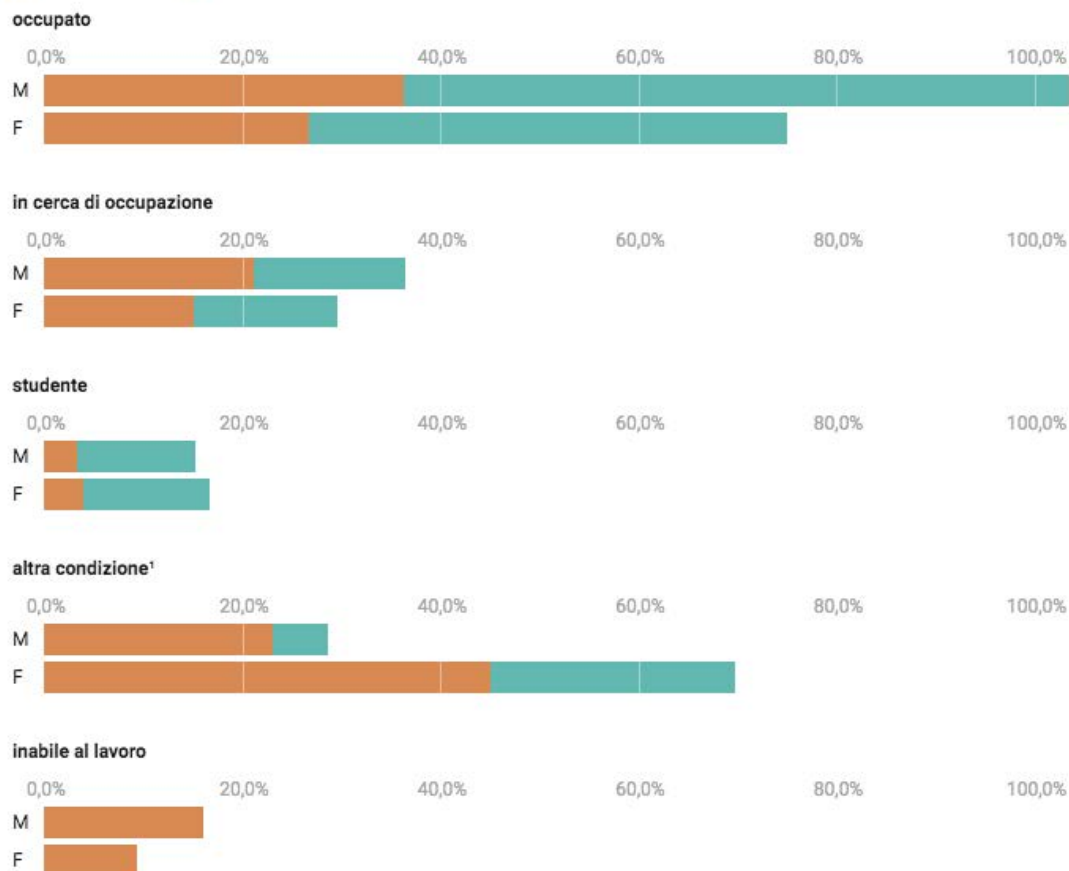
Una nota negativa nell'avvio dei gruppi di lavoro, come rilevato dallo stesso coordinatore, è legata al fatto che: “**Le organizzazioni sindacali presenti nell'Osservatorio hanno ritirato tutte le loro candidature per il coordinamento degli stessi e anche quella sul gruppo riguardante il lavoro**”. Eppure proprio tale ambito pare continuare a essere uno dei più critici per le persone con disabilità.

## Il lavoro

### C7. Grafico 3 • Persone di 15-64 anni e più per presenza di limitazioni, condizione occupazionale, sesso, classe di età, titolo di studio, ripartizione. Media 2016-2017 (%)

M= Maschi F= Femmine

limitazioni gravi nessuna limitazione



<sup>1</sup> Casalinghe, ritirati dal lavoro, in altra condizione

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Conoscere il mondo della disabilità - ISTAT](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

Nel 2019 la legge 12 marzo 1999, n. 68, ha compiuto 20 anni. La ricorrenza è stata l'occasione per fare un bilancio della legge sul diritto al lavoro delle persone con disabilità, con cui era stato introdotto il sistema del **collocamento mirato**. Il quadro della situazione che ne è emerso non è stato, tuttavia, dei migliori e sembra esser stato ben sintetizzato nell'editoriale pubblicato da Superando.it "Legge 68: vent'anni di abbandono", che si apriva con le seguenti considerazioni: "Una norma ispirata e con una visione inclusiva, condivisa nella sua elaborazione e approvazione. Dopo vent'anni, però, il quadro è tutt'altro che positivo. **L'esclusione dal mondo del lavoro è una delle principali cause di svantaggio e di marginalità**, è una delle più evidenti dimostrazioni di quanto lo stigma, il pregiudizio, le omissioni, i ritardi condizionino ancora le politiche sulla disabilità, i servizi, il contesto produttivo stesso. E anche in questa evidenza vi sono sacche di **disparità** altrettanto odiose: l'esclusione dal mondo del lavoro, infatti, colpisce in modo ancora più grave le donne con disabilità, le persone con disabilità intellettiva o relazionale, più al Sud che al Nord. Riguarda (eccome) anche le **assunzioni presso la Pubblica Amministrazione**, e non solo le aziende private".

Lo studio "Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni", pubblicato dall'ISTAT nel 2019, pare confermare ampiamente tale analisi, evidenziando in particolare il "rilevante svantaggio" delle persone con disabilità nel mercato del lavoro: "È occupato solo il 31,3% delle persone tra i 15 e i 64 anni con limitazioni gravi contro il 57,8% delle persone senza limitazioni, nella stessa fascia di età. Lo **svantaggio è ancora più netto per la componente femminile** – risulta occupata solo il 26,7% delle femmine con disabilità mentre per i maschi la quota sale al 36,3% - uno scarto che ripropone le storiche differenze di genere nei livelli di occupazione" (C7. Grafico 3).

Territorialmente la situazione peggiore è quella delle regioni del Mezzogiorno, dove solo il 18,9% delle persone con disabilità sono occupate. Eppure, come lo stesso studio conferma, quando i **percorsi d'inserimento lavorativo** sono promossi e attivati, **recano innegabili vantaggi sociali** ed hanno evidenti ricadute sulla qualità della vita delle persone interessate.

A tal proposito, con riferimento all'articolo 19 ("Vita indipendente"), della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con Disabilità, lo **studio dell'ISTAT** affronta con molta chiarezza la stretta correlazione che lega i due temi del **lavoro** e della **vita indipendente**: "l'inclusione sociale passa anche attraverso la possibilità di affrancarsi dalla famiglia di origine, di rompere la dipendenza dai genitori, ampliare la propria rete di relazioni e costituire una propria famiglia. Il dibattito sull'indipendenza e l'autonomia abitativa si è concentrato fino ad ora soprattutto sulla necessità di **assicurare un futuro** alle persone con limitazioni gravi dopo la morte dei genitori, nel momento in cui non ci sono più parenti in grado di occuparsi di loro. Ma l'indipendenza non può essere legata alle condizioni familiari né rimandata al 'dopo di noi', al momento in cui cioè vivere senza genitori è una condizione obbligatoria, in quanto la realizzazione di una **vita familiare autonoma** è un'esigenza legittima oltre che una tappa fondamentale verso la costruzione di un'identità adulta, indipendentemente dalla presenza di limitazioni". Chiaramente il tema dell'autonomia familiare non riguarda solo le persone con disabilità, ma è innegabile che la presenza di limitazioni ne riduce ulteriormente le possibilità, configurando una grave forma di esclusione sociale.

Sempre in occasione dei 20 anni della legge 68/99, anche la **Fondazione Studi Consulenti del Lavoro** ha realizzato un interessante rapporto intitolato: "L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia", una fotografia del collocamento mirato realizzata attraverso l'elaborazione dei dati relativi alle dichiarazioni PID (Prospetto Informativo Disabili), che le aziende con più di 14 dipendenti sono tenute a inviare, analizzando la situazione dei **360 mila** (al 2018) **occupati con disabilità** dipendenti presso le aziende italiane.

Rifacendosi ai dati ISTAT, anche questo studio evidenzia come: "A vent'anni dall'approvazione della legge sul collocamento mirato (L.68/1999) l'inclusione lavorativa e sociale delle persone con disabilità, pur avendo fatto passi importanti in avanti, resta ancora un traguardo lontano da raggiungere".

Contestualmente all'**accurata analisi dei dati** riguardanti i lavoratori e le lavoratrici con disabilità (in prevalenza uomini per il 58,7% e concentrati al Nord), è interessante notare come si evidenzia un elemento

particolarmente significativo, ossia che: “a fronte di chi trova un’occupazione, il tema centrale resti ancora a oggi l’inserimento al lavoro di quella quota di persone in cerca o scoraggiata che rischia di restare confinata ai margini del mercato del lavoro dove il sistema di collocamento mirato, perno centrale dell’azione pubblica, incontra molteplici difficoltà”.

Tali difficoltà sono indubbiamente legate a una questione centrale, ossia la **enorme differenza tra i numeri relativi all’offerta di lavoro rispetto alla domanda**. Sulla base dei dati dell’ultima “Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto del lavoro dei disabili”, che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con il supporto dell’INAPP, dovrebbe inoltrare a cadenza biennale al Parlamento (l’ultima disponibile riguarda, però, il biennio 2014-2015), il **numero degli iscritti alle liste del collocamento mirato ammonterebbe a 775 mila**, a fronte, come si è visto, di 360 mila occupati.

Tale numero, inoltre, è in aumento negli ultimi anni, anche in relazione alla situazione di crisi che sta attraversando l’economia nel nostro paese (ma non solo), dando l’impressione che: “il sistema sia sempre più in affanno, incapace di dare risposta a una offerta di lavoro che solo nel 30% dei casi riesce a collocarsi; e quando ciò avviene, si tratta per lo più di inserimenti occupazionali che rischiano di vanificarsi nel giro di pochi mesi. Insomma, un meccanismo che rischia sempre più di girare a vuoto finendo per penalizzare quella componente del lavoro - giovani e giovanissimi - che già risulta così residuale nell’occupazione in forza nelle aziende”.

In questa difficile situazione non sembrano giustificabili i **145 mila posti di lavoro “riservati”** alle persone con disabilità, **ma non ancora coperti dalle aziende** tenute al rispetto della L. 68/1999: “Ciò significa che ogni 100 occupati con disabilità vi sono 40 opportunità di lavoro che, se attivate, porterebbero al raggiungimento di 500 mila occupati”. Sorprende, inoltre, il fatto che anche **un terzo delle organizzazioni della Pubblica Amministrazione (33,1%) sia inadempiente** (in toto, o in parte) agli obblighi di legge.

### C7. Grafico 4 • Distribuzione delle aziende tenute soggette ad obbligo di assunzione di persone con disabilità per presenza o meno di scoperture e per tipo di organizzazione. anno 2018 (%)

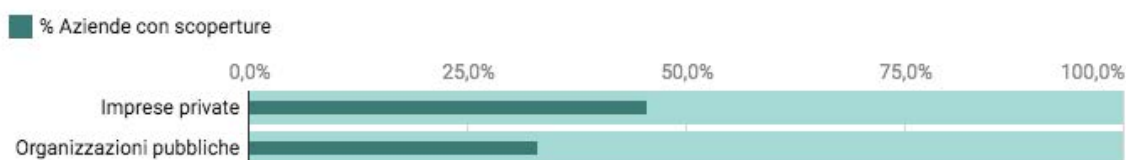


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/>

• Fonte: L’inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia - Fondazione studi consulenti del lavoro • Scaricare i dati

• Creato con Datawrapper

Evidentemente occorre una **maggiore attenzione** nel garantire l’applicazione, il monitoraggio e il rispetto della normativa. Tuttavia ciò, seppur necessario, non sarà sufficiente se non si interverrà anche su una **dimensione culturale** che porta ancora, come affermato nel rapporto dell’ISTAT, a considerare “un problema per la produttività il collocamento di persone con disabilità”. In questa prospettiva è importante assumere la consapevolezza che: “Affrontare il tema dell’occupazione delle persone con disabilità in un modo che rispetti la giustizia sociale, i diritti umani e il lavoro dignitoso, rappresenta perciò un elemento chiave per le economie e le società inclusive”.

# Il gioco

Nel mese di maggio 2019, è stato presentato il rapporto “Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità”, realizzato dal Gruppo di lavoro della Consulta delle associazioni e organizzazioni presieduta dall’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (AGIA), con il supporto tecnico dell’Istituto degli Innocenti. **Il diritto al gioco**, come un diritto di tutti i bambini, è affermato dalla Convenzione sui Diritti dell’Infanzia: “Gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica” (art. 31), ed è ribadito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Legge 18/2009), che all’articolo 30 afferma per gli Stati parti la necessità di adottare misure adeguate a “assicurare che i bambini con disabilità abbiano eguale accesso rispetto agli altri bambini alla partecipazione ad attività ludiche, ricreative, di tempo libero e sportive, incluse le attività comprese nel sistema scolastico”.

**Il documento** presentato dall’AGIA è, quindi, particolarmente significativo e **rappresenta uno dei primi tentativi di analisi su un aspetto centrale** “per progredire sulla via dell’inclusione sociale e dello sviluppo personale”, ma che “richiede un importante passaggio culturale che vada a **modificare l’idea** radicata **che nelle persone con disabilità, gioco e sport debbano sempre avere finalità riabilitative**, sottolineandone invece le potenzialità di godere di una vita piena e di inclusione della/del bambina/o e del suo processo di crescita nel vivere quotidiano”.

Un dato interessante, anche se non risolve per intero il tema affrontato, è quello relativo all’esistenza in Italia, di **solo 234 parchi gioco “inclusivi”**, per la maggioranza dei quali (152) l’inclusività si limita alla presenza di un’altalena per carrozzine, utilizzabile “esclusivamente” da bambini con disabilità, evidenziando la necessità di un investimento culturale e di stanziamenti specifici per la realizzazione di una vera accessibilità e inclusività delle strutture e dei giochi. In tal senso, risultano particolarmente eloquenti le riflessioni di due mamme (di cui una con un figlio con disabilità), che si occupano da tempo dell’argomento (<http://www.parchipertutti.com/>), e che danno questa definizione dei parchi gioco inclusivi: **“Sono parchi dove tutti i bambini possono giocare insieme**. Parchi privi di barriere architettoniche, parchi dove sono installati giochi il più possibile accessibili e fruibili da parte di tutti i bambini. Bambini che possono correre, bambini che usano la carrozzina, bambini ipovedenti, bambini con disabilità motoria lieve e bambini che amano saltare come grilli. In questi parchi ci sono strutture gioco, (castelli, navi, torri...), con rampe al posto delle scale, i pannelli sensoriali sono posizionati ad altezza tale che possano essere utilizzati anche da chi sta seduto così come le sabbiere o le piste per biglie e/o automobiline. Parchi con tunnel giganti il cui accesso è possibile anche alle carrozzine, giostrine girevoli che possono essere utilizzate da tutti”.

Contenuti simili sono riproposti anche nelle raccomandazioni della Garante, che invita all’attivazione di “azioni che consentano di diffondere una cultura del gioco e dello sport per i bambini e ragazzi con disabilità, attenta a garantire la piena accessibilità e l’inclusione per tutte le tipologie di disabilità, in tutti i contesti e a tutte le età”.

Il lavoro dell’AGIA non si è fermato al Rapporto, ma è stato integrato dalla pubblicazione, nel mese di novembre 2019, del **documento di studio e di proposta** “I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età”, che riprende nuovamente il tema dell’accessibilità e dell’inclusività degli spazi gioco.

Il documento è stato così presentato dalla Garante Filomena Albano: **“Oggi i servizi all’infanzia e all’adolescenza non rispettano standard minimi uguali per tutti**. Per colmare tali differenze occorre definire i livelli essenziali delle prestazioni previsti dalla Costituzione. Come Autorità garante ne abbiamo indicati quattro: mense scolastiche per tutti i bambini delle scuole dell’infanzia, posti di nido autorizzati per almeno il 33% dei bambini fino a 36 mesi, spazi-gioco inclusivi per i bambini da zero a 14 anni e una banca dati sulla disabilità dei minorenni”.

Nel capitolo dedicato alla “Diffusione e realizzazione di spazi gioco pubblici con caratteristiche di inclusività”, si va a specificare ulteriormente il tema del diritto al gioco per tutti i bambini negli spazi pubblici che “non può essere garantito assicurando semplicemente un livello minimo di accessibilità degli spazi, ma è strettamente connesso alla possibilità da parte di bambini con disabilità di usare i giochi e divertirsi insieme ai coetanei a sviluppo tipico”. Per ribadire la centralità di quest’aspetto, riguardante la garanzia di un diritto, con riferimento all’articolo 2 della legge 67/2006 la Garante afferma che: “si ritiene che la mancata previsione all’interno delle aree gioco di percorsi e piattaforme di gioco che consentano l’effettivo esercizio dell’attività ludica ai bambini con disabilità arreca loro di fatto una discriminazione, che li pone in una “posizione di svantaggio rispetto ad altre persone”.

## Donne con disabilità

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. Sulla base di questi dati, che evidenziavano una situazione preoccupante ma poco indagata, nel 2018 l’associazione Differenza Donna e la FISH (Federazione Italiana Superamento Handicap), avevano avviato il Progetto Vera (Violence, Emergence, Recognition and Awareness), un’**indagine conoscitiva sul fenomeno della violenza di genere sulle donne con disabilità**. Il progetto è terminato nel 2019 ed ha interessato 519 donne con disabilità, un campione sicuramente indicativo seppur parziale. Il 20 novembre ne sono stati presentati i risultati che, secondo i ricercatori, “costituiscono un’importante base di riflessione per approfondire il tema della violenza sulle donne con disabilità, finora ancora troppo poco indagato”, mostrando “un quadro per niente rassicurante sul fenomeno della violenza subita”.

Dai dati raccolti si rileva, infatti, che oltre ad una percentuale già elevatissima, il 33% delle intervistate, che ha dichiarato di aver subito una qualche forma di violenza, emergono dalle risposte alle altre domande anche altre forme di violenza subita (violenza psicologica, umiliazioni, insulti, isolamento, ricatto, molestie sessuali, violenza economica, ...), che portano **la percentuale delle donne con disabilità vittime di violenza a salire sino al 65,3%**: “Ciò ad indicare che molto spesso le donne stesse faticano a riconoscere e definire come “violenza” un atto che le danneggia, se non è di natura strettamente fisica o sessuale”. Gli autori delle violenze nella maggior parte dei casi (80%), sono persone vicine alle vittime: partner e/o familiari nel 51% dei casi, conoscenti nel 21,5% e nel 7,6% di un operatore professionale che assiste la donna con disabilità.

### C7. Grafico 5 • Donne con disabilità che hanno subito almeno una violenza

Valori per 100 donne che hanno subito almeno una violenza, per tipo e autore della violenza



Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Fish Onlus](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

Una situazione drammatica che, anche se sino a oggi quasi ignorata, ultimamente sembra stia entrando nell'agenda politica. Nel mese di Ottobre 2019 sono state, infatti, **approvate all'unanimità dalla Camera dei Deputati quattro mozioni** aventi per tema il **contrasto alla discriminazione multipla** (“nella quale le variabili del genere e della disabilità, intersecandosi, finiscono col produrre dinamiche di esclusione che si alimentano vicendevolmente”), che colpisce le donne con disabilità:

Mozione 1-00243 (Lisa Noja e altri/e);

Mozione 1-00262 (Francesco Lollobrigida e altri/e);

Mozione 1-00263 (Giuseppina “Giusy” Versace e altri/e);

Mozione 1-00264 (Alessandra Locatelli e altri/e).

Il quadro dei temi e degli argomenti trattati, come delle azioni proposte, è molto ampio e trasversale, oltre ad essere strettamente correlato al richiamo costante all'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Viene prestata un'attenzione particolare anche alla questione della **promozione di campagne di sensibilizzazione** sul tema della discriminazione multipla delle donne con disabilità, recependo l'imprescindibilità di un **lavoro culturale nella prevenzione di violenze e discriminazioni**, a partire dall'ambito scolastico.

La responsabile del Centro Informare un'H, Simona Lancioni, ha segnalato l'importanza di queste mozioni: “È un fatto di grande rilevanza politica che la Camera dei Deputati abbia affrontato il tema della discriminazione multipla che colpisce le donne con disabilità, specie se si considera che non era mai successo prima, ...”.

## Hate Speech

“Disabili nel mirino. **In crescita**, rispetto al 2018, **l'intolleranza contro le persone con disabilità** che si impenna con il clamore mediatico attorno alle tematiche legate al mondo della disabilità. Colpisce la sua diffusione a macchia di leopardo in tutta la penisola”. Questo il quadro segnalato dalla quarta edizione della **Mappa dell'intolleranza**, realizzata da Vox-Osservatorio Italiano sui diritti. Si tratta di un importante progetto finalizzato a mappare l'**hate speech** (discorsi d'odio) sui social, in particolare su Twitter. Il rapporto segnala anche un preoccupante fenomeno relativo al fatto che anche quando sono diffuse notizie riguardanti fatti ed eventi positivi circa il tema della disabilità “l'attenzione verso queste iniziative ha però generato tweet di intolleranza e odio. Ciò indica una caratteristica importante dei social network: quella di essere in grado di decontestualizzare il messaggio, fino a una sua polarizzazione negativa”.

La gravità di tale fenomeno emerge chiaramente dagli attacchi vigliacchi e particolarmente violenti che ha dovuto subire **Valerio Catoia**, il giovane nuotatore con sindrome di down, che due anni fa salvò dall'annegamento una bambina a Sabaudia, venendo poi insignito del titolo di **Alfiere della Repubblica** per questa sua coraggiosa azione. Proprio il coraggio e i riconoscimenti ottenuti da Valerio sembrano avere scatenato l'odio sui social nei suoi confronti, culminato nella creazione di un gruppo facebook finalizzato a insultarlo con frasi del tipo: “guardatelo, sembra un cane” o “doveva morire”.

Sembra particolarmente importante non sottovalutare il progressivo diffondersi dell'hate speech. Per prevenirlo e contrastarlo si dovrebbero avviare azioni su più fronti, dalla denuncia all'adozione di forme di “auto-regolamentazione da parte dei social, dall'analisi delle cause alla costruzione di contro-narrazioni. Ma soprattutto, come richiamato dall'osservatorio Vox, occorrerebbe: “Ripartire dall'educazione civica,

ritrovare le parole inclusive, ritrovare i valori fondanti del patto sociale alla base delle nostre democrazie. Nella consapevolezza che trasformare i ragazzi in cittadini è compito difficile. Ma è la vera, grande sfida per costruire un futuro a misura di uomo”.

## Violenze e discriminazioni

Continuano a essere numerosi, e di particolare gravità, gli episodi di discriminazioni e violenze subiti dalle persone con disabilità, sempre più spesso diffusi anche sui social. Di seguito un parziale, ma preoccupantemente significativo, elenco:

**Dicembre 2019**, Ferentino (Frosinone): “Ragazzi autistici? No grazie”. L'albergo “Terme di Pompeo- Fontana Olente” cancella la prenotazione per capodanno a una decina di giovani con autismo e alle loro famiglie.

**Dicembre 2019**, Vibo Valentia, «Ci fanno vomitare, non ceniamo vicino a loro» 3 giovani con sindrome di Down insultati in pizzeria.

**Dicembre 2019**, Corigliano Calabro (Cosenza), un diciannovenne arrestato e altri tre giovani denunciati per violazione di domicilio e tortura aggravata nei confronti di una persona con disabilità. I video delle violenze erano anche postati sui social dagli aggressori.

**Novembre 2019**, Palermo, tre quindicenni sono denunciati dalla polizia per stalking, percosse, violenze, minacce e diffamazione, con l'aggravante della disabilità e della minore età della vittima, per gli insulti e le violenze nei confronti di un coetaneo con disabilità e per la pubblicazione dei video delle aggressioni sui social.

**Ottobre 2019**, Roma, Maestra di sostegno indagata dalla procura di Roma per maltrattamenti su un'alunna con disabilità di quinta elementare.

**Ottobre 2019**, Cornegliano Laudense (Lodi), i genitori degli alunni di una classe di una scuola elementare tengono a casa i propri figli per protesta contro l'inserimento di una bambina con disabilità.

**Giugno 2019**, Pratolungo di Gavi (Alessandria), indagati 25 dipendenti di una comunità terapeutica, convenzionata con il Servizio Sanitario Nazionale, per ingiurie, vessazioni, nonché continui e reiterati comportamenti denigratori “gravemente lesivi della dignità personale” nei confronti delle persone con disabilità ospitate nella struttura.

**Giugno 2019**, Cotronei (Crotone), la Procura della Repubblica di Crotone avvia un'inchiesta sulla morte di una persona con disabilità ricoverata in una clinica privata e trovata morta per “asfissia da impiccamento incompleto” causata dalle fasce di contenzione con cui era legato al letto.

**Maggio 2019**, Maglie (Lecce), La procura di Lecce ha aperto un'inchiesta su due poliziotti municipali, per violenza privata, interruzione di pubblico servizio e istigazione al suicidio nei confronti di cinquantenne con disabilità, invalido al 100 per cento. I due agenti devono rispondere anche della diffusione sui social delle loro violenze.

**Aprile/Maggio 2019**, Manduria (Taranto), sono arrestati due ventenni e sei minorenni (chat di whatsapp “Comitiva degli orfanelli”) autori di ripetute aggressioni e violenze (che erano anche filmate e condivise), nei confronti del sessantenne Antonio Stano, persona con sofferenza mentale che morirà il 23 aprile. Nell'ambito dell'inchiesta emerge un altro episodio nei confronti di un cinquantatreenne con disabilità

vittima di continue violenze e umiliazioni per cui sono arrestati 8 minorenni e un maggiorenne (chat di whatsapp “Ultima di Carnali”), ritenuti a vario titolo indiziati in concorso dei reati di tortura, lesioni, danneggiamento e violazione di domicilio aggravati.

**Marzo 2019**, Milano, un passeggero con disabilità è stato costretto da un controllore di Trenord a scendere dal treno su cui stava viaggiando, perché sul convoglio era già presente un'altra persona con disabilità.

**Marzo 2019**, Torino, due persone con disabilità, padre e figlio, vengono fatti scendere da un tram per “questioni legate alla sicurezza”, in base ad un regolamento che prevede che a bordo possa viaggiare una sola carrozzina.

**Marzo 2019**, Milano, arrestato ventenne per aver picchiato violentemente, causandogli lesioni permanenti al volto, un giovane con disabilità per uno sguardo “sgradito” mentre si trovava su una panchina del Parco Nord ad ascoltare musica.

**Marzo 2019**, Cremona, vandalizzato il cartello dei lavori per la nuova sede delle associazioni del Basket inclusivo (Baskin) e di teatro inclusivo (Associazione Giorgia), con il seguente messaggio anonimo: “E quindi? Una marea di handicappati qui, in via Cadore, che magari prendono pure i parcheggi riservati. Avete sbagliato via”.

**Gennaio 2019**, Noicattaro (Bari), tre educatrici e un'insegnante di sostegno dell'Istituto Sant'Agostino di Noicattaro, un centro privato di riabilitazione per bambini autistici e affetti da altre disabilità convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, sono state arrestate e messe ai domiciliari dai carabinieri per maltrattamenti e violenze nei confronti dei bambini ospitati dall'Istituto.

## Fondo per l'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici privati

La legge 9 gennaio 1989 n.13 detta “Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati”, all'articolo 10 prevede che presso il Ministero per le Infrastrutture e Trasporti sia istituito il Fondo speciale per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati. **Dall'anno 2003 il suddetto Fondo non è stato alimentato** per cui il Ministero non ha potuto evadere le richieste di contributo trasmesse dalle competenti Regioni che, in taluni casi, hanno provveduto soddisfare le richieste con fondi propri.

Nel 2016, la legge 11 dicembre 2016, n. 232 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.297 del 21 dicembre 2016, all'art.1, comma 140 ha previsto l'istituzione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di un fondo tra le cui finalità è anche ricompresa l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Con D.P.C.M. 21 luglio 2017 “Riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 settembre 2017, n.226, sono state assegnate al Ministero le seguenti risorse per l'eliminazione delle barriere architettoniche:

- 20 milioni di euro per l'anno 2017

- 60 milioni di euro per l'anno 2018
- 40 milioni di euro per l'anno 2019
- 40 milioni di euro per l'anno 2020
- 20 milioni di euro per l'anno 2021

per un importo complessivo di 180 milioni di euro.

Con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 16 ottobre 2017, n.177410 sono stati assegnati sul capitolo di spesa n. 7351, di nuova istituzione nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le prime risorse pari, per l'anno 2017, a 20 milioni di euro. Con decreto interministeriale del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti e dei Ministri concertanti n.67 del 27 febbraio 2018 **le risorse del Fondo sono state ripartite tra le singole Regioni**. Nel mese di giugno 2018, la Direzione Generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali ha proceduto, per le singole Regioni, con decreti direttoriali all'impegno ed al successivo trasferimento alle Regioni delle somme assegnate per le annualità 2017 e 2018 come da tabella che segue:

| <b>REGIONE</b> | <b>Ripartizione anno 2017</b> | <b>Ripartizione anno 2018</b> | <b>Totale erogato</b> |
|----------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| ABRUZZO        | 493.290,06                    | 1.479.870,17                  | 1.973.160,23          |
| BASILICATA     | 1.696.105,22                  | 5.088.315,66                  | 6.784.420,88          |
| CAMPANIA       | 1.501.032,51                  | 4.503.097,53                  | 6.004.130,04          |
| EMILIA ROMAGNA | 3.262.803,27                  | 9.788.409,80                  | 13.051.213,07         |
| LAZIO          | 2.139.209,88                  | 6.417.629,64                  | 8.556.839,52          |
| LIGURIA        | 30.595,96                     | 91.787,88                     | 122.383,84            |
| LOMBARDIA      | 2.814.850,64                  | 8.444.551,93                  | 11.259.402,57         |
| MARCHE         | 1.260.464,56                  | 3.781.393,69                  | 5.041.858,25          |
| MOLISE         | 130.683,78                    | 392.051,34                    | 522.735,12            |
| PIEMONTE       | 2.858.191,11                  | 8.574.573,33                  | 11.432.764,44         |
| PUGLIA         | 453.491,28                    | 1.360.473,85                  | 1.813.965,13          |
| SARDEGNA       | 361.890,22                    | 1.085.670,65                  | 1.447.560,87          |
| SICILIA        | 492.356,20                    | 1.477.068,60                  | 1.969.424,80          |
| TOSCANA        | 330.858,41                    | 992.575,22                    | 1.323.433,63          |
| UMBRIA         | 1.231.113,34                  | 3.693.340,02                  | 4.924.453,36          |
| VENETO         | 943.063,56                    | 2.829.190,69                  | 3.772.254,25          |
| <b>TOTALE</b>  | <b>20.000.000,00</b>          | <b>60.000.000,00</b>          | <b>80.000.000,00</b>  |

La legge 27 dicembre 2017, n. 205 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2017, all’art.1, comma 1072 ha previsto il rifinanziamento del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all’articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232” per un importo complessivo di 160 milioni di euro, di cui:

- 24 milioni di euro per l’anno 2018
- 15 milioni di euro per l’anno 2019
- 20 milioni di euro per l’anno 2020
- 21 milioni di euro per l’anno 2021
- 15 milioni di euro per l’anno 2022
- 15 milioni di euro per l’anno 2023
- 30 milioni di euro per l’anno 2024
- 20 milioni di euro per l’anno 2025

In ottemperanza all’articolo 1, comma 3, del citato Decreto Interministeriale n. 67 del 2018 che prevede che i fabbisogni, non soddisfatti con la ripartizione in esso contenuta, “potranno essere rifinanziati nel limite delle risorse finanziarie eventualmente stanziata a seguito del riparto del fondo di cui all’articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, così come rifinanziato dall’articolo 1, comma 1072, della legge 27 dicembre 2017 n. 205” la Direzione competente del Dicastero ha predisposto e trasmesso al superiore Ufficio di Gabinetto il relativo decreto interministeriale di riparto delle risorse tra le Regioni al fine di soddisfare il fabbisogno complessivo inevaso all’anno 2017 pari ad € 50.556.718,46. Le Regioni, nella seduta della Conferenza Unificata del 28 novembre 2019, ai sensi degli articoli 9, comma 2, lett. e) e 6, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, hanno preso atto dell’informativa sul criterio di riparto delle somme per le annualità 2018, 2019 e quota parte del 2020 del Fondo speciale di cui all’art. 10 della legge 9 gennaio 1989, n. 13. In data 03/12/2019, il suddetto decreto interministeriale è stato trasmesso per il necessario concerto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed al Ministero delle finanze.

Le rimanenti somme previste dall’art.1, comma 1072 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 pari ad € 109.443.281,54, non distribuite con il predetto decreto saranno ripartite, secondo la scadenza prevista dalla legge 9 gennaio 1989, n.13, successivamente in base ai fabbisogni comunicati dalle singole Regioni. In tale contesto, la Direzione ha avviato la procedura di richiesta dei fabbisogni.

Capitolo

# 8. Profughi e richiedenti asilo

Scritto da: Francesco Damiano Portoghese



## Il punto della situazione

Tra il 2018 e il 2019 i due **Decreti Sicurezza** hanno modificato in maniera sostanziale la normativa italiana su immigrazione e protezione internazionale<sup>1</sup>.

**I diritti dei richiedenti asilo, delle persone soccorse in mare e dei soccorritori sono stati ridotti.** Le ragioni alla base dei due provvedimenti non sono suffragate dalla realtà dei fatti. **Non c'è alcuna "invasione" o un tentativo di "sostituzione etnica" in atto**, come invece sostengono alcuni politici. Chi chiede protezione non è un pericoloso criminale. **Investire sulla buona accoglienza** garantisce integrazione e quindi sicurezza e le espulsioni non sono la soluzione a tutti i mali. Allo stesso modo **costringere** dall'oggi al domani **decine di migliaia di persone in possesso del permesso di soggiorno per motivi umanitari alla condizione di irregolarità** significa **alimentare lo sfruttamento** e l'attività della criminalità organizzata, oltre che l'emarginazione e la tensione sociale. L'Unione europea ha certamente precise responsabilità ma non proporre modifiche al *Common european asylum system* (Sistema comune europeo di asilo o CEAS) e auspicare **la costruzione di muri e la chiusura delle frontiere** denotano miopia e ricerca esclusiva di consenso.

In questo capitolo cerchiamo di fare un bilancio delle ultime riforme e di spiegare perché una politica efficace sull'immigrazione non si può fare assecondando la propaganda ma solo con una riflessione più attenta seria e lungimirante.

## Il sistema di asilo europeo

A dicembre 2019 si è **insediata la nuova Commissione europea**, guidata dalla tedesca Ursula Von der Leyen. La nuova Presidente ha indicato tra le priorità la prosecuzione della **riforma del CEAS**, prospettata nel 2015 dall'Agenda europea sull'immigrazione e avviata nel 2016<sup>2</sup>, che sta attraversando una complessa **fase di stallo** da tre anni.

Il corposo pacchetto di riforma riflette l'intenzione del legislatore europeo di **modellare un sistema rigoroso** in cui l'accesso alla domanda di protezione, al sistema di accoglienza e al diritto di difesa, sia gradualmente compresso<sup>3</sup>.

L'unica eccezione è rappresentata dal **progetto di riforma** del Regolamento 604/2013 (cd. **Regolamento Dublino III**) che stabilisce i **criteri per individuare lo Stato membro competente** a esaminare una domanda di protezione internazionale. La prima bozza è stata emendata più volte durante le discussioni in seno al Parlamento europeo, fino a giungere a quella attuale approvata con una larghissima maggioranza a novembre 2017<sup>4</sup>. La nuova versione **elimina il criterio di primo ingresso irregolare che ha penalizzato gli Stati costieri come Italia e Grecia**, stabilisce ulteriori elementi da valutare per l'attribuzione della competenza e, in via residuale, prevede un meccanismo di calcolo per la designazione dello Stato competente. Inoltre, **per la prima volta una norma coinvolge nell'individuazione dello Stato competente il richiedente stesso**.

1 Si ringrazia per il prezioso contributo la dott.ssa Silvia Proietti.

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0197>

3 [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017\\_9\\_Articolo\\_politiche- UE\\_ok.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche- UE_ok.pdf)

4 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_IT.html)

**Il processo di riforma** del regolamento è stato bloccato per volontà del **Consiglio dell'Unione europea**<sup>5</sup>.

**Le proposte di riforma** sul contenuto della protezione internazionale<sup>6</sup>, le procedure per l'esame della domanda di asilo<sup>7</sup> e il sistema di accoglienza<sup>8</sup>, **non sono ancora state discusse dall'assemblea parlamentare**.

La Presidente della Commissione europea ha già indicato la necessità di intervenire per sbloccare l'iter di riforma<sup>9</sup> e rivedere l'approccio UE sulle migrazioni<sup>10</sup>.

L'auspicio è che le attuali proposte, a esclusione di quella sul regolamento Dublino III, siano riscritte.

Nel corso degli ultimi anni, **l'Unione europea si è dimostrata debole**, poco incisiva e scarsamente lungimirante in materia. Inoltre, come dimostra il **fallimento del programma di relocation** (o ricollocazione) per la distribuzione delle domande di asilo<sup>11</sup>, vi è una **scarsa attitudine alla solidarietà** e all'equa ripartizione delle responsabilità, contrariamente a quanto sancito dall'art. 80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

## Il contesto italiano

A un anno dall'entrata in vigore del d.l. 113/2018 (cd. Decreto Sicurezza), convertito in Legge a dicembre 2018, è possibile **trarre un primo bilancio** dei suoi effetti.

Prima però di soffermarci sulle tre grandi aree di intervento (**abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari; riforma delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale; riforma del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale**), è opportuno esaminare l'attuale contesto italiano nel suo complesso.

Questo tipo di analisi ci permette di valutare l'opportunità per il nostro Legislatore di introdurre delle modifiche così radicali: se i presupposti della "*straordinaria necessità e urgenza*" previsti dall'art. 77 della Carta costituzionale fossero concreti e se permangano tuttora; e se, soprattutto, **il flusso migratorio del Mediterraneo centrale**, i numeri delle domande di protezione internazionale presentate, il totale delle espulsioni eseguite siano ancora a livelli così critici da giustificare un approccio tanto rigido.

**Dal 2015 il flusso migratorio via mare ha subito un calo radicale e costante.** Le cause principali, con ogni probabilità, sono **l'implementazione del Memorandum Italia – Libia** stipulato dall'ex Ministro dell'Interno Marco Minniti, l'appoggio italiano ed europeo alla sedicente Guardia Costiera libica e la situazione libica, il cui conflitto incide, spesso in maniera imprevedibile, sulle partenze via mare.

5 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS\\_BRI%282016%29586639\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf)

6 <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-qualification-directive>

7 <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-asylum-procedures-directive>

8 <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-reception-conditions-directive>

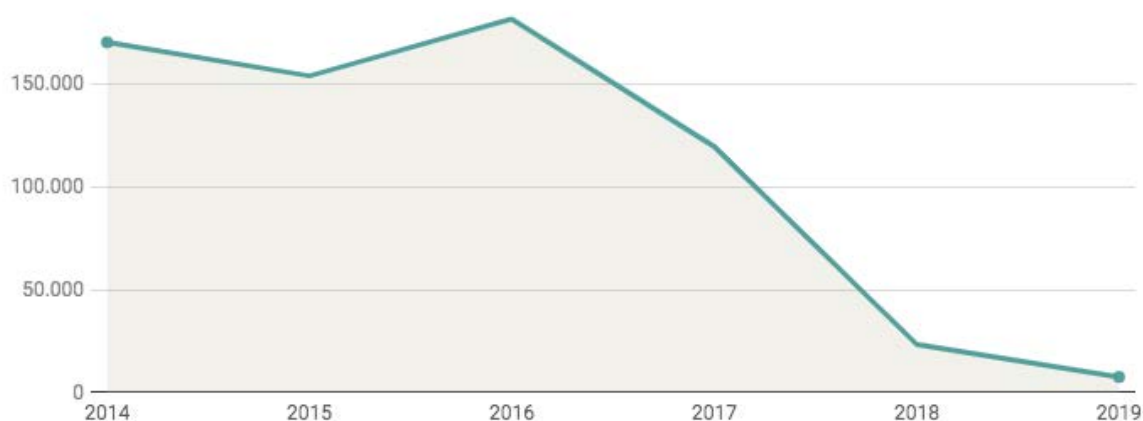
9 [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-ylva-johansson\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-ylva-johansson_en.pdf)

10 [http://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2020/01/12/migrantivon-der-leyen-novita-per-marzo\\_71061ae1-53c0-4d17-9e76-35fad82e0a1d.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2020/01/12/migrantivon-der-leyen-novita-per-marzo_71061ae1-53c0-4d17-9e76-35fad82e0a1d.html)

11 Per ulteriori approfondimenti: <https://www.abuondiritto.it/rapporti-e-ricerche/should-i-stay-or-should-i-go>

## C8. Grafico 1 • Arrivi via mare in Italia

Il flusso migratorio italiano per mare, in entrata dal 2014 al 2019



I dati 2019 sono aggiornati al mese di Settembre (compreso). Per un'informativa completa sugli arrivi via mare e via terra in tutta Europa visitare il link alla fonte (IOM)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: IOM • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Nel 2017 sono state presentate 130.119 domande di protezione internazionale e 53.596 nel 2018. Il Viminale non ha ancora reso disponibile i dati complessivi del 2019, ma tra gennaio e ottobre le domande ammontano a 31.136<sup>12</sup>. Questo dato non sempre è regolato da una logica ben precisa, poiché una persona può decidere di chiedere la protezione internazionale immediatamente o anni dopo l'arrivo in Italia. Si deve però considerare che l'assenza di canali di ingresso regolari e di misure di regolarizzazione per le persone già presenti sul territorio nazionale può spingere chi non ha un permesso di soggiorno a chiedere asilo.

Per quanto riguarda l'allontanamento dei cittadini stranieri, c'è una rilevante sproporzione tra i provvedimenti notificati e quelli eseguiti. Non sono ancora disponibili i dati relativi al 2019, ma l'attuale Ministra dell'Interno ha dichiarato che al 22 settembre 2019 i rimpatri ammontavano a 5.244<sup>13</sup>.

## C8. Grafico 2 • Rimpatri eseguiti in esecuzione di un ordine di espulsione



\*1 Dati 2019 non presenti. Per il totale degli ordini di allontanamento notificati vedi "C8. Grafico 3"

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Dati sull'esecuzione forzata 2016-2018 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

12 <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>

13 [https://www.agi.it/cronaca/rimpatri\\_migranti\\_dati\\_viminale\\_lamorgese-6282513/news/2019-10-02/](https://www.agi.it/cronaca/rimpatri_migranti_dati_viminale_lamorgese-6282513/news/2019-10-02/)

Come si può rilevare dal grafico, **le espulsioni costituiscono una piccola parte degli allontanamenti eseguiti**. Probabilmente sia a causa della **procedura onerosa in termini di tempo e risorse economiche** sia per l'**inefficacia del modello italiano** in cui sono poco privilegiate forme alternative all'esecuzione forzata, come i **programma di ritorno volontario assistito (RVA)** o la concessione di un termine per la partenza volontaria<sup>14</sup>, al contrario di quanto auspicato nella Direttiva Rimpatri. Contrariamente alle dichiarazioni dell'ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini, che in campagna elettorale prometteva l'espulsione di centinaia di migliaia di immigrati irregolari nel giro di qualche anno, **eseguire un provvedimento di allontanamento richiede accordi con i paesi di origine**. In mancanza, ogni espulsione necessita di un'intesa *ad hoc*. L'Italia ha stipulato **pochi accordi di riammissione<sup>15</sup> con i paesi di origine** che non consentono il raggiungimento di un tasso elevato di espulsioni secondo i *desiderata* di alcuni politici italiani<sup>16</sup>. Inoltre, l'esecuzione forzata di un rimpatrio normalmente implica un periodo di **privazione della libertà personale** presso un **Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR)**, il cui limite è stato aumentato da 90 a 180 giorni dal Decreto Sicurezza. Il raddoppio dei termini, però, costituisce solo una misura propagandistica e punitiva nei confronti degli stranieri: **nel 2018 meno della metà degli stranieri trattenuti sono stati rimpatriati<sup>17</sup>**.

L'attuale scenario italiano dimostra che il **Decreto Sicurezza non ha in alcun modo influito sugli arrivi attraverso la rotta del Mediterraneo** centrale, in calo da anni. Non ha avuto alcun impatto sul numero delle domande di asilo presentate, ma ha solo **aggravato le procedure di esame delle domande** di cui si tratterà nei paragrafi successivi. **Non ha aumentato il numero degli stranieri espulsi**. In questo caso, anzi, si può rilevare addirittura una diminuzione delle esecuzioni forzate delle espulsioni rispetto alle politiche dei precedenti Ministri. L'aumento dei termini del trattenimento nei CPR non sembra abbia avuto una reale utilità: è difficile pensare che un rimpatrio non organizzato in 90 giorni possa essere eseguito nei successivi 90. Queste considerazioni, gioco forza, ci portano anche a riflettere sull'inopportunità di introdurre delle modifiche così rigide e confusionarie sulla base di presunte emergenze.

## Le nuove procedure accelerate e di frontiera per l'esame della domanda di protezione internazionale

Il Decreto Sicurezza ha introdotto **sette nuove procedure di esame della domanda di protezione internazionale**, in aggiunta a quella ordinaria.

Le nuove procedure si definiscono **procedure "accelerate o di frontiera"** poiché al ricorrere di determinati presupposti, la valutazione della domanda può avvenire in tempi celeri e direttamente alle zone di frontiera. In entrambi i casi, **i diritti del richiedente asilo sono fortemente limitati** e il **rischio di abusi** sembra concreto.

Le procedure accelerate e di frontiera sono previste dalla **Direttiva Procedure**, che tuttavia ne limita l'applicazione in casi rilevanti per l'ordine e la sicurezza pubblica o in caso di domande evidentemente

14 <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/rimpatrio-volontario-assistito>

15 <http://www.terrelibere.org/la-mappa-degli-accordi-migranti/>

16 [https://www.actionaid.it/app/uploads/2019/10/CentridItalia\\_2019.pdf](https://www.actionaid.it/app/uploads/2019/10/CentridItalia_2019.pdf)

17 <https://poliziamoderna.poliziadistato.it/statics/48/dati-2018.pdf>

infondate. La Direttiva, poi, ne sconsiglia l'applicazione qualora il richiedente sia portatore di esigenze particolari e necessiti di ulteriori garanzie. Possiamo ad esempio elencare le **vittime di tortura o trattamenti inumani e degradanti**, i **sopravvissuti a naufragi** o eventi traumatici, **donne con minori** etc.

Prima delle modifiche del Decreto Sicurezza, il nostro ordinamento prevedeva poche ipotesi di procedure accelerate e nessuna che si svolgesse direttamente alla frontiera.

Le nuove modalità di esame della domanda contengono **numerosi elementi critici**. In primo luogo, coprono una vasta gamma di ipotesi, tanto che **l'iter ordinario sembra avere carattere residuale**. Inoltre, alcune **disposizioni appaiono in palese contrasto** con la Direttiva Procedure e la **Costituzione**, come nel caso del procedimento immediato per i richiedenti che hanno commesso alcuni reati, non previsto dalla Direttiva; o l'esame della domanda del richiedente trattenuto per soli fini identificativi che potrebbe eludere la disciplina della privazione della libertà personale prevista dalla Carta costituzionale<sup>18</sup>. Infine, l'uso esteso di queste modalità di esame comporterà un **aumento dei dinieghi delle richieste** e, di rimando, contribuirà ad aumentare il **numero dei contenziosi nei Tribunali**, degli stranieri irregolari e delle domande reiterate di protezione internazionale. Le procedure accelerate e di frontiera necessitano di un'attenta attività di **informativa legale** allo straniero, al fine di renderlo edotto delle modalità di esame della domanda, dei diritti, dei doveri e degli eventuali rimedi giurisdizionali. Risulta difficile pensare che quest'attività possa essere svolta efficacemente nelle zone di frontiera, magari successivamente a un naufragio traumatico, o presso le Questure.

L'ex Ministro Matteo Salvini il 5 agosto 2019 ha adottato il decreto che individua le **zone di frontiera** in cui saranno applicate le nuove procedure<sup>19</sup>. Le aree designate sono **troppo estese e generiche**, come nel caso di intere province o porzioni di Regione, e non sono delimitate con chiarezza. Ciò comporta, ad esempio, il rischio che le procedure di frontiera possano essere applicate ai richiedenti asilo che si sono semplicemente presentati presso la Questura che rientra nelle zone individuate dal decreto<sup>20</sup>.

In attesa che la Ministra Luciana Lamorgese decida di intervenire per chiarire questi e altri punti del Decreto Sicurezza, sono già state applicate alcune di queste procedure: la dichiarazione di **inammissibilità della domanda di asilo** presentata "*in fase di esecuzione del provvedimento di allontanamento*" e la procedura accelerata per i richiedenti provenienti da **paesi di origine considerati sicuri**.

Nel primo caso, il Decreto Sicurezza prevede l'esclusione dall'esame della seconda domanda di asilo (cd. domanda reiterata)<sup>21</sup>, presentata da un cittadino nei cui confronti sia stata attivata una procedura di espulsione dal territorio nazionale.

Secondo la circolare della **Commissione Nazionale per il diritto di asilo** del 2 novembre 2019, in questi casi la decisione di inammissibilità della domanda viene adottata direttamente dalla Questura che ha ricevuto la richiesta, non coinvolgendo in alcun modo l'eventuale Commissione Territoriale competente, poiché si ritiene che la domanda sia stata presentata in maniera strumentale per ritardare o impedire l'esecuzione dell'allontanamento<sup>22</sup>. Questa modalità costituisce un **unicum nel panorama italiano e comunitario** nella parte in cui la Questura è coinvolta nel processo decisionale, in quanto è ammesso che esclusivamente una sola amministrazione, nel caso italiano la Commissione Territoriale, si pronunci sulle domanda di protezione

18 [http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo\\_03-11-2019.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php)

19 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/09/07/19A05525/sq>

20 [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/10/2019\\_scheda\\_ASgi\\_decreto\\_zone\\_frontiera.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/10/2019_scheda_ASgi_decreto_zone_frontiera.pdf)

21 Una domanda si considera reiterata quando è presentata successivamente a un'altra domanda su cui è stata adottata una decisione definitiva.

22 [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare\\_cna\\_decreto\\_legge\\_4.10.2018\\_113.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_cna_decreto_legge_4.10.2018_113.pdf)

internazionale. Inoltre, la Direttiva Procedure dà diritto al richiedente di essere sottoposto quantomeno a un esame preliminare per accertare nuovi elementi a sostegno della domanda o rilevarne la strumentalità, non essendo ammessa una dichiarazione di inammissibilità automatica.

Sin da subito, questa norma ha sollevato parecchie perplessità sia per quanto appena citato, sia perché non indica con esattezza cosa si intenda per “**esecuzione del provvedimento di allontanamento**”. Una circolare del Ministero dell’Interno del 18 gennaio 2019 ne fornisce l’interpretazione più estesa possibile: è sufficiente la semplice notifica di un decreto di espulsione<sup>23</sup>. Il Tribunale ordinario di Roma – Sezione specializzata sui diritti della persona e immigrazione nel corso del 2019, valutando i provvedimenti di inammissibilità destinati a cittadine straniere trattenute presso il CPR di Ponte Galeria (Roma), ha ribadito chiaramente quanto detto: **non è la Questura, ma sempre la Commissione Territoriale a dover prendere una decisione sulla domanda di protezione internazionale**<sup>24</sup>. È perciò auspicabile che anche gli altri Tribunali italiani seguano questa interpretazione e, per fugare qualsiasi dubbio, che il **Governo intervenga con una modifica**.

La procedura accelerata per i richiedenti asilo provenienti da paesi di origine sicuri è prevista già da tempo nel diritto europeo. La Direttiva Procedure consente agli Stati membri di adottare una lista di paesi la cui condizione di sicurezza per i propri cittadini si presume in base a determinati criteri<sup>25</sup>. **La lista ha validità solo per lo Stato che la adotta**, pertanto un paese può essere considerato sicuro da uno Stato membro e non sicuro da un altro<sup>26</sup>. **Il concetto di paese di origine sicuro è tra i più discussi**, in quanto **non consente la realizzazione di una politica europea unitaria in materia di asilo**. Tra le proposte di riforma di cui abbiamo già parlato, vi è l’adozione di una lista unica e vincolante per tutto il territorio dell’Unione.

In breve, un cittadino di uno di questi Stati quando presenta domanda di protezione rientra nell’applicazione delle procedure accelerate e deve **comunicare tempestivamente i motivi per cui il suo paese non è sicuro**, in relazione alla sua vicenda. In caso contrario, si applica una presunzione di generale sicurezza e la domanda può essere dichiarata infondata.

L’Italia, per la prima volta, ha recepito il concetto di paese di origine sicuro con il Decreto Sicurezza. A un anno di distanza, il 4 ottobre 2019, il Governo Conte II ha emanato il Decreto del Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministero dell’Interno e il Ministro della Giustizia che individua **13 paesi sicuri**<sup>27</sup>. Secondo il Decreto Sicurezza, se il richiedente non adduce gravi e rilevanti motivi a sostegno dell’insicurezza per la sua condizione particolare, la domanda è considerata manifestamente infondata con gravi conseguenze sul piano processuale: dimezzamento dei termini per il ricorso e assenza dell’effetto sospensivo automatico<sup>28</sup>. Inoltre, se la domanda non è presentata alle zone frontiera, è previsto che sia adottata una decisione entro cinque giorni, senza far riferimento all’audizione presso la Commissione Territoriale. Questo costituirebbe un **evidente abuso**, poiché l’omissione del colloquio è prevista dalla Direttiva Procedure in poche ipotesi tassative e non in questo caso. Infatti, la Commissione Nazionale per il diritto di asilo con la circolare del 28 ottobre 2019 invita ad applicare la procedura per le domande presentate alla frontiera, che prevede il colloquio entro 7 giorni e la decisione nei successivi 2, “*in attesa di*

23 [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare\\_d.c.\\_imm.\\_e\\_pol.front.\\_18.01.2019.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_d.c._imm._e_pol.front._18.01.2019.pdf)

24 <https://www.meltingpot.org/Domanda-reiterata-di-asilo-L-eventuale-dichiarazione-di.html#.XIS03shKjIV> . Per ulteriori approfondimenti: <https://www.asgi.it/notizie/accesso-alla-procedura-di-asilo-e-poteri-di-fatto-delle-questure/>

25 Ordinamento democratico; assenza generale e costante di persecuzioni, di tortura, di trattamenti inumani o degradanti; di violenza indiscriminata; di conflitto armato interno o internazionale. La valutazione di questi elementi è svolta tenendo anche conto dell’ordinamento giuridico dello Stato e dell’adesione alle principali convenzioni internazionali sulla tutela dei diritti umani.

26 <https://emnbelgium.be/publication/safe-countries-origin-emn-inform>

27 Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina.

28 <https://www.abuondiritto.it/notizie/2019/notizia/paesi-di-origine-sicuri>

*un intervento risolutivo del legislatore*<sup>29</sup>.

La Direttiva Procedure, così come il Decreto Sicurezza, ammettono la possibilità di escludere dalla presunzione di sicurezza parti del paese o **specifiche categorie di persone come omosessuali, donne, giornalisti, oppositori politici** etc. Tuttavia nell'elenco dei paesi adottati non figurano queste ipotesi. Eppure ci sono situazioni di conclamata pericolosità: basti pensare che nell'indicare l'Ucraina non si escludono la Crimea e il Donbass, la prima occupata dalla Russia e il secondo al centro di un conflitto armato. Così come i rischi che potrebbero correre le persone LGBTQI+ in alcuni paesi africani<sup>30</sup>. Già dalla sua prima applicazione, la procedura in oggetto ha prodotto effetti pregiudizievoli nei confronti dei richiedenti asilo, sia perché le amministrazioni coinvolte non hanno ancora stabilito le modalità operative sia perché **la normativa risulta comunque poco chiara**<sup>31</sup>.

## L'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Conseguenze ed evoluzione della giurisprudenza

Tra le disposizioni più drastiche del Decreto Sicurezza c'è **l'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari**, in precedenza rilasciato a conclusione dell'esame della domanda di asilo per tutte quelle **situazioni** non idonee al riconoscimento della protezione internazionale ma comunque **da tutelare per il nostro ordinamento giuridico**<sup>32</sup>. Al momento della scadenza, i titolari di tale documento devono chiedere la conversione in permesso di soggiorno per lavoro oppure attendere il parere favorevole della Commissione Territoriale competente al riconoscimento della protezione speciale.

Al suo posto, sono state istituite **4 nuove tipologie di permesso di soggiorno**: “per cure mediche”<sup>33</sup>, “per calamità”<sup>34</sup>, “per atti di particolare valore civile”<sup>35</sup> e, appunto, per “**protezione speciale**”<sup>36</sup>. Queste situazioni erano già state ritenute meritevoli del riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari dalla circolare della Commissione Nazionale per il diritto di asilo del 30 luglio 2015 indirizzata

29 <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/11/28.10.2019-PROTOCOLLATACircolare-applicativa-paesi-sicuri-28-ott-2019-PDF-1.pdf>

30 <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/11/Nota-ASGI-commento-d.M.A.E.-4-10-2019-paesi-sicuri-definitivo-27-11-2019.docx.pdf>

31 [http://questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-ipotesi-di-procedure-accelerate-e-di-frontiera\\_09-01-2020.php](http://questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-ipotesi-di-procedure-accelerate-e-di-frontiera_09-01-2020.php)

32 Il permesso di soggiorno per motivi umanitari aveva durata biennale, era convertibile in permesso per lavoro o rinnovabile previo parere positivo della Commissione Territoriale.

33 Il permesso di soggiorno per cure mediche è rilasciato agli stranieri che versano in condizioni di salute particolarmente gravi, ha validità per massimo un anno, la condizione di salute deve essere certificata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico privato convenzionato con il Sistema sanitario nazionale, è rinnovabile fino al perdurare della patologia e non è convertibile in altro permesso.

34 Il permesso di soggiorno per calamità è rilasciato agli stranieri il cui paese versa in una situazione di eccezionale calamità, ha durata di 6 mesi rinnovabile per altri 6 se permangono le condizioni alla base del primo rilascio e non è convertibile in altro permesso.

35 Il permesso per atti di particolare valore civile è rilasciato su proposta del Prefetto agli stranieri che abbiano compiuto atti di particolare valore civile, ha durata biennale, è rinnovabile anche se non sono specificati i presupposti e può essere convertito in altro permesso.

36 Il permesso di soggiorno per protezione speciale è rilasciato agli stranieri che abbiano presentato domanda di protezione internazionale successivamente all'entrata in vigore del Decreto Sicurezza o ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari scaduto successivamente all'entrata in vigore del Decreto Sicurezza, ha durata annuale, è rinnovabile previo parere della Commissione Territoriale e non è convertibile in altro permesso.

alle Commissioni Territoriali<sup>37</sup>. Il Decreto Sicurezza ha quindi **“spacchettato” il contenuto del permesso per motivi umanitari**, come definito dalla giurisprudenza e dalle Commissioni nel corso del tempo e lo ha espunto dall’esame della domanda di asilo. La sola eccezione è rappresentata dalla protezione speciale che può essere riconosciuta dalle Commissioni Territoriali ma i cui presupposti sono sostanzialmente analoghi a quelli previsti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria. Pertanto, è molto probabile che sarà riconosciuta solo a quei richiedenti in possesso dei requisiti per la protezione internazionale ma che abbiano commesso un reato ostativo al riconoscimento.

Sul merito dei nuovi permessi di soggiorno ci siamo già soffermati nel Rapporto sullo stato dei Diritti in Italia del 2019. In questa sede si può ribadire che devono essere **richiesti direttamente alla Questura** competente, quindi un’**autorità di pubblica sicurezza non specializzata nella tutela dei diritti umani** e priva di competenza in ambito sanitario, ad esempio in riferimento al permesso di soggiorno per cure mediche. Inoltre, a eccezione del permesso per atti di particolare valore civile, hanno una **durata variabile da 6 mesi a un anno**, sono **difficilmente rinnovabili** e non sono idonei a consentire una **stabilità di soggiorno** del cittadino straniero, confinandolo in una condizione di forte incertezza.

Sin da subito, l’abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari ha generato parecchie perplessità, soprattutto per due motivi.

In primo luogo l’assenza di una norma transitoria, per cui **il decreto ha prodotto i suoi effetti immediatamente** non consentendo ai titolari di questo permesso di soggiorno con scadenza ravvicinata di potersi organizzare per chiedere la conversione in permesso per lavoro. Solo a dicembre 2018, in sede di conversione in legge, è stata aggiunta una norma *ad hoc* che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per “casi speciali”, dal contenuto analogo al permesso di soggiorno per motivi umanitari<sup>38</sup>, a quanti avessero presentato domanda di asilo prima dell’entrata in vigore del decreto. Nonostante la correzione, **la nuova legge ha avuto un’applicazione disomogenea sul territorio nazionale**, poiché in alcuni casi le Commissioni Territoriali l’hanno **interpretata in maniera retroattiva**, cioè anche alle domande di asilo o di rinnovo del permesso per motivi umanitari presentate prima del 4 ottobre 2018. La Corte di Cassazione – Sezioni unite civili, in seguito a due pronunce della I Sezione civile in contrasto tra loro, con la sentenza 29470/2019 del 13 novembre 2019 ha definitivamente risolto ogni dubbio: **il Decreto Sicurezza deve essere applicato solo a quelle situazioni sorte successivamente alla sua entrata in vigore**<sup>39</sup>. Per tutte quelle relative a periodi precedenti, bisogna applicare la normativa abrogata. La Commissione Nazionale per il diritto di asilo a dicembre 2019 ha prontamente inviato una circolare alle Commissioni Territoriali invitandole sia a conformarsi alla sentenza sia a ricevere e valutare eventuali istanze di riesame presentate dai cittadini che avevano fatto domanda prima del 4 ottobre 2019 e a cui era stata applicata la nuova normativa.

Il secondo elemento di preoccupazione riguarda il **numero di cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari impossibilitati**, alla scadenza, **a convertirlo in permesso per motivi di lavoro** o ad ottenere il riconoscimento della protezione speciale. Il mercato del lavoro italiano è sempre più precario nonché difficilmente accessibile da chi non padroneggia la lingua italiana o comunque non ne conosca il complesso meccanismo. Bisogna anche aggiungere che **gli stranieri in condizione di marginalità** cadono facilmente preda di **organizzazioni criminali** o di privati che li sfruttano per attività di **lavoro irregolare**. Non è scontato che una persona, pur in possesso di regolare documento e in Italia da più o meno tempo, sia titolare di un contratto di lavoro utile per la conversione.

L’abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari ha quindi **generato insicurezza**. Anche se non è facile stimare quanti stranieri non siano in regola con i documenti o, come in questo caso non lo siano

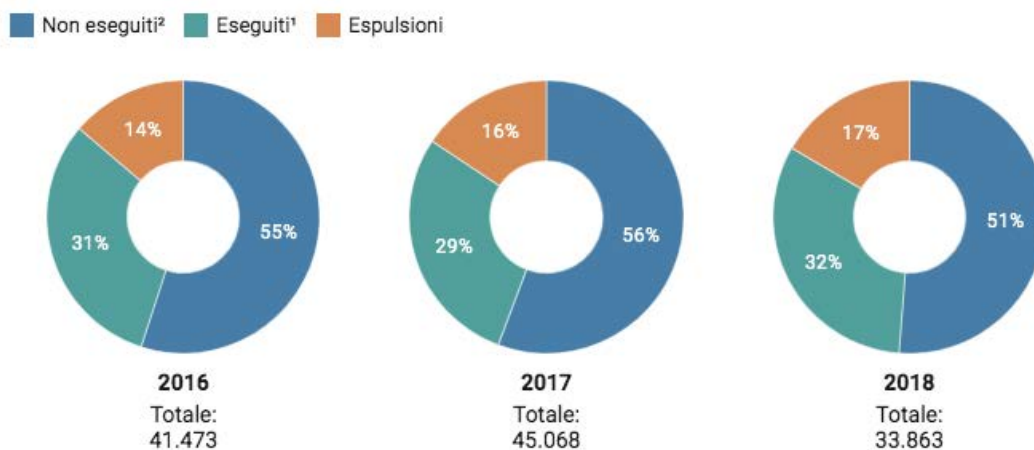
37 <http://www.immigrazione.biz/circolare.php?id=979>

38 Permesso di soggiorno di durata biennale, convertibile in motivi di lavoro e sottoposto alle previsioni del Decreto Sicurezza alla scadenza.

39 [http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-sezioni-unite-per-la-irretroattiva-del-decreto-salvini\\_14-11-2019.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-sezioni-unite-per-la-irretroattiva-del-decreto-salvini_14-11-2019.php)

più, recenti studi dimostrano che il Decreto Sicurezza sia la causa di un **rilevante aumento dei cittadini stranieri senza permesso di soggiorno**: dai circa 530.000 irregolari stimati al 2018 fino ai 680.000 per il 2020 e ai 700.000 nel 2021<sup>40</sup>.

### C8. Grafico 3 • Provvedimenti di allontanamento notificati\* a cittadini stranieri



\*I provvedimenti di allontanamento si dividono in: a) respingimenti immediati alla frontiera o differiti; b) espulsioni disposte dal Prefetto o dall'autorità giudiziaria; c) trasferimenti in altro Stato UE competente ai sensi del regolamento Dublino III 1 I provvedimento eseguito si riferiscono alle lettere a) e c) 2 Le espulsioni si riferiscono alla lettera b) e costituiscono una piccola parte del totale degli allontanamenti eseguiti

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Polizia Moderna - Rivista ufficiale della Polizia di Stato, anni 2016, 2017, 2018  
 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

## Dallo SPRAR al SIPROIMI. Com'è cambiata l'accoglienza per i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale

Il settore dell'accoglienza per i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale da anni è al centro di aspre polemiche. È ormai fortemente radicata la convinzione che **l'accoglienza non sia un diritto ma una gentile concessione** che l'Italia fa agli stranieri a discapito dei propri cittadini. I numerosi scandali degli ultimi anni hanno poi portato alla luce la facilità con cui questo settore possa essere sfruttato per tornaconto personale e non per **offrire servizi e generare inclusione sociale**. Non è un caso, quindi, che il Decreto Sicurezza abbia colpito con forza il circuito dell'accoglienza, in particolar modo per i richiedenti asilo. La nuova normativa e i nuovi capitolati di appalto hanno determinato una **riduzione dei servizi** da un lato e una scarsa partecipazione ai nuovi bandi dall'altro.

Questo discorso vale prevalentemente per i **Centri di accoglienza straordinaria (CAS)**. Sulla carta, i CAS dovevano essere strutture di medie - grandi dimensioni, aperte dalle Prefetture all'occorrenza per far fronte alle lacune del sistema ordinario rappresentato dal **Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)**, costituito da centri di piccole dimensioni e finanziati da **progetti promossi dagli enti locali** su base

40 <https://www.openpolis.it/numeri/la-crescita-del-numero-di-migranti-irregolari-in-italia/>

volontaria. Nella realtà dei fatti, i CAS per anni hanno rappresentato il **circuito principale dell'accoglienza**: nel 2016 coprivano più del 77% dei posti totali in accoglienza, nel 2017 e nel 2018 circa l'80%<sup>41</sup>.

I CAS sono anche le strutture maggiormente coinvolte in **scandali e inchieste** sulla cattiva gestione dei fondi. Questo non perché ci sia un problema endemico nel sistema accoglienza generalmente inteso, ma perché il ricorso a procedure di affidamento diretto o a proroghe sistematiche ha prestato il fianco all'ingresso di soggetti non specializzati e attratti esclusivamente da una prospettiva di facile guadagno, a **discapito della qualità dei servizi previsti**<sup>42</sup>.

Le **nuove politiche sull'accoglienza**, nonostante le criticità del sistema CAS e dei centri di grandi dimensioni, ribadite anche dall'ex Ministro Matteo Salvini nel 2018<sup>43</sup>, **vanno curiosamente nella stessa direzione del passato**. Lo SPRAR, ora **Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati** (SIPROIMI), non sarà più destinato ai richiedenti asilo. Questi potranno accedere esclusivamente ai CAS, i cui fondi sono stati tagliati, come si evince dai relativi bandi<sup>44</sup>. I nuovi importi sono insufficienti a coprire le spese di un'**accoglienza dignitosa e professionale**. Solo i progetti realizzati in grandi strutture e con una gamma di servizi ridotta al minimo possono rientrare nei costi.

Per quanto riguarda il SIPROIMI, il rapporto tra posti disponibili e posti totali in accoglienza è rimasto pressoché invariato e si aggira intorno al 25%<sup>45</sup>.

Una questione assai rilevante è quella della permanenza dei titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari nel nuovo sistema di accoglienza. Sin dai mesi successivi all'entrata in vigore del Decreto Sicurezza, alcune **Prefetture piuttosto "zelanti"** hanno disposto immediatamente la **revoca delle misure di accoglienza** dei CAS nei confronti delle persone che avevano ottenuto il riconoscimento della protezione umanitaria, in quanto non avrebbero beneficiato della successiva accoglienza nel SIPROIMI in relazione ad una circolare del Ministero dell'Interno – Dipartimento libertà civili e immigrazione<sup>46</sup>. Sono seguite alcune pronunce interessanti dei TAR competenti, i quali hanno affermato che **a chi è stato riconosciuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari prima dell'entrata in vigore del Decreto Sicurezza, non può essere revocata l'accoglienza** e ha diritto all'inserimento nel SIPROIMI se ne ricorrono i requisiti<sup>47,48</sup>. Anche sulla questione accoglienza la giurisprudenza sembra quindi orientarsi verso l'**irretroattività del Decreto Sicurezza**.

41 [http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2018/DEF\\_2018 - Sez.1 - Programma di Stabilita.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/DEF_2018_-_Sez.1_-_Programma_di_Stabilita.pdf)

42 [https://www.actionaid.it/app/uploads/2019/10/CentridItalia\\_2019.pdf](https://www.actionaid.it/app/uploads/2019/10/CentridItalia_2019.pdf)

43 [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/051/001/INTERO.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/051/001/INTERO.pdf)

44 [https://www.inmigrazione.it/userfiles/file/oxfam\\_invece%20si%20pu%C3%B2\\_paper%20accoglienza\\_web.pdf](https://www.inmigrazione.it/userfiles/file/oxfam_invece%20si%20pu%C3%B2_paper%20accoglienza_web.pdf)

45 [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-12-2019.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2019.pdf)

46 [https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2018\\_12\\_27\\_interno\\_22146\\_decreto\\_sicurezza.pdf](https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2018_12_27_interno_22146_decreto_sicurezza.pdf)

47 [https://www.meltingpot.org/Diritto-all-inserimento-nel-sistema-di-accoglienza-SPRAR.html#.Xig\\_X9Qvzcs](https://www.meltingpot.org/Diritto-all-inserimento-nel-sistema-di-accoglienza-SPRAR.html#.Xig_X9Qvzcs)

48 [https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/tar\\_basilicata\\_564\\_2019-compressed.pdf](https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/tar_basilicata_564_2019-compressed.pdf)

## IL DECRETO SICUREZZA BIS E LE OPERAZIONI DI SEARCH AND RESCUE (SAR) NEL MEDITERRANEO CENTRALE

Il tema dei **salvataggi nel Mediterraneo** centrale, specialmente a opera delle organizzazioni non governative (ONG), è stato fortemente **strumentalizzato dal dibattito politico**.

Nel corso del 2018 l'ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini ha varato la **politica “dei porti chiusi”**: alle navi delle ONG non veniva assegnato un porto di sbarco per consentire alle persone soccorse di raggiungere la terraferma e presentare domanda di protezione. In alcuni casi, questa condotta è stata applicata anche nei confronti di vascelli italiani: le **navi della Guardia Costiera Ubaldo Diciotti** nell'estate 2018 e **Bruno Gregoretti** un anno dopo. Da allora **centinaia di naufraghi** sono stati **costretti a rimanere per settimane a bordo di imbarcazioni** non attrezzate in attesa di una soluzione politica, in condizioni disumane e al limite della sopportazione.

In entrambi i casi, nei confronti di Matteo Salvini il Tribunale dei Ministri di Catania ha chiesto al Senato l'autorizzazione a procedere per il reato di sequestro di persona. Per la questione della Diciotti, la richiesta è stata respinta in quanto secondo la camera l'ex Ministro avrebbe agito a tutela di un interesse nazionale. Per il caso Gregoretti, si deve attendere il voto della camera a febbraio 2019.

Con il d.l. 53/2019, poi convertito in Legge (cd. Decreto Sicurezza *bis*), il Governo Conte I è intervenuto sulla questione attribuendo al Ministro dell'Interno la competenza ad adottare un provvedimento di **limitazione o divieto di accesso nelle acque territoriali nei confronti di imbarcazioni** sospette di favorire **l'immigrazione irregolare**. In caso di inottemperanza, è prevista una **multa fino a un milione di euro** e il sequestro della nave.

Il nuovo decreto ha come finalità, neanche troppo velata, quella di **colpire l'operato delle ONG** considerate ancora **“taxi del mare”** o **“vicescafisti”**, secondo la retorica populista<sup>49</sup>. È sempre opportuno ribadire che sia nel 2018 sia nel 2019 nessuna indagine ha mai accertato né tantomeno condannato rapporti o accordi tra chi salva vite in mare e trafficanti di esseri umani.

La sanzione pecuniaria, aumentata in sede di conversione, è stata **considerata sproporzionata** anche dal **Presidente della Repubblica**, che subito dopo la promulgazione della legge ha inviato una lettera ai Presidenti di Camera e Senato per esprimere le proprie perplessità e auspicare una correzione del Legislatore<sup>50</sup>.

La Ministra Luciana Lamorgese, pur adottando un approccio alla materia meno ideologico del predecessore, al momento non ha ancora proposto modifiche al testo né sembra avere intenzione di contrastare il clima di odio e sospetto verso chi salva vite in mare, proponendo nuovamente alle Ong la firma di una sorta di “codice di condotta” per continuare a operare.

Eppure è bene ricordare che la **rotta del Mediterraneo centrale** continua a essere **tra le più mortali al mondo**. Nonostante il calo degli arrivi dalla Libia e il supporto alla sedicente Guardia costiera libica, i **viaggi sono sempre più rischiosi**. Tra le ragioni, vi è sicuramente la riduzione delle attività SAR disposte dal Governo italiano e dall'Unione europea.

49 <https://www.rapportodiritti.it/fuggiaschi-profughi-e-richiedenti-asilo>

50 <https://www.quirinale.it/elementi/32099>

## C8. Grafico 4 • Stima degli stranieri irregolari presenti sul territorio italiano

Secondo le stime Openpolis, tra il 2019 e il 2020 il numero di coloro che diverranno irregolari a causa dell'abolizione della protezione umanitaria dovrebbe superare le 70mila persone



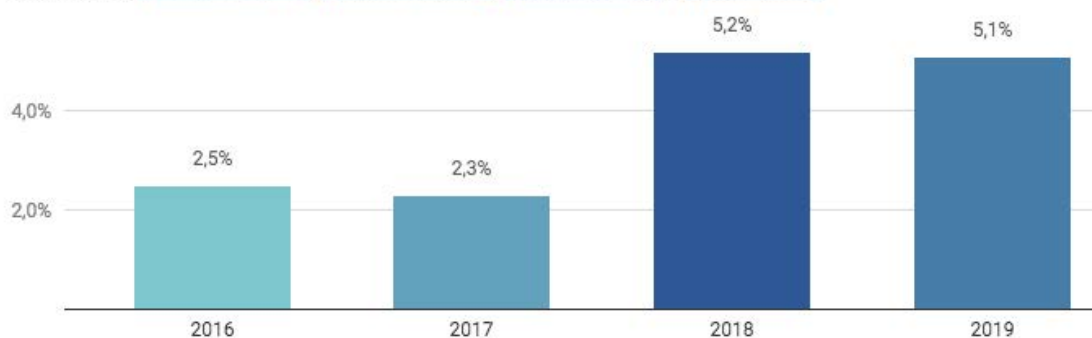
Elaborazione Openpolis su dati Ismu e Ministero dell'Interno (ultimo aggiornamento: venerdì 11 Ottobre 2019)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Openpolis](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

La nostra Guardia Costiera svolge un lavoro encomiabile spesso sottovalutato, se non contrastato come nei casi Diciotti e Gregoretti, in cui anche agli uomini delle nostre forze dell'ordine non è stato concesso di scendere a terra per questioni politiche, non certo per motivi di sicurezza nazionale. Ma i dati della stessa Guardia Costiera ci dicono che nel 2018 un quarto dei soccorsi è stato ad opera della società civile<sup>51</sup>. Nel 2019 la proporzione sembra addirittura crescere<sup>52</sup>. Vi è quindi una **grave assenza dell'Unione europea e dell'Italia nelle operazioni di salvataggio in mare**, perché come dimostra il grafico oggi più che mai è necessario attrezzarsi per una missione di salvataggio in una delle rotte migratorie più pericolose al mondo, dove si muore nell'**indifferenza** e nel **silenzio istituzionale**.

## C8. Grafico 5 • Percentuale di morti e dispersi nel Mar Mediterraneo

Arrivi/Morti: **181.436/4.581**, **119.370/2.853**, **24.815/1.314** e **14.874/770**



Si potrebbe pensare che una significativa riduzione degli arrivi nel nostro paese abbia significato anche una riduzione delle morti. Se rapportiamo però il numero totale degli arrivi al numero di morti e dispersi vedremo che nel Mediterraneo, purtroppo, il tasso di mortalità è notevolmente aumentato.

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Missing Migrants](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

51 <https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2018/Annuale%202018%20ITA.pdf>

52 <https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2019/Primo%20Trimestre%202019.pdf>; <https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2019/2019%20trimestre%202.pdf>; <https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2019/2019%20trimestre%203.pdf>; <https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2019/2019%20trimestre%204.pdf>

# Aggiornamento Covid-19

## ACCESSO ALLA DOMANDA DI ASILO E MISURE DI ACCOGLIENZA

L'emergenza epidemiologica ha avuto conseguenze rilevanti anche sull'accesso ai diritti dei richiedenti asilo, dei titolari di protezione internazionale e dei cittadini stranieri comunque presenti sul territorio nazionale.

Pur con la progressiva chiusura al pubblico delle Questure e la sospensione delle procedure per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno, il Ministero dell'Interno con la circolare del 9 marzo 2020 ha dato indicazione di continuare ad accogliere le domande di protezione internazionale<sup>53</sup>, in quanto diritto fondamentale di ciascun cittadino straniero. Nonostante il tenore piuttosto chiaro del documento, come troppo spesso accade, dalle diverse Questure sul territorio nazionale sono state adottate prassi eterogenee anche in contrasto con le indicazioni del Ministero. In alcuni casi, gli Uffici hanno interrotto ogni attività<sup>54</sup>. In altri, le domande sono state inoltrate con apposite modalità per limitare al minimo ogni possibilità di contagio, ad esempio tramite la prenotazione di appuntamenti o l'invio della manifestazione di volontà a mezzo PEC.

Tanto per i richiedenti asilo quanto per i titolari di protezione internazionale, un'altra grave violazione della normativa italiana ed europea è stata la sospensione dei nuovi ingressi nelle strutture di accoglienza per i richiedenti, i CAS, e per i beneficiari di protezione, il SIPROIMI. Nonostante il Decreto Legge "Cura Italia" abbia previsto la proroga dei progetti di accoglienza e il Decreto Legge "Rilancio" abbia esteso la possibilità di accogliere i richiedenti asilo nel SIPROIMI fino ai 6 mesi successivi alla cessazione dello stato di emergenza, attualmente previsto per il 31 luglio 2020, sembra che difficilmente chi ne faccia richiesta sia inserito in una struttura.

A tal proposito, ad aprile la Commissione europea ha inviato delle linee guida non vincolanti agli Stati membri su questi e altri punti, ribadendo la necessità di ricevere comunque le domande di asilo e garantire il diritto all'accoglienza<sup>55</sup>, linee guida non correttamente recepite dall'Italia<sup>56</sup>.

## LE OPERAZIONI DI SEARCH AND RESCUE NEL MEDITERRANEO

Da gennaio a maggio 5.119 persone sono arrivate sulle nostre coste attraverso il mar Mediterraneo<sup>57</sup>. Durante i mesi della pandemia, nonostante l'acuirsi del conflitto sul suolo libico, nessuna missione di soccorso italiana o europea è stata attivata. Anche le navi delle ONG sono state costrette a interrompere le loro attività perché ostacolate, come troppo spesso accade negli ultimi anni, da una precisa volontà politica<sup>58</sup>. Si stima che in questo periodo siano morte 325 persone lungo la rotta del Mediterraneo centrale<sup>59</sup> mentre, anche

53 <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/03/circolare-Min.-interno-chiusura-uffici.pdf>

54 <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-INFO-23-April.pdf>

55 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN)

56 <http://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2020/04/Commento-CIR-Linee-Guida-CIR.pdf>

57 [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-05-2020\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-05-2020_0.pdf)

58 <http://www.vita.it/it/article/2020/03/02/coronavirus-se-lemergenza-impedisce-il-soccorso-in-mare/154234/>

59 [https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant\\_route%5B%5D=1376](https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376). Ultima consultazione: 17/6/2020.

grazie all'accordo con l'Italia, 3.980 sono state riportate in Libia<sup>60</sup>, un paese sempre più insicuro e in cui le violazioni dei diritti umani sono sistematiche e perpetrate dalle stesse "autorità" che controllano zone del paese.

Il ministero dei Trasporti, di concerto con Affari Esteri, Interno e Salute, il 7 aprile 2020 ha decretato che fino al termine dell'emergenza i porti italiani non possono essere considerati luoghi sicuri per lo sbarco delle persone soccorse.

Il 12 aprile 2020 il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha adottato il decreto n. 1287 con cui dispone la sorveglianza sanitaria delle persone soccorse in mare a bordo delle cd. "navi quarantena", di solito dei comuni traghetti adibiti per l'occasione. Mentre, per le persone che sono riuscite ad arrivare autonomamente sulle nostre coste e poi intercettate dalla forze dell'ordine, si prevede un periodo di isolamento in strutture appositamente individuate o, in alternativa, sulle navi. Si assiste, incredibilmente, a un ritorno a un passato piuttosto remoto, la permanenza a largo delle coste di Venezia delle navi sospettate di diffondere la peste, nel corso del XIV secolo, e a uno più recente: la proposta di un precedente Ministro dell'Interno di creare degli "hotspot galleggianti".

Sembra, quindi, che un approccio differente da quello dei porti chiusi non sia ancora possibile.

Il 20 maggio 2020, purtroppo si è registrata la prima vittima: un giovane di nazionalità marocchina è caduto in mare dalla nave dove stava trascorrendo l'isolamento ed è annegato<sup>61</sup>.

## **PROCEDURA DI EMERSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE**

Con il Decreto Legge "Rilancio", il Governo ha approvato una procedura di emersione del lavoro irregolare per cittadini italiani, europei ed extracomunitari, oltre una misura ad hoc per i cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019.

Soffermarsi sulle procedure nel dettaglio, elencare punti di merito ma, soprattutto, le numerose criticità richiederebbe maggiore spazio.

In questo breve capitolo di aggiornamento possiamo limitarci a dire che alcune Questure hanno dato indicazione ai richiedenti asilo di rinunciare alla domanda di protezione internazionale per poter accedere alla procedura di regolarizzazione e beneficiare di un permesso di soggiorno per lavoro<sup>62</sup>. Ovviamente, tali richieste sono in palese contrasto con la nostra legislazione oltre che discriminatorie verso una particolare categoria di persone.

Fortunatamente, il ministero dell'Interno, dopo aver ricevuto alcune segnalazioni dalle associazioni di settore, ha pubblicato una lista di FAQ<sup>63</sup> in cui, al punto 15, si ribadisce che i richiedenti asilo possono presentare la domanda e, contemporaneamente, attendere l'esito dell'esame della richiesta di protezione internazionale senza doversi rinunciare.

60 [https://libya.iom.int/sites/default/files/news/May%202020%20Monthly%20Update.pdf?fbclid=IwAR24n3WJNIGiQoGvr6\\_OEZ0M3gD09n\\_j3o85vT-iJq2JB-uD55X8Y14HGnk](https://libya.iom.int/sites/default/files/news/May%202020%20Monthly%20Update.pdf?fbclid=IwAR24n3WJNIGiQoGvr6_OEZ0M3gD09n_j3o85vT-iJq2JB-uD55X8Y14HGnk)

61 <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/migrante-tunisino-si-getta-dalla-nave-quarantena-trovato-morto>

62 <https://www.abuondiritto.it/notizie/2020/notizia/da-alcune-questure-una-richiesta-illegittima-e-discriminatoria>

63 [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/faq\\_2020-nuovo\\_.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/faq_2020-nuovo_.pdf)



*Capitolo*

# 9. Migrazioni e integrazione

*Scritto da: Tatiana Guarnier*



## Il punto della situazione

Nel corso del 2019, secondo i dati forniti dall'ISTAT, gli **stranieri regolarmente presenti in Italia sono stati 5.255.503**. Si tratta di un dato che, in termini assoluti, si presenta in linea con quello degli altri Paesi OCSE, ma in termini relativi – ossia in comparazione con la densità della popolazione di ciascuno di essi – attesta che **l'Italia non è fra i paesi OCSE con i flussi migratori più elevati**<sup>1</sup>, contrariamente ad una diffusa percezione.

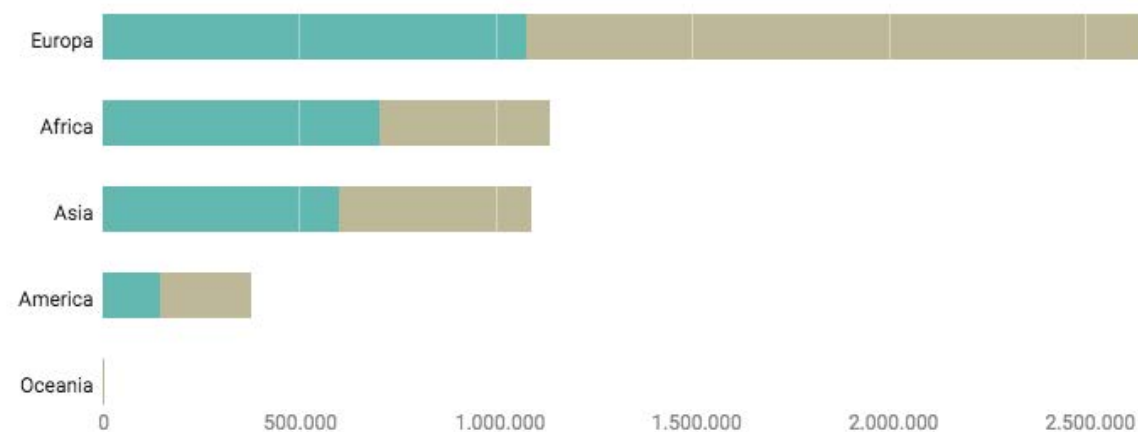
Dal punto di vista interno, invece, il dato conferma un trend di lieve e costante incremento della presenza regolare sul territorio italiano degli stranieri, che si attesta all'incirca intorno alle 100.000 unità per anno.

Scendendo maggiormente nel dettaglio, si conferma anche quest'anno che la larga **maggioranza degli stranieri regolarmente residenti sono cittadini europei o lungo soggiornanti** (il 74,2%, in aumento dell'1,8% rispetto al 2018), ossia soggetti con un legame estremamente stabile e duraturo con il tessuto sociale italiano e cui viene assicurata una particolare tutela nella garanzia dei diritti: 1.583.169 provengono da Paesi dell'Unione europea e sono dunque cittadini europei, la cui circolazione e presenza all'interno del territorio sono soggette al particolare favore verso la libertà di migrazione ed esercizio dei diritti europei all'interno degli Stati membri; 3.717.406 sono cittadini extraeuropei, di cui però 2.314.816 dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo, ossia di una tipologia di permesso che, oltre ad attestare un'avvenuta integrazione lavorativa e sociale, consente l'accesso a larga parte dei diritti e delle prestazioni (come si vedrà più avanti).

### C9. Grafico 1 • Stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2019

Popolazione residente per cittadinanza

■ maschi ■ femmine



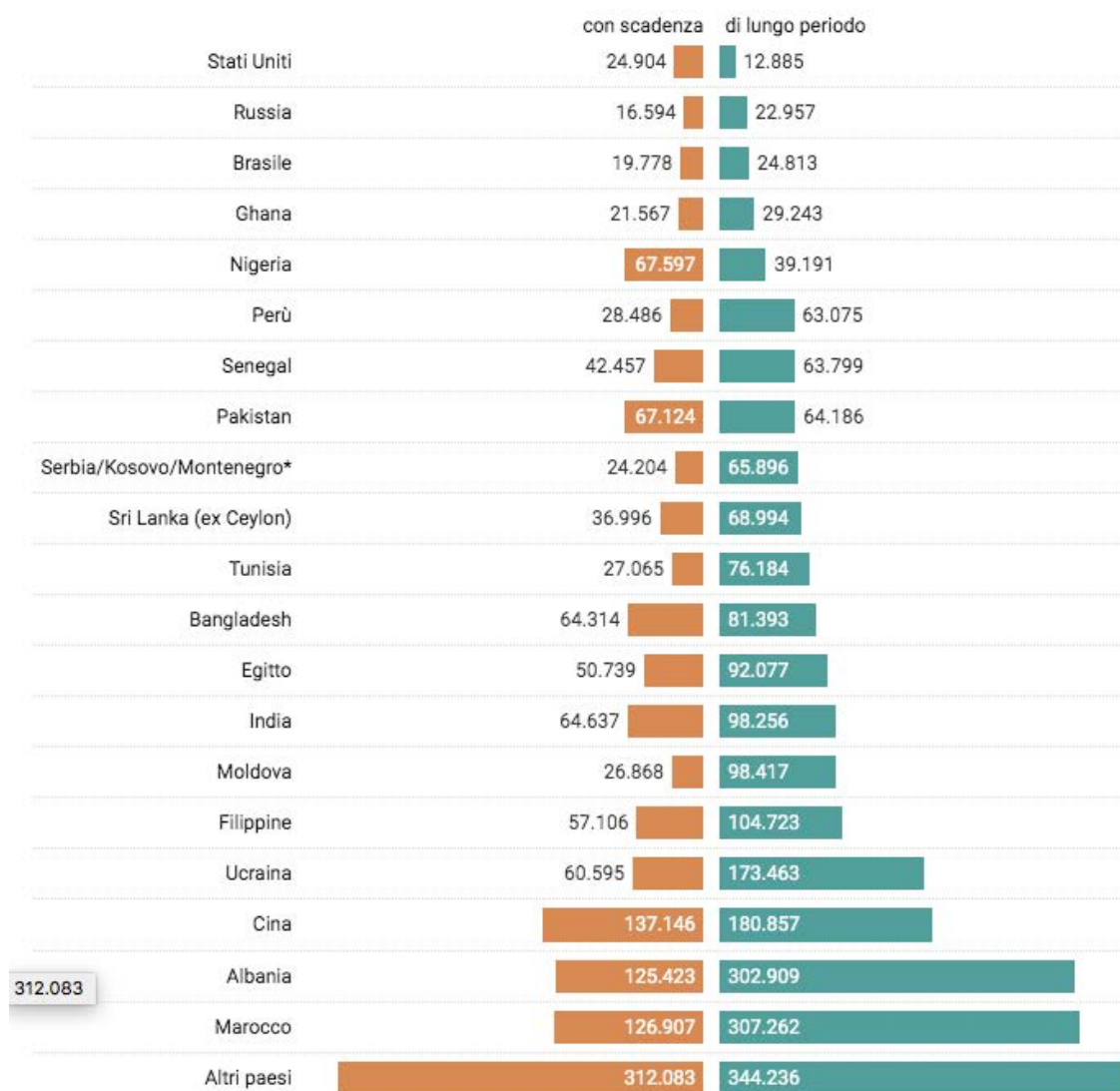
Circa 800 residenti non vengono conteggiati in quanto non associati ad alcuna nazionalità di provenienza

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT (2019) • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

1 Cfr. IX Rapporto annuale “Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia” a cura della Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di integrazione, luglio 2019, pp. 11 ss., reperibile al link <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Nono%20Rapporto%20Annuale%20-%20Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%202019/IX-Rapporto-annuale.pdf>

## C9. Grafico 2 • Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari (2019)

Per cittadinanza e tipo di permesso di soggiorno



\*L'informazione sulla cittadinanza riportata sul documento di soggiorno al momento dell'elaborazione non consente un'esatta distinzione tra i cittadini dei tre Stati

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT (2019) • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

L'anno 2019 porta, dunque, la conferma che alla regolare presenza degli stranieri corrisponde in larga misura, almeno astrattamente, una buona integrazione degli stessi sul piano giuridico. Nel concreto, però, diversi sono i **fattori che minano l'effettività del loro percorso di integrazione giuridica e sociale** sul suolo italiano.

In primo luogo, la frequente subordinazione dell'accesso alle prestazioni, soprattutto in sede locale, a requisiti accessori rispetto a quelli domandati ai cittadini italiani; condizione che spesso produce effetti discriminatori, soprattutto nei confronti di coloro che non sono dotati del permesso di soggiorno UE di lungo periodo. Anche questi ultimi, tuttavia, scontano numerose difficoltà a raggiungere un'effettiva integrazione per via di un sempre più **diffuso clima di intolleranza**, alimentato da una comunicazione ostile e tale da integrare di frequente gli estremi del discorso d'odio. Sul punto si dovrà tornare dunque più diffusamente, per avere un quadro completo e realistico delle possibilità di integrazione offerte dal nostro ordinamento.

Infine, ad ostacolare un pieno percorso integrativo degli stranieri lungo soggiornanti, intervengono le numerose **incertezze e insidie di cui è disseminato l'accesso alla cittadinanza italiana**. Anche in questo caso, all'astrattezza della possibilità di accedere allo status di cittadino, non corrisponde in concreto alcuna certezza.

## Il contributo degli stranieri

I numerosi ostacoli sopra enunciati non fanno giustizia, peraltro, del contributo che gli stranieri offrono al nostro tessuto economico. Dal rapporto annuale 2019 su “**Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia**”<sup>2</sup> emerge che i cittadini stranieri costituiscono una «componente strutturale e stabile del nostro mercato del lavoro», come testimonia l'aumento degli occupati e la diminuzione di disoccupati e inattivi (al netto, ovviamente, del lavoro sommerso e irregolare). Si tratta, tuttavia, di una occupazione prevalentemente in **profili esecutivi** (e, quindi, ai livelli salariali più bassi) **anche in presenza di titoli di studio spesso superiori** a quello necessario per la prestazione del relativo lavoro, e che presenta rilevanti differenze settoriali (con prevalenza del **settore costruzioni**, in cui la presenza straniera costituisce il 17,2% del totale; **agricoltura**, con il 17,9% e **alberghi e ristoranti**, ancora al 17,9%). Circa il 90% degli stranieri svolge un lavoro dipendente e l'area del lavoro autonomo appare in contrazione, soprattutto per i cittadini extraeuropei<sup>3</sup>. Ciò implica che, pur ferma la partecipazione al tessuto economico, molto più diffuse presso gli stranieri sono **condizioni di povertà**, anche assoluta (fino a raggiungere un'incidenza del **30,3%**, a fronte del **6,4% raggiunto fra gli italiani**).

Ancora una volta, dunque, l'integrazione economica offre un quadro non rispondente a un'adeguata valorizzazione del ruolo effettivo svolto dai cittadini stranieri nel tessuto sociale italiano, se solo si considera che **il contributo offerto in termini di prestazioni contributive e fiscali diviene sempre più imprescindibile** in un contesto di progressivo invecchiamento e diminuzione della popolazione attiva italiana.

Dal punto di vista economico, infine, occorre rilevare che i percorsi di **non sempre facile unione familiare** comportano una notevole dispersione della ricchezza prodotta in Italia dai lavoratori stranieri, spesso costretti a indirizzare buona parte dei loro redditi ai cari con i quali non hanno potuto ricongiungersi. Merita quindi di essere segnalato che percorsi più snelli di ricongiungimento familiare potrebbero probabilmente contribuire a ridurre le rimesse verso l'estero, la cui entità, aggiornata trimestralmente dalla [Banca d'Italia](#), risulta al 1° gennaio 2020 ancora decisamente elevata.

## Il contrasto alle discriminazioni

Venendo ad analizzare il primo dei fattori che minano l'effettività del percorso di integrazione giuridica e sociale degli stranieri sul suolo italiano, occorre rilevare che nel 2019, così come negli anni precedenti, si conferma una piuttosto diffusa **limitazione dell'accesso ai diritti** per gli stranieri regolarmente soggiornanti tramite la richiesta di requisiti accessori rispetto a quelli richiesti agli italiani. Ciò, nonostante le ripetute condanne, negli anni passati, di previsioni siffatte sia da parte della Corte di Giustizia europea, sia da parte della Corte costituzionale.

2 IX Rapporto annuale “Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia”, cit.

3 Cfr. IX Rapporto annuale, cit., 42 ss.

Su questo versante, tuttavia, nel corso dell'anno 2019 si deve registrare una parziale flessione anche da parte della menzionata Suprema Corte italiana, poiché la sentenza n. 50 del 2019 della Corte costituzionale<sup>4</sup> ha precisato che può ritenersi ragionevole la gradazione dell'accesso ai diritti sulla base di requisiti che comprovino un inserimento stabile e attivo dello straniero extraeuropeo. In particolare, nel caso di specie, è stata ritenuta non discriminatoria la richiesta, ai fini dell'erogazione dell'assegno sociale, della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, poiché subordinata a requisiti (la produzione di un reddito, la disponibilità di un alloggio, la conoscenza della lingua italiana) che costituiscono indici non irragionevoli di una simile partecipazione.

Il caso presentava, in questo senso, delle diversità rispetto ai precedenti portati al vaglio della Corte costituzionale, in cui la dichiarazione di incostituzionalità aveva riguardato la richiesta del requisito accessorio della residenza prolungata per un certo numero di anni; requisito, invece, non ritenuto in grado di offrire indici analoghi al permesso di soggiorno di lungo periodo. Tuttavia, come si vedrà a breve, le argomentazioni della sentenza non hanno convinto diversi giudici di merito e la Corte di Cassazione, che hanno ritenuto **contraddittorio e irragionevole**, fra le altre cose, **subordinare a requisiti reddituali misure di sostegno al reddito**, e necessario dunque sottoporre nuovamente all'attenzione della Corte costituzionale casi simili o analoghi a quello affrontato con la sentenza n. 50.

Il Giudice della legittimità costituzionale sarà dunque presto chiamato a pronunciarsi nuovamente, per eventuali chiarimenti o precisazioni sulla subordinazione dell'erogazione dell'assegno di natalità, dell'erogazione dell'assegno di maternità e dell'accesso al Reddito di inclusione alla titolarità di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo (cfr., rispettivamente, Corte Cass., [ord. n. 16164](#) del 17.06.2019; Id., [ord. n. 16167](#) del 17.06.2019; Trib. Bergamo, [ord. 1.08.2019](#)).

Pur nell'alveo di questi distinguo, la giurisprudenza comune ha continuato, nell'anno 2019, a sanzionare normative nazionali e locali che, tramite la previsione di requisiti accessori, pongono in essere **discriminazione indiretta in danno degli stranieri**. Così, ad esempio, l'affermazione del carattere discriminatorio della richiesta, rivolta da alcuni Comuni ai soli cittadini extraeuropei, di accompagnare all'ISEE certificazioni o **attestazioni aggiuntive**, prodotte dalle competenti autorità del Paese di origine e con traduzione da parte del relativo consolato italiano, al fine di accedere a diverse prestazioni sociali agevolate (cfr. Trib. Milano, [ord. 27.03.2019](#), con riguardo alla delibera di Giunta del Comune di Vigevano n. 51 del 4.10.2017; Trib. Bergamo, [ord. 9.4.2019](#), con riguardo ad analoga delibera del Comune di Palazzago).

Così, ancora, la [sentenza](#) della Corte di Appello di Milano del 25 marzo 2019, secondo cui costituisce violazione del principio di parità di trattamento il **requisito accessorio** della prestazione di un'attività lavorativa regolare ai fini dell'accesso al Fondo sostegno affitti, stabilito dalla delibera della Giunta regionale lombarda n. 3495/2015, o le pronunce che hanno dichiarato il carattere discriminatorio della previsione, da parte della Regione Lombardia, del requisito di **5 anni di residenza** nella Regione per entrambi i genitori **al fine dell'attribuzione del bonus famiglia** riservato alle famiglie con ISEE inferiore a 20.000 Euro e con attestazione di vulnerabilità da parte dei servizi sociali del Comune. In ambo i casi, i giudici hanno conseguentemente obbligato la Regione ad abolire il requisito e a riaprire i termini per l'accesso alla prestazione (Trib. Bergamo, [ord. 01.08.2019](#); Id., [ord. 21.08.2019](#)).

Analogamente, il Trib. di Roma, [con ord. 5 giugno 2019](#) ha dichiarato discriminatoria la **sospensione della pensione sociale** da parte dell'INPS **per via dell'allontanamento dello straniero dal territorio italiano per periodi superiori a 30 giorni**: le direttive interne dell'ente, su cui si appoggiava la sospensione, sono state ritenute foriere di discriminazioni, nella misura in cui l'unico requisito richiesto dalla normativa nazionale è quello della stabile residenza da parte del fruitore della prestazione.

.....  
4 <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

Qualche precisazione in più occorre svolgere in relazione all'affermazione del **carattere discriminatorio della negazione dell'assegno di maternità alle madri cittadine extraeuropee** titolari di permesso di soggiorno per motivi familiari (cfr. Trib. Padova, [sent. n. 123](#) del 12.2.2019; Trib. Savona, [ord. 1.3.2019](#); Trib. Perugia, [ord. 26.7.2019](#); Trib. Torino, [ord. 28.05.2019](#)). Sul punto, infatti, come già sopra si accennava, è attualmente pendente una questione di legittimità presso la Corte costituzionale, chiamata dalla Corte di Cassazione a pronunciarsi in maniera definitiva circa la compatibilità con la Carta costituzionale e con gli obblighi europei di un'analogha previsione del Comune di Cortona.

Medesima precisazione deve accompagnarsi anche alla decisione del Tribunale di Milano di disapplicare la norma interna che richiede il possesso del **permesso di soggiorno europeo** di lungo periodo quale requisito **per l'attribuzione dell'assegno di natalità**, ritenuto dal giudice **contrastante con il principio di parità di trattamento** sancito dalla direttiva 2011/98/UE: anche in tal caso, le controversie relative alle analoghe condotte del Comune di Cortona sono giunte sino alla Corte di Cassazione, la quale ha ritenuto necessario investire della questione la Corte costituzionale, piuttosto che disapplicare la normativa interna.

Ancora *sub iudice* è, infine, il caso dei **requisiti previsti per l'accesso al cd. "reddito di cittadinanza"**, alcuni – come quello della prolungata residenza sul territorio – analoghi a quelli ritenuti discriminatori dalla giurisprudenza comune e di legittimità.

## Superiore interesse del minore e diritto al permesso di soggiorno

Posta la sopra accertata centralità dell'ottenimento del permesso di soggiorno di lungo periodo al fine del godimento di numerosi diritti e prestazioni, decisamente problematica si presenta la circolare del Ministero dell'Interno del 6.11.2019, che ha **esteso il requisito del soggiorno quinquennale regolare** e ininterrotto sul territorio italiano **per i figli minori** di genitori in possesso di tale permesso, nonché **l'obbligo di sostenere il test di lingua italiana per i minori ultraquattordicenni**. La circolare, che dichiara di appoggiarsi su una sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea di qualche anno fa (C-469/13) e di proporre un'interpretazione adeguatrice dell'art. 31 del Testo unico immigrazione, non appare invece esente da profili di vero e proprio contrasto con la menzionata previsione di legge, la quale richiederebbe che il minore seguisse la condizione giuridica del genitore, ovvero quella più favorevole dei genitori con cui convive, in ossequio al principio del rispetto del **superiore interesse del minore**.

Questo pervasivo principio ha invece caratterizzato il fondamento argomentativo di numerose decisioni che hanno accordato, proprio al fine di tutelare l'interesse di minori presenti sul territorio italiano, permessi di soggiorno ai loro genitori (cfr. Trib. per i minorenni di Potenza, [decr. 12.2.2019](#); Trib. per i minorenni di Napoli, [decr. 15.5.2019](#); Trib. per i minorenni di Catanzaro, [decr. 24.5.2019](#); Giud. Pace Frosinone, [ord. 23.7.2019](#); Corte di Cassazione, [ord. n. 20645](#) del 31.7.2019; Tribunale di Firenze, [decr. 17.12.2018](#)).

Da tutte le decisioni menzionate emerge, infatti, che ogniqualvolta una decisione di allontanamento del genitore possa pregiudicare la condizione psicofisica del minore o comportare il suo allontanamento verso Paesi dove l'accesso al lavoro per i genitori possa risultare particolarmente difficile, è necessario seguire il superiore interesse del minore alla permanenza sul territorio italiano e, con lui, dei suoi punti di riferimento genitoriali, accordando anche a questi ultimi, ove occorra, un permesso per assistenza minori.

# Il discorso d'odio e l'integrazione degli stranieri

Veniamo ora al secondo dei sopra delineati ostacoli che si frappongono a un'effettiva integrazione degli stranieri. I dati riportati nel Report internazionale **"Words are stones"**<sup>5</sup> ben testimoniano la pervasività del **discorso d'odio** e la sua **capacità d'influenzare il comune sentire verso gli stranieri**, a prescindere dalla regolarità o meno della loro residenza sul territorio italiano, dalla loro storia, dagli sforzi e dai percorsi intrapresi per poter legittimamente accedere a prestazioni che, sovente, vengono invece avvertite come privilegi. Basti pensare all'episodio di divulgazione online dei nomi e cognomi degli stranieri che avevano ottenuto a Roma un alloggio popolare o alle adunate contro l'insediamento di famiglie Rom in abitazioni popolari.

La comunicazione politica, amplificata dai social media e da alcune testate giornalistiche, fa un sempre **maggiore ricorso all'hate speech**, acquisendo proprio tramite esso crescenti **consensi elettorali** e dando vita ad una pericolosa **spirale di intolleranza**, che si riverbera su tutti gli stranieri, a prescindere dalla loro provenienza e dalla loro storia individuale. Lo si può facilmente riscontrare dai dati raccolti da Amnesty International Italia nei mesi di campagna elettorale per le elezioni politiche europee del 2019<sup>6</sup> che hanno dimostrato come **moltissimi candidati abbiano legittimato, stimolato e dato spazio a violente espressioni di odio**, incitando talvolta alla violenza fisica, se non alla morte. Dal monitoraggio svolto è emerso che circa l'11,5% dei post, tweet e commenti analizzati conteneva contenuti offensivi o discriminatori; l'1% integrava gli estremi dell'hate speech verso specifici gruppi di persone, in particolare verso gli immigrati.

## C9. Grafico 3 • Post e tweet dei politici, categorie sotto attacco

I gruppi sociali più colpiti dall'odio online

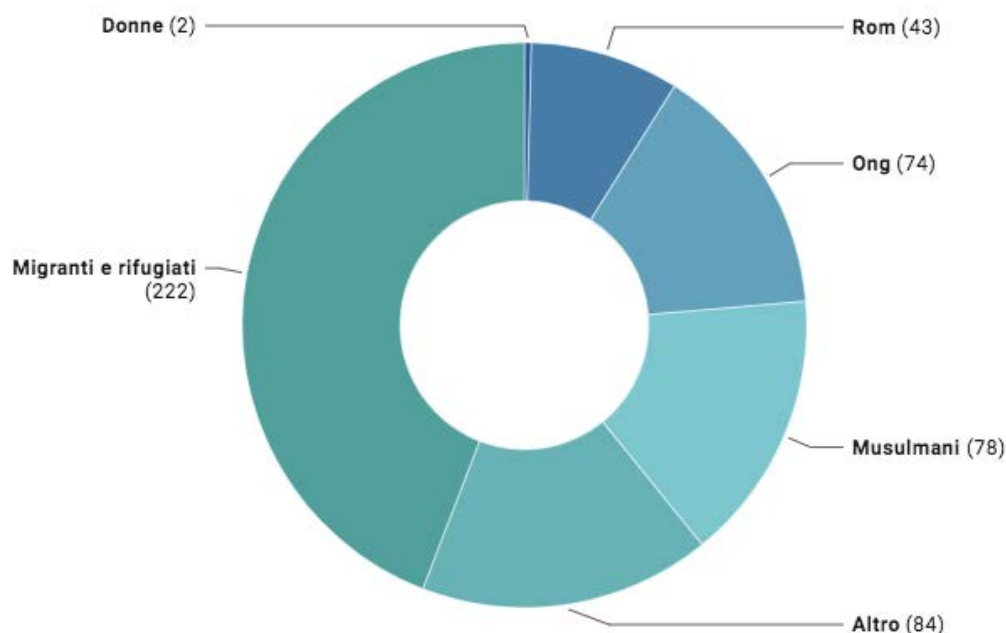


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: **Amnesty International - Barometro dell'odio, Elezioni europee 2019** • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

5 Cfr. Words are Stones. Analisi dell'hate speech nel discorso pubblico in sei paesi europeo. Austria, Cipro, Francia, Grecia, Italia e Spagna, reperibile al link <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/wp-content/uploads/Report-pagine-singole.pdf>

6 Cfr. "Barometro dell'odio. Elezioni europee 2019", reperibile al link <https://d21zrvtkxt6ae.cloudfront.net/public/uploads/2019/05/29202706/Amnesty-barometro-odio-2019.pdf>

Il 2019 ha visto i giudici pervenire ad alcune condanne di episodi piuttosto eclatanti che si sono verificati negli anni precedenti: il 14 gennaio 2019 il Tribunale di Bergamo ha **condannato Roberto Calderoli per diffamazione con aggravante razziale ai danni di Cécile Kyenge**, per la tristemente nota affermazione che accostava l'ex ministra per l'integrazione ad un orango; il giorno seguente **il sindaco di Pontinvrea è stato condannato per diffamazione** ai danni dell'ex Presidente della Camera dei deputati **Laura Boldrini**, per aver affermato di desiderare che alcun condannati per violenza sessuale venissero mandati ai domiciliari a casa della stessa, al fine di "metterle il sorriso"; il 13 giugno 2019, il Tribunale di Milano, ha **condannato** la testata giornalistica **Libero Quotidiano per diffamazione ai danni di diverse Cooperative**, per aver pubblicato un articolo dal titolo "Elenco di papponi che si arricchiscono con la tratta dei neri".

Si tratta di **episodi gravissimi**, che però, purtroppo, costituiscono solo la punta di un iceberg che ha una base molto più ampia, sommersa e difficilmente perseguibile nella sua complessità. Per fronteggiare la gravità del fenomeno e la sua particolare attitudine a sfuggire alle maglie del diritto, per via della difficile delimitazione delle condotte e della altrettanto difficile individuazione delle vittime e dei responsabili, si sono in quest'anno prefigurati alcuni primi strumenti. In primo luogo, il 15 aprile 2019 è stato **approvato il primo regolamento dell'Agcom** contenente "**Disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech**". In secondo luogo, il 31 ottobre 2019 è stata istituita al Senato la **Commissione parlamentare straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza**, su mozione della senatrice a vita Liliana Segre. Anche questo lodevole tentativo di riflessione e indagine su uno dei fenomeni più preoccupanti cui si assiste negli anni della comunicazione politica online, ha tuttavia conosciuto una risposta almeno altrettanto preoccupante, visto l'**elevatissimo numero di astenuti alla votazione** della mozione (98 senatori).

## Il dubbio accesso alla cittadinanza italiana

Giungendo, infine, all'ultimo degli ostacoli che anche nel 2019 si sono frapposti alla piena integrazione degli stranieri, occorre purtroppo confermare anche quest'anno che il procedimento di **accesso alla cittadinanza italiana** per gli aventi diritto **si caratterizza per una particolare discrezionalità**. Incerte rimangono le tempistiche della risposta e le possibilità che all'istanza venga dato effettivamente seguito. La subordinazione della concessione della cittadinanza a fattori e requisiti non sempre precisamente delineati a priori, ma basati su ponderazioni discrezionali afferenti alla "**meritevolezza**" del richiedente, sul piano della sua condotta, delle sue frequentazioni e su quello economico, nonché a non chiaramente circoscritte ragioni di sicurezza nazionale, rendono l'esito del procedimento del tutto imprevedibile. (C9. Grafico 4)

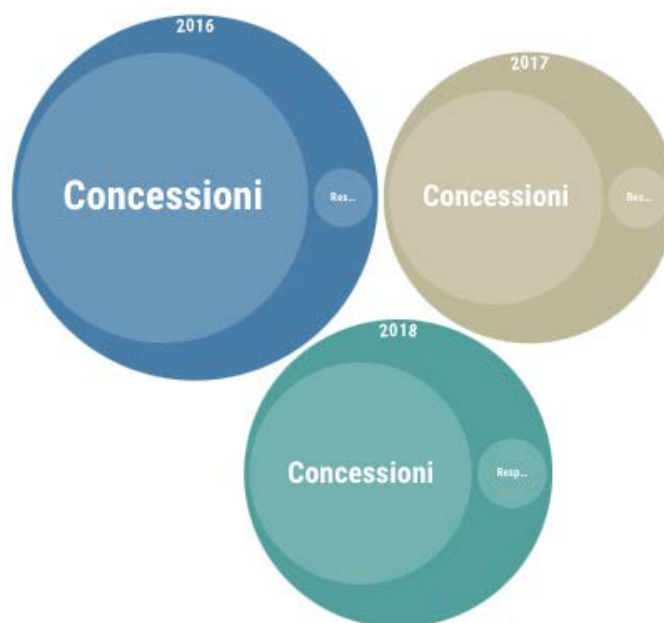
Non sono tuttavia mancati casi, nel corso del 2019, di condanna o contenimento di **episodi di abuso della discrezionalità ministeriale** nella concessione della cittadinanza. Così, ad esempio, la [sentenza n. 5059](#) del 18.04.2019 del TAR Lazio, che annulla il diniego di cittadinanza motivato sulla base della mancanza del requisito dell'autosufficienza reddituale del nucleo familiare del richiedente, nonostante quest'ultimo avesse dimostrato documentalmente di raggiungere il suddetto requisito.

Nella stessa direzione muove anche l'[ordinanza del 18.07.2019](#) del **Consiglio di Stato** che **impone al Ministero di esibire ai legali i documenti**, anche se classificati, su cui si basa il **diniego per ragioni di sicurezza nazionale**, al fine di poter valutare la congruità della motivazione.

7 Cfr. la delibera n. 157/19/CONS, reperibile al link <https://www.agcom.it/documents/10179/13511391/Delibera+157-19-CONS/568d8b16-6cb6-4ea1-b58c-c171c2e24367?version=1.0>

## C9. Grafico 4 • Concessione e respingimento della cittadinanza italiana

Percentuale di concessioni e respingimenti sul totale delle domande, per gli anni 2016, 2017 e 2018



Fonte: Ufficio Centrale di Statistica - Ministero dell'interno, Grafico: [www.rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it) • Per una panoramica approfondita sulle motivazioni di concessione e respingimento e sulla divisione per sesso, consultare la fonte

Così, ancora, la [sentenza n. 419](#) del 28.1.2019 della Corte d'Appello di Napoli, che conferma la **necessità di informare lo straniero nato in Italia**, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni, **della possibilità di eleggere la cittadinanza italiana entro un anno dal compimento della maggiore età**, con notifica presso la residenza effettiva, non risultando sufficiente la notifica presso la residenza anagrafica. In quest'ultimo caso, non essendo stato lo straniero messo in condizione di conoscere il proprio diritto, permane la possibilità di elezione anche oltre il compimento del diciannovesimo anno di età.

Anche un'ulteriore [sentenza](#) del Tribunale di Palermo del 25.6.2019 conferma un particolare favore verso l'elezione della cittadinanza per gli stranieri nati in Italia, riconoscendo tale possibilità anche in caso di sopravvenuta irregolarità dello straniero, a seguito del compimento della maggiore età, e mancanza di permesso di soggiorno al momento dell'attivazione del procedimento di elezione.



*Capitolo*

# 10. Rom e Sinti

*Scritto da: Antonio Ardolino*



## Il punto della situazione

Il 2019 dei diritti di rom e sinti in Italia ha ancora una volta confermato la **difficoltà di costruire una cornice nazionale** all'interno della quale si possano muovere le politiche pubbliche locali. Storicamente l'**architettura legislativa** che riguarda la minoranza romanì residente in Italia è essenzialmente **legata a fonti regionali e secondarie**<sup>1</sup>. Ciò ha prodotto un quadro frammentato e poco coerente: così a livello locale si sono susseguite Leggi regionali<sup>2</sup> mirate alla "salvaguardia" della minoranza, spesso stipulate in intesa tra enti locali ed enti del terzo settore, che hanno sovente fatto da viatico a mere **politiche ghettizzanti e repressive**, il più delle volte in contrasto con il quadro normativo internazionale.<sup>3</sup> Possiamo individuare, comunque, un filo conduttore che ha attraversato tutti i livelli legislativi, che è quello che si sviluppa sul binario che si divide tra il riconoscimento e la promozione di diritti fondamentali generici (quali il **diritto al lavoro, alla salute e all'istruzione**) e peculiari, quali il **diritto all'identità culturale, al nomadismo e alla stanzialità**. Proprio questi diritti "peculiari" sono stati, e continuano ad essere, oggetto di lunghi e aspri dibattiti, in ogni caso sovrastati dal continuo ricorso, da parte di Stato, Regioni ed Enti locali, a **politiche emergenziali e repressive**.

Riportando questa analisi al 2019, due eventi ci aiutano a dimostrare la continuità col passato: ad aprile l'Amministrazione Comunale di Giugliano di Napoli ha emesso un'**ordinanza di sfratto per motivi di salubrità e salute pubblica**. A dispetto delle indicazioni nazionali ed europee, che impongono l'accompagnamento da parte dei Servizi Sociali comunali nell'aiutare le famiglie ad ottenere soluzioni abitative stabili, il 10 maggio le Forze dell'Ordine hanno eseguito lo **sgombero senza alcuna soluzione alternativa**, tanto che il 20 maggio la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ordinato al Governo italiano di fornire una sistemazione adeguata alle famiglie sfrattate. Il tribunale ha riconosciuto il diritto all'unità familiare e la necessità di fornire un alloggio adeguato<sup>4</sup>. Proprio sull'argomento sgomberi il 4 luglio, il **Comitato Europeo dei Diritti Sociali (ECSR)** ha invitato l'Italia a fermare gli sgomberi di massa in risposta a una denuncia presentata da Amnesty International. Il Comitato ha esortato l'Italia ad adottare "misure immediate per eliminare il rischio di danni gravi e irreparabili alle persone che sono state sfrattate". Eppure il 15 luglio il Ministero dell'Interno ha emanato la Direttiva N. 16012/10 avente ad oggetto gli "insediamenti di comunità Rom, Sinti e Caminanti" sul territorio nazionale. Innanzitutto la Direttiva chiede alle autorità locali una "**ricognizione degli insediamenti**" e l'acquisizione di elementi di interesse quali la tipologia degli stanziamenti stessi e le loro condizioni e "*l'adozione di specifici provvedimenti contingibili ed urgenti resi necessari da particolari condizioni di emergenza e degrado*". Ciò mentre Unione Europea, Ministero del Lavoro e Dipartimento Pari Opportunità del Consiglio dei Ministri commissionarono, nel 2016, un'indagine approfondita del quadro nazionale degli insediamenti spontanei e istituzionali. Tanto approfondita che oggi siamo in grado di estrapolare dati e grafici, provincia per provincia, non solo della tipologia di insediamento, ma anche del **livello di precarietà o stabilità degli insediamenti stessi** (C10. Grafico 1) o la proprietà dei terreni su cui sono stanziati (C10. Grafico 2).

1 Su questo è utile ricordare che la Carta costituzionale che, con la riforma del Titolo V ex L. Cost. 3/2001, opera una ripartizione delle competenze, affidando alle Regioni la legislazione in ordine ai diritti civili e sociali ed allo Stato, ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost., "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

2 In Italia esiste un corpus abbastanza nutrito di leggi regionali sui rom, variamente denominati che sono state varate soprattutto nella seconda metà degli anni '80 e che oggi cominciano a essere abrogate e talvolta sostituite con nuove norme: Lazio (1985), Sardegna (1988), Emilia-Romagna (1988), Friuli Venezia Giulia (1988), Lombardia (1989), Veneto (1989), Umbria (1990), Piemonte (1993) Toscana (2000), Provincia autonoma di Trento (2009) – E recentemente la deliberazione n. 436/2019 del Consiglio della Regione Calabria.

3 Non trascurabili sono invece le premesse internazionali, quali motore di riconoscimento dei diritti fondamentali della comunità rom: la legislazione nazionale rinvia infatti a tal fine alla legge di ratifica della Convenzione europea per i diritti umani (la legge n. 848 del 1955), alla legge di ratifica della Carta sociale per i diritti umani (la legge 9 febbraio 1999, n. 30) e al Testo unico per la condizione dello straniero n. 286 del 1998.

4 Il caso è stato portato davanti al tribunale dall'Associazione 21 luglio e dall'European Roma Right Center

## C10. Grafico 1 • Insedimenti di Rom, Sinti e Caminanti in Italia per stabilità, anno 2014 (valore %)

Dei 516 insediamenti presenti nell'indagine, la grande maggioranza viene identificata come stabile o permanente – il 78,2%, ovvero 398 insediamenti su 516 –, mentre solo un 13,2% e 8,6% come, rispettivamente, precario/saltuario e temporaneo/stagionale

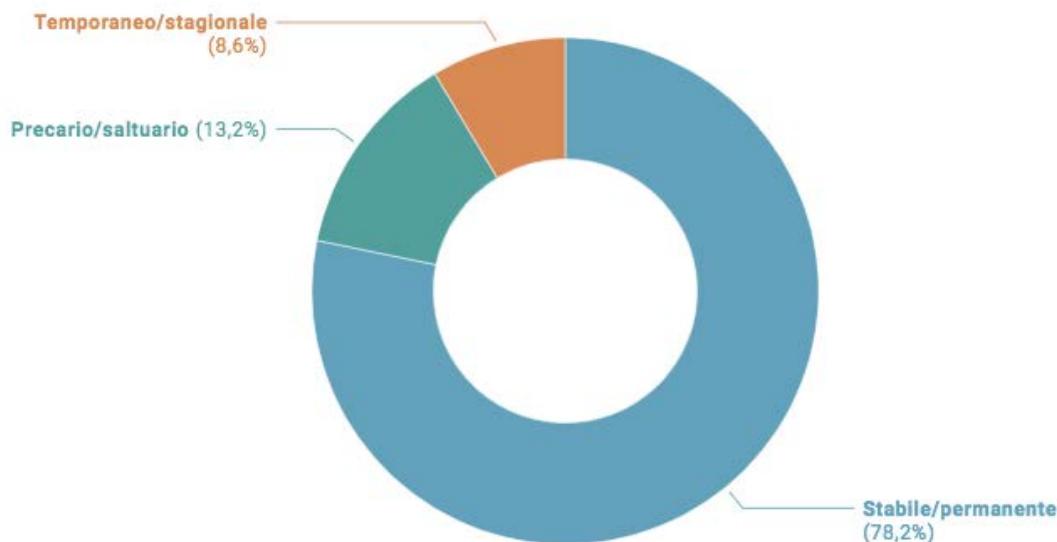


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Cittalia - Gli insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia • Scaricare i dati  
• Creato con Datawrapper

## C10. Grafico 2 • Insedimenti di Rom, Sinti e Caminanti in Italia per proprietà dell'area in cui si trova l'insediamento (valori %)



Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Cittalia - Gli insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia • Scaricare i dati  
• Creato con Datawrapper

Insomma, nel quadro generale delle politiche pubbliche attive del 2019, **hanno prevalso improvvisazione e speculazione politica** a scapito di una pianificazione progettuale possibile. Per l'ennesima volta, per i rom che ancora vivono in insediamenti di fortuna o istituzionali<sup>5</sup>, **lo Stato ha continuato con un approccio esplicitamente securitario ed emergenziale** nonostante le direttive europee chiedano da tempo un cambio di rotta radicale.

5 Ricordiamo che la stragrande maggioranza di rom e sinti in Italia vivono in casa e non in situazioni di disagio abitativo.

# La Strategia Nazionale e i progetti in essere

Proprio per le indicazioni europee, le politiche pubbliche italiane dovrebbero, dal 2012, trovare le proprie premesse nella Strategia nazionale di Inclusione di Rom, Sinti e Camminanti<sup>6</sup>. Per l'attuazione della stessa si è sviluppato un percorso che ha visto nell'UNAR, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, il punto nevralgico e attuativo, ma il suo ruolo, in questi anni, è stato solo quello di promotore di un confronto tra enti impegnati nella difesa dei diritti sul piano locale e nazionale e di filtro per una parte dei finanziamenti dedicati all'Italia. Attualmente, in questo quadro, sono attivi **solo quattro progetti di respiro nazionale**. Per tre dei quattro progetti i fondi derivano dal PON inclusione 2014-2020<sup>7</sup> e vedono l'UNAR come beneficiario del finanziamento ma non come realizzatore, in quanto la realizzazione dei progetti vede coinvolte terze parti presenti sul territorio nazionale e attive a diversi livelli nel contrasto alla marginalizzazione sociale e nella difesa dei diritti della minoranza romani.

L'unico progetto non finanziato dal PON inclusione è il progetto "TO.BE.ROMA. Toward a Better Cooperation and Dialogue Between Stakeholders Inside The National Roma Platform", finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del programma *Rights, Equality and Citizenship 2014-2020*. Il progetto si sta sviluppando su due linee principali: la prima è il **rafforzamento della partecipazione ai processi decisionali** delle associazioni che si occupano di diritti di rom e sinti, che passa per il consolidamento del dialogo e della cooperazione tra gli stakeholders appartenenti alla Piattaforma nazionale RSC, formata da associazioni di settore, coordinata proprio dall'UNAR; la seconda è il **contrasto delle discriminazioni**, e lo sviluppo di maggiori conoscenze e competenze rispetto all'antiziganismo e all'*hate speech*, tra giovani e donne rom attraverso incontri di formazione specifica sul tema<sup>8</sup>.

Un'attività più strutturata e concretamente finalizzata al rafforzamento della **cooperazione tra società civile ed enti locali** è quella avviata nell'ambito del progetto "Interventi pilota per la creazione di tavoli e network di stakeholder coinvolti a diverso titolo con le comunità RSC, al fine di favorire la partecipazione dei rom alla vita sociale, politica, economica e civica". In questo caso l'estensione territoriale è notevole, prevedendo il coinvolgimento di 8 comuni (Milano, Genova, Roma, Napoli, Catania, Messina, Cagliari, Bari) con l'apertura di altrettanti tavoli di lavoro costituiti, oltre a rappresentanti istituzionali, da *stakeholders* appartenenti ad associazioni e gruppi informali, ma anche imprese sociali, forze dell'ordine, mondo della scuola, del lavoro e delle istituzioni. Il progetto non fa riferimento ad una specifica linea di intervento individuata dalla strategia, ma tenta di **costruire un approccio complesso e partecipato** alla definizione delle politiche sociali di inclusione rivolte alle comunità romani, a partire dalle analisi dei bisogni locali. I tavoli di lavoro stanno avendo quindi un approccio locale, elaborando, a partire dalla conoscenza del contesto specifico, dei Piani di Azione Locali (PAL) dotati di uno specifico modello di *governance*, di azioni positive e di un piano di finanziamento, mantenendosi però all'interno del **network nazionale** e condividendo un approccio alla co-progettazione basato sulla progettazione di sistema, rispetto al quale si prevede una **formazione dei referenti territoriali**. Per garantire questa impostazione integrata e multidisciplinare, la realizzazione del progetto è stata affidata dall'UNAR a un'Associazione Temporanea di Imprese (ATI), composta da partner che coprono vari territori e livelli d'intervento. L'**approccio metodologico interdisciplinare** utilizzato si basa su una *pillar strategy* che dovrebbe tenere insieme ricerca e azione, pianificazione partecipata, capacità territoriale e comunicazione strategica. È prevista infatti anche l'attivazione di campagne di comunicazione strategica, una interna e una esterna. Il progetto è stato avviato a febbraio 2019, la mappatura dei bisogni

6 Elaborata a seguito della Comunicazione della Commissione Europea n.173 del 2011. Per scaricare il testo integrale <http://www.unar.it/cosa-facciamo/strategie-nazionali/strategia-rsc/>

7 Asse 3: Sistemi e modelli di intervento sociale, Priorità d'investimento: 911. Obiettivo specifico 9.5 "Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni rom, sinti e caminanti (RSC)- Azione 9.5.4. "Interventi di presa in carico globale, interventi di mediazione sociale e educativa familiare nonché di promozione della partecipazione e della risoluzione di conflitti".

8 <http://www.unar.it/cosa-facciamo/azioni-positive-e-progetti/progetto-to-be-roma/>

e delle caratteristiche territoriali sono state realizzate e presentate, insieme alle linee guida elaborate per la realizzazione dei PAL nel mese di luglio.

Un progetto che invece fa riferimento ad una specifica linea di intervento proposta dalla strategia, quella della **salute**, è il “Progetto salute. Promozione di strategie e strumenti per l’equità nell’accesso all’assistenza sanitaria di Rom, Sinti e Camminanti”. Il soggetto attuatore delegato dall’UNAR è in questo caso l’Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP). Per la realizzazione del progetto si prevede il **coinvolgimento delle aziende sanitarie** presenti nelle 14 città interessate dal PON Città Metropolitane 2014-2020. La finalità del progetto è quella di favorire l’**acquisizione** da parte delle aziende sanitarie territoriali **di conoscenze e competenze** a sostegno dell’implementazione del “Piano d’azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Camminanti”, in un’ottica di **equità nell’accesso alle opportunità di prevenzione e di cura** offerte dal Sistema Sanitario Nazionale (SSN). Il Piano, elaborato dal tavolo salute composto per la realizzazione della Strategia Nazionale, individua la suddivisione del campo di azione in **tre macroaree**: Formazione del personale sanitario; Conoscenza e accesso ai servizi per RSC; Servizi di prevenzione, diagnosi e cura. Il progetto, oltre a prevedere l’elaborazione di piani aziendali per l’implementazione del “**Piano d’Azione Salute**” attraverso metodologie partecipative e una fase di analisi dei contesti locali (focalizzata principalmente sulle **condizioni abitative e sui bisogni sanitari**) contempla la realizzazione di attività legate principalmente alle prime due macroaree. La durata prevista del progetto era dal luglio 2019 al dicembre 2020 ma è stato effettivamente avviato nel dicembre 2019 con la realizzazione di un modulo formativo a cura dell’INMP sul tema “Equità in salute: strategie e strumenti per l’accesso all’assistenza sanitaria da parte delle comunità rom, sinti e caminanti”.

Infine, un altro progetto attivato in ambito nazionale con i fondi del PON inclusione è “Un percorso culturale tra memoria e attualità. Promozione e diffusione della cultura di Rom, Sinti e Caminanti”, la cui realizzazione è stata affidata dall’UNAR al FORMAZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento delle P.A.. Il progetto si muove su tre linee di intervento principali: **memoria; rimozione dei pregiudizi; cultura, mediazione e territorio**. Rispetto alla prima linea di intervento il progetto prevedeva due viaggi tematici a Auschwitz-Birkenau finalizzati ad approfondire la storia del “**Porrajmos/Samudaripen**, nell’occasione di due ricorrenze fondamentali per la comunità RSC: il 2 agosto (Data della “soluzione finale” del campo degli “zingari” di Birkenau) e il 27 gennaio (Giorno della Memoria), con la pubblicazione finale di un prodotto editoriale.<sup>9</sup>

La linea dedicata al contrasto dei pregiudizi, denominata “Pregiudizi di ieri e di oggi”, prevede la realizzazione di un **percorso formativo** di due giorni **rivolto agli operatori dei media sul tema dell’antiziganismo**. Per la terza linea si sono previsti invece interventi di animazione sociale e diffusione della cultura romani, agendo quindi sulla sensibilizzazione dei territori attraverso l’organizzazione di 5 eventi.

In sintesi, a 8 anni dall’elaborazione della Strategia, il **quadro dei progetti di promozione dei diritti appare troppo debole e insufficiente**, soprattutto rispetto al condizionamento, necessario, delle azioni degli enti locali.

.....

9 Rispetto al viaggio previsto per il 2 agosto ci sono evidenze della sua realizzazione e dei “risultati” raggiunti consultabili sul sito dell’UNAR. Nella pagina dedicata all’evento si legge che il viaggio ha visto la partecipazione di un “gruppo, composto da 27 giovani, studenti, ricercatori, insegnanti, artisti e attivisti rom e sinti, caratterizzato da un’ampia diversità regionale, di genere, di gruppi interni alla comunità, del livello di istruzione e delle condizioni sociali degli stessi, ha risposto con una partecipazione globale e attiva. Nel corso della visita la delegazione ha avuto modo di incontrare rappresentanti del Central Council of Roma and Sinti, della Commissione Europea, del Consiglio d’Europa, di diverse organizzazioni non governative di altri Paesi europei. La visita ha prodotto una riflessione per la futura valorizzazione del percorso nell’ambito delle attività della Strategia Nazionale Rom Sinti e Caminanti (2012-2020) con l’idea della creazione di un board di giovani esperti di Porrajmos, motivati come agenti a tutela di diverse fasce e gruppi minoritari discriminati; è emersa la necessità di strutturare nuovi percorsi formativi – prevedendo un lavoro “oltre Auschwitz”, sulle “altre” deportazioni e altri campi. In particolare si è auspicata la diffusione della tematica in ambito scolastico, in ogni ordine e grado e con il coinvolgimento dei Dirigenti, con l’obiettivo ultimo di un inserimento del tema nei curricula scolastici”. <http://www.unar.it/cosa-facciamo/strategie-nazionali/memoria-e-cultura/>

# L'approccio delle Regioni, il caso della Calabria e del Piemonte

Come più volte sottolineato anche nei report precedenti, in Italia la legislazione regionale ha rappresentato, sin dagli anni ottanta, la cifra essenziale delle politiche pubbliche italiane. Il 2019, da questo punto di vista, ha visto un rinnovamento di questa impostazione, vedendo l'approvazione della **prima legge dedicata alle comunità romani nella Regione Calabria** e di un Disegno di Legge presentato al Consiglio regionale piemontese.

È particolarmente degno di nota il caso dell'approvazione della Legge n. 436/2019 da parte del Consiglio regionale calabro, rubricata "**Integrazione e promozione della minoranza romani**" e recante modifiche alla precedente Legge regionale del 19 aprile 1995, n. 19.

Il testo è stato approvato il 19 novembre 2019 e introduce importanti elementi originali per quel territorio, non più a scopi meramente emergenziali, ma di **promozione della cultura e lingua** della comunità romani stanziata sul territorio calabro. La Legge, oltre ad evidenti **riconoscimenti storico-culturali** finora sostanzialmente negati, istituisce presso la Giunta regionale di Calabria l'Ufficio regionale dell'OTP (Osservatorio territoriale partecipativo) e del **Garante regionale per i diritti delle comunità romanès calabresi**. Tali strumenti sono volti alla tutela della minoranza romani favorendo e supportando gli scambi reciproci, la partecipazione attiva e l'elaborazione e il monitoraggio di politiche differenziate di promozione della comunità romani, sempre in coerenza con il paradigma "**riconoscimento-partecipazione-responsabilizzazione**". La Regione Calabria già nel 2015 aveva discusso una proposta di legge per la promozione della lingua romani, promossa da attivisti per i diritti, giustificando tale necessità con il nuovo indirizzo politico basato sull'integrazione e inclusione e che contestualmente si allontana dalle politiche poco differenziate e di **stampo assistenzialista** che fino a quel momento avevano dominato la scena nazionale.

Di tutt'altro segno il Disegno di Legge al Consiglio Regionale del Piemonte. Innanzitutto perché, contrariamente alla Calabria, il Piemonte ha una lunga tradizione di legislazione sul tema. Un primo approccio all'argomento è del 1993, con l'emanazione di una specifica Legge contenente "*Interventi a favore della popolazione zingara*", n. 26 del 10 giugno<sup>10</sup>. Diverse sono state le applicazioni, spesso ambivalenti, che si sono susseguite nel corso degli anni. Fino all'8 novembre 2019, quando è stato, appunto, approvato il disegno di legge rubricato "**Norme in materia di regolamentazione del nomadismo e di contrasto all'abusivismo**". La proposta è dell'Assessore alla Sicurezza Fabrizio Ricca (Lega) e si prefigge la **chiusura dei campi** "stanziali e formali" e un conseguente **divieto di transito sul territorio nazionale** per un periodo superiore ai tre mesi. Allo sgombero forzato, però, non è previsto segua alcun percorso alternativo di inclusione né nuove soluzioni abitative. Il disegno di legge presenta inoltre numerose **misure discriminatorie** nei confronti della comunità rom, sommata all'evidente violazione di diritti umani: le nuove "aree di transito" sarebbero accessibili solo a chi dichiara le proprie generalità e sia in possesso di una speciale smart-card. Inoltre, al fine di poter accedere ad un alloggio permanente, sarà obbligatoria l'applicazione di microchip agli animali domestici e la presentazione ai pubblici uffici di documenti di immatricolazione e assicurazione dei veicoli di proprietà, requisiti però non richiesti per il medesimo fine ai "non rom". Le aree di transito espone nel disegno di legge saranno infine monitorate mediante impianti di sorveglianza e verranno allontanati dalle stesse coloro che rifiuteranno una proposta di inserimento lavorativo o qualora venga registrata una

10 Disegno di Legge presentato il 13 agosto 1990 dalla Giunta Regionale Piemonte in tema di Lavoro e Movimenti migratori, pubblicato in data sul Bollettino Ufficiale n. 24, divenuto Legge Regionale n. 26/1993 ed entrato in vigore in data 1 luglio 1993 - <http://www.integrazionemigranti.gov.it/>

frequenza scolastica irregolare dei bambini<sup>11</sup>. La **proposta di legge** della Giunta piemontese appare dunque **di dubbia legittimità costituzionale e internazionale**. Da molte parti viene infatti evidenziata la violazione dell'articolo 120 comma 1 della Costituzione italiana, che vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolano la libera circolazione ed il soggiorno delle persone, nonché il loro lavoro. Si fa inoltre riferimento a **controlli, sanzioni e modalità di sorveglianza** contrari a quanto disposto dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'uomo**, il cui principio di non discriminazione è pilastro fondamentale, anche e soprattutto, in tema di protezione delle minoranze<sup>12</sup>.

Il Disegno di Legge è divenuto dunque rapidamente oggetto di contestazioni poiché, oltre a non soddisfare le esigenze della popolazione rom stanziata sul territorio piemontese, ne alimenta l'esclusione e la ghettizzazione.

## Roma Capitale tra diritto alla casa e Piano di Inclusione

Il 2 aprile del 2019 nel quartiere di Torre Maura un gruppo di residenti, appoggiati da esponenti delle organizzazioni di estrema destra Casa Pound e Forza Nuova, hanno dato vita a una **protesta violenta** contro il **trasferimento di alcune famiglie rom** in una struttura pubblica nel quartiere di Torre Maura, nella periferia est della Capitale. La sindaca Virginia Raggi, all'indomani dell'accaduto, ha dichiarato "Sono intervenuta questa notte per evitare che la situazione degenerasse, c'era un clima molto pesante, d'odio. La procura ha anche aperto un fascicolo proprio per odio razziale."<sup>13</sup> Gli alti livelli di tensione hanno in effetti spinto il Comune a fare un passo indietro rispetto all'avviamento del centro e le famiglie sono state trasferite in un altro "centro di raccolta"<sup>14</sup>.

Forse ancor più grave è ciò che è accaduto nelle settimane successive nei vicini quartieri di Casal Bruciato e Torre Gaia. Anche qui la **questione abitativa** è stata la causa scatenante delle proteste di alcuni residenti, ma in questi casi **le proteste si sono scagliate contro famiglie legittimamente assegnatarie di alloggi di edilizia popolare**. Le organizzazioni neo fasciste hanno cercato di strumentalizzare la situazione, sostenendo l'arbitrarietà dei criteri utilizzati per l'affidamento delle case di edilizia popolare, che favorirebbero sempre cittadini stranieri. Il Campidoglio, in risposta, ha dichiarato in una nota che "Le assegnazioni delle case di Edilizia Residenziale Pubblica vengono effettuate esclusivamente e scrupolosamente in base alla disponibilità degli immobili e all'ordine delle graduatorie, escludendo qualsiasi discriminazione, possa essere essa di etnia, credo o religione. Le graduatorie rispettano i dettami della normativa regionale vigente e sono stilate in base ai criteri stabiliti nel bando comunale, che è stato emanato nel 2012"<sup>15</sup>. Nei giorni successivi anche in zona Torre Gaia<sup>16</sup> e di nuovo a Casal Bruciato, dove addirittura un presidio attendeva il trasferimento della **famiglia assegnataria**, che è riuscita a raggiungere la casa, tra spintoni e minacce, solo **scortata da agenti**

11 <https://www.asgi.it/notizie/piemonte-legge-rom-discriminatoria/> - Comunicato Stampa Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, 27 novembre 2019

12 Norme in materia di non discriminazione sono previste dalla Carta delle Nazioni Unite (artt.1-55), dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art.2), dai due Patti internazionali relativi, rispettivamente, ai diritti civili e politici ed ai diritti economici, sociali e culturali (art.2) e dalle altre Convenzioni internazionali in materia di diritti umani.

13 [https://roma.repubblica.it/cronaca/2019/04/03/news/torre\\_maura-223206812/](https://roma.repubblica.it/cronaca/2019/04/03/news/torre_maura-223206812/)

14 <https://www.terrelibere.org/torre-maura-gioco-oca-sgomberi/> <https://www.internazionale.it/bloc-notes/2019/04/04/rom-torre-maura-roma>

15 <http://www.today.it/cronaca/proteste-contro-rom-casal-bruciato-roma.html>

16 [https://roma.repubblica.it/cronaca/2019/09/19/news/roma\\_famiglia\\_rom\\_rinuncia\\_a\\_casa\\_popolare\\_insultati\\_dai\\_residenti\\_-236404477/](https://roma.repubblica.it/cronaca/2019/09/19/news/roma_famiglia_rom_rinuncia_a_casa_popolare_insultati_dai_residenti_-236404477/)  
<https://www.ilpost.it/2019/05/08/casal-bruciato-rom-proteste/>

**di polizia.** A seguito di questo episodio il 10 maggio 2019, Simone Sapienza, segretario di Radicali Roma, Carlo Stasolla, presidente dell'Associazione 21 luglio e Valentina Calderone, direttrice di A Buon Diritto, insieme all'avvocato Francesco Mingiardi, hanno depositato in Procura un esposto per denunciare i fatti e gli episodi di violenza che si sono verificati contro i legittimi assegnatari. Il reato ipotizzato è quello di minacce (articolo 612 del c.p.), con l'aggravante dell'odio razziale. In più, ci sono la propaganda e l'istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa e l'ipotizzata natura sediziosa di queste manifestazioni.

Tutti questi eventi hanno rimesso Roma al centro del **dibattito nazionale** sulle politiche e le strategie di **superamento dei campi monoetnici**. In particolare, a finire sotto i riflettori, è stato il "Piano di indirizzo di Roma Capitale per l'inclusione delle Popolazioni Rom, Sinti e Camminanti ("PIRSC" adottato nel 2017 con Deliberazione n.105). Per la sua applicazione, fino ad ora, sono stati aperti **3 bandi di gara**. A luglio del 2017 quello per l'affidamento del "Progetto d'inclusione sociale in favore delle persone rom, sinti e caminanti per il superamento dei campi rom La Barbuta e Monachina". L'appalto, finanziato con fondi del PON-Metropolitano, è stato affidato alla Croce Rossa e prevede la chiusura definitiva dei due insediamenti entro il dicembre 2020. Il progetto, nei contenuti in linea con il Piano e la Strategia, ha come obiettivo la **realizzazione di percorsi di autonomia** per il superamento della residenzialità dei campi. Nel bando si sottolineava che i "percorsi dovranno prevedere la programmazione e attuazione, secondo tempistiche definite, di misure sistematiche volte al raggiungimento della progressiva inclusione sociale, economica ed abitativa". Un **primo bilancio** sull'efficacia delle azioni previste è stato fatto, proprio nei giorni in cui chiudiamo il report, dall'Associazione 21 luglio, che ne **critica aspramente l'efficacia**. In particolare, secondo il report, la **poca efficacia del progetto** rispetto a una tendenza spontanea e graduale ad uscire dai campi in maniera autonoma, supportata dalla velocizzazione dello scorrimento delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare (apertura di tre graduatorie in un anno e mezzo) fattore che fa meglio comprendere la gravità degli eventi di Casal Bruciato e Torre Gaia.

Tornando invece a Torre Maura, il 17 febbraio 2019 viene aggiudicato alla Cooperativa Sociale Mediahospes (Determinazione n.570)<sup>17</sup> l'appalto per la gestione di un "**centro di raccolta**", individuato in Via Codirosconi, che doveva accogliere **famiglie rom in condizioni di fragilità sociale**. Risulta significativo che, anche se l'assegnazione della nuova struttura non ha interessato direttamente beneficiari del Piano, la nascita di un "centro di raccolta rom" si pone fortemente in **contraddizione rispetto alle azioni annunciate dal Piano**, presentato come discontinuità all'approccio emergenziale che avrebbe permesso "il graduale superamento delle residenzialità dei campi, dei centri di raccolta e dei villaggi della solidarietà presenti nel territorio capitolino".

Infine, all'indomani dei **gravi eventi di violenza** che hanno segnato il 2019 e messo in luce le **criticità e i limiti di pianificazione degli interventi capitolini**, viene resa pubblica, precisamente l'8 maggio, la "Procedura aperta per l'affidamento del Progetto di inclusione sociale per le persone rom, sinti e camminanti e superamento del villaggio attrezzato di Castel Romano"<sup>18</sup>. L'intervento su Castel Romano assume un **carattere di urgenza**, giustificato dalla constatazione delle **gravi condizioni igienico-sanitarie** del "villaggio attrezzato" più grande d'Europa e dalla necessità di liberare un territorio appartenente a una riserva naturale, concesso in via emergenziale nel 2005 e mantenuto a suon di deroghe per accogliere le famiglie sgomberate da un'altra zona. Il bando prevede lo smantellamento del campo entro il giugno 2022, sgombero che deve passare per l'avviamento di percorsi individualizzati di inclusione sociale, per cui si prevede l'estensione degli stessi strumenti utilizzati con le famiglie firmatarie del Patto residenti alla Barbuta e a Monachina. Ad oggi non è ancora conclusa la procedura di assegnazione, dimostrando le difficoltà di attuazione del Piano del 2017, presentato come azione di rottura delle politiche precedenti, ma ad oggi rimasto sulla carta, soprattutto in termini di pianificazione e coordinamento delle azioni pubbliche.

17 Roma Capitale, Ufficio Speciale Rom, Sinti e Caminanti, Determinazione Dirigenziale n.QE/570/2019 del 27 febbraio 2019.

18 Ufficio Speciale Rom, Sinti e Caminanti di Roma Capitale, Determinazione dirigenziale n. 1426 dell'8 maggio 2019.

## Conclusioni

In sintesi, analizzando la situazione dei diritti di rom e dei sinti in Italia nel 2019, emerge ancora una volta la **mancanza di un quadro nazionale coerente** con le direttive della Strategia Nazionale di Inclusione, varata nel 2012. Sul piano istituzionale si registra una sostanziale **continuità** con l'approccio storico: **sgomberi generalizzati** e senza prospettiva, **ghetti istituzionali**, **strumentalizzazioni nelle propagande elettorali** e soprattutto la sostanziale **inefficacia della progettualità** a medio e lungo termine. Tutto questo mentre si continua ad assistere ad un susseguirsi di gravi fatti di cronaca, anche di estrema violenza, contro appartenenti alle comunità rom e sinte italiane. In questo quadro, rimangono sostanzialmente inattuate azioni sollecitate da più parti, a cominciare dall'**interruzione della spirale degli sgomberi forzati**. I cosiddetti campi-nomadi si possono superare solo con interventi sistemici e integrati alle risorse territoriali, rompendo lo schema delle "politiche dedicate" e costruendo di un quadro nazionale coerente dove le amministrazioni locali siano costrette a muoversi.



*Capitolo*

# 11. LGBTQI+

*Scritto da: Antonia Caruso*

## Il punto della situazione

La sigla LGBTQI+ racchiude una vastità di esperienze che un report dei diritti può mostrarne solo in parte, cioè quella che in qualche modo può rientrare in un discorso legislativo, che sia di tutela o meno. Quanto più la legislazione riguardante una **popolazione minoritaria** è limitata, infatti, tanto più le esperienze e le tutele saranno non rappresentate e marginali, o addirittura proprio al di fuori dei confini del diritto. Cioè **tutte le vite al margine**.

Non è riduttivo affermare che al momento **l'apparato legislativo è inadeguato**. Le leggi non sono aggiornate (come la 164/1982 per le persone trans) o tutelano in maniera parziale (come la legge 76/2016 sulle unioni civili). Inoltre tutte le iniziative legislative ad oggi per essere approvate sono dovute sempre arrivare ad un **compromesso** con lo stralcio di qualche articolo, come la **stepchild adoption** all'interno della legge per le Unioni Civili o la gestazione per altri (GPA) nella legge regionale contro l'omobittransfobia in Emilia Romagna.

Se da una parte è giusto considerare la popolazione LGBTQI+ come un soggetto unitario, **sia sul piano culturale sia su quello legale**, è anche e forse più corretto tenere in considerazione le differenze sostanziali tra tutte le diverse componenti. La stessa istanza, come può essere ad esempio la **genitorialità**, assume valenze diverse a seconda della lettera. Un esempio: un uomo gay single, una coppia gay, una coppia lesbica, una coppia in cui una delle due persone è bisex o trans, una persona trans, si rapportheranno in maniera diversa con gli aspetti legali, culturali e sanitari dell'essere genitore.

Allo stesso modo e a costo di risultare pedanti è essenziale parlare di **omobittransfobia** e non solo di omofobia, come fanno invece i principali mezzi di comunicazione.

Le discriminazioni che un uomo cis gay subisce sono diverse rispetto a quelle di un uomo gay trans o di una donna bisex. Dobbiamo considerare la **misoginia come elemento strutturale** delle discriminazioni e della violenza, così come la bifobia, molto presente anche in ambienti LGBTQI+. La violenza omobittransfobica dev'essere considerata come **violenza di genere**. È un tipo di violenza che colpisce persone considerate devianti rispetto alle cosiddette norme di genere. Che sia quindi verso uomini effeminati, o donne lesbiche mascoline o persone trans, la violenza contro la popolazione LGBTQI+ è una **violenza contro una presunta infrazione delle norme di genere** tutto ciò che non è eterosessuale e/o cisgenere. Da questa prospettiva qualsiasi provvedimento prima legislativo e poi amministrativo suona come una concessione che lo Stato e la società fanno alla popolazione LGBTQI+.

Non tutte le sigle presentano le stesse problematiche e non tutte le problematiche sono gestibili attraverso soluzioni legali. Oltretutto **non ci sono praticamente dati e rilevazioni sistematiche** in nessun campo, a parte le unioni civili che in quanto atto amministrativo viene per forza registrato e permette quindi di avere dei dati certi.

**L'approccio legislativo è principalmente di tre tipi:** regolamentazione dei rapporti di coppie tra persone dello stesso sesso, quindi su un piano amministrativo; criminalizzazione dei comportamenti omobittransfobici, dal punto di vista penale; e istituzione di osservatori regionali.

## Uno sguardo dall'Europa

Nella classifica ILGA (International Lesbian and Gay Association) dei 49 stati europei in base a numerosi criteri riguardanti tutele e legislazioni per le persone LGBTQI+ **l'Italia viene messa al 35° posto.**

Ai primi posti troviamo Malta, Belgio e Lussemburgo. In fondo alla classifica, dopo l'Italia, troviamo paesi che negli ultimi anni hanno messo in atto una repressione omolebobittransfobica piuttosto evidente come Polonia, Russia e Turchia, oltre a microstati come il Principato di Monaco e San Marino. **Interessante anche notare l'assenza del Vaticano.**

La forte **ondata conservatrice contro i diritti civili** che sta avvenendo in Europa ha colpito duramente anche l'Italia, che si è sempre discostata molto sui temi dei diritti dagli altri stati dell'UE dell'area mediterranea, complice la presenza forte e continuativa del Vaticano nella vita politica italiana e dell'estrema destra.

Insieme negli ultimi anni hanno dato vita alla cosiddetta **galassia no-gender**, composta da varie associazioni di stampo cattolico e di destra che stanno portando avanti attivamente azioni di contrasto in primo luogo alla popolazione LGBTQI+ e non solo.

Oltre a un'attiva contrapposizione alla popolazione LGBTQI+, questi gruppi sono **contro l'aborto, il divorzio, il sex work, la GPA.** Questo a partire dalle opposizioni politiche nei luoghi istituzionali fino ad arrivare ai gruppi di genitori all'interno della scuola pubblica. LA conseguenza è stata quindi una **maggiore difficoltà nella diffusione di programmi di prevenzione e sensibilizzazione** contro il bullismo, il bullismo omofobico e la varianza di genere nei minori.

## Le famiglie LGBTQI+: Le Unioni Civili

Gli ultimi dati relativi alle unioni civili sono relativi al 2018. Riportano 2.371 unioni civili, che insieme alle 8.506 del biennio precedente fa raggiungere la **quota complessiva di quasi 11.000 unioni civili.** A guidare le unioni civili sono state Roma per le città e la Lombardia per le regioni. A seguire in ordine Milano, Torino, Firenze, Napoli, Bologna, Venezia, Genova, Bari e Reggio Calabria, e Lazio, Emilia Romagna, Toscana, Piemonte, Basilicata e Molise.

Emerge chiaramente se non proprio una spaccatura ma almeno una **distanza considerevole tra Nord e Sud** e tra capoluoghi di provincia e città più piccole. I dati Istat ci restituiscono un quadro di **unioni civili effettuate prevalentemente da maschi.** L'età media si aggira intorno ai 45 anni per le donne e 49 per gli uomini, quindi persone che presumibilmente hanno dovuto aspettare per poter regolamentare la propria unione. Con un aumento progressivo delle unioni civili è lecito aspettarsi anche le situazioni collaterali: figli, separazioni, indennizzi.

Nel 2019 giunge la prima sentenza per un assegno di mantenimento conseguente alla separazione di un'unione civile.

Nel 2020 sempre nell'ambito di una coppia lesbica ma non unita civilmente perché una delle due persone è deceduta prima dell'entrata in vigore delle unioni civili **la Corte di Cassazione ha imposto all'INPS il pagamento della pensione di reversibilità.**

## C11. Grafico 1 • Unioni civili e matrimoni in Italia

Il grafico rappresenta la progressione delle unioni civili in confronto a quella dei matrimoni negli anni 2017 e 2018. Cliccando su "Unioni Civili" si può visualizzare il dato sulle coppie. Non vengono forniti da ISTAT i dati sulle unioni civili FF<sup>2</sup>, per questa ragione le coppie vengono ripartite in coppie MF<sup>1</sup>+FF<sup>2</sup> e coppie MM<sup>3</sup>



Fonte: ISTAT, Grafico: [www.rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

1 MF: Unione civile tra un uomo e una donna

2 FF: Unione civile tra due donne

3 MM: Unione civile tra due uomini

Quando parliamo di famiglie LGBTQI+ dobbiamo considerare le molte forme che le famiglie possono avere. Ci sono famiglie con figli e figlie nati e nate da precedenti relazioni eterosessuali, famiglie senza figli, single con figli o figlie adottati/e, famiglie allargate, famiglie eterosessuali con figli LGBTQI+, coppie omosessuali che hanno avuto figli tramite GPA o adozione. Alcune, anzi quasi tutte queste forme di famiglie si possono rintracciare nelle relazioni eterosessuali le quali però hanno maggiori tutele.

Attualmente **il grande buco legislativo riguarda proprio i minori**. Non essendoci una legislazione univoca, le singole vicende vengono gestite singolarmente. Ci sono casi di **mancata trascrizione degli atti e anche impossibilità di adottare**, tramite stepchild adoption, i figli del/la partner. In **mancanza di una legislazione unitaria** a livello nazionale ogni singolo caso è una causa a sé stante, la gestione è quindi dei vari tribunali dei minori e dalle singole amministrazioni comunali. Essendo la trascrizione un atto amministrativo, i Comuni possono rifiutarsi di trascrivere gli atti di nascita di figli di coppie omogenitoriali e, quando fatte, queste trascrizioni possono comunque essere impugnate dalla procura per essere contestate. Nel Gennaio di quest'anno però la **Corte di Trento ha decretato legittimo l'atto di nascita di un bambino con due madri** dopo che il comune di residenza si era rifiutato di trascriverlo.

La mancata approvazione della stepchild adoption crea un **vuoto prima di tutto di tutele e poi di possibilità**. La madre non partoriente non ha alcun diritto né alcuna potestà sui figli i quali non hanno autonomia fino al raggiungimento della maggiore età. Basti pensare a **situazioni come emergenze mediche** dove se non si hanno accertati legami di parentela non si ha alcun diritto di visita o di prendere decisioni riguardanti la salute. L'eliminazione della stepchild adoption comporta anche la **mancata instaurazione di vincoli parentali** con gli altri componenti della famiglia. **Non ci sono nonni e nonne (dai quali poter anche ereditare), non si ci sono fratelli e sorelle.**

Regolamentare e quindi anche tutelare una coppia di uomini e una coppia di donne sono due cose molto differenti, dato che all'interno di una coppia lesbica una delle due è capace di portare avanti una gravidanza. In Italia però **la legge 40 in materia di Procreazione Medicalmente Assistita (PMA) non è prevista per le coppie dello stesso sesso** e quindi per le coppie lesbiche. Serve un'interpretazione della legge 40 per poter aver accesso alla PMA.

## Leggi regionali e nazionali

Il contrasto alle discriminazioni passa anche dal piano penale, o meglio dal **tentativo di limitare le discriminazioni** attraverso provvedimenti principalmente sanzionatori, cioè con una condanna pecuniaria o reclusiva che dovrebbe dissuadere dal compiere o istigare atti di violenza. **Alcune regioni - Toscana, Umbria ed Emilia Romagna - hanno una legislazione in merito.** In Puglia c'è un DDL non ancora approvato.

La Toscana è stata una delle prime a emanare nel 2004 una legge regionale. La legge 63/2004 è molto specifica e dettagliata. Parla di tutele sul lavoro, di formazione sul lavoro e nella sanità. Sulla sua eventuale attuazione non sono disponibili dati.

**L'Umbria ha una legge regionale che rischia di essere abolita** dalla nuova presidente della regione Daniela Tesei, eletta a fine 2019 con una coalizione di destra.

La Regione Emilia Romagna ha ugualmente una sua legge, come sempre osteggiata dalla destra, entrata in vigore nel luglio 2019.

Anche questa, come quella toscana, promuove la formazione, la responsabilità sociale delle imprese, la tutela delle famiglie compreso il sostegno ai comuni che decidono di trascrivere le nascite di figli di coppie omogenitoriali, **l'istituzione di un osservatorio regionale sulle discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere**, la decisione di farsi parte civile in "casi di violenza commessa contro una persona a motivo dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere, di particolare impatto e rilevanza sociale nella vita della comunità regionale, [...] devolvendo l'eventuale risarcimento a sostegno delle azioni di prevenzione contro tali tipi di violenza o discriminazione e **l'istituzione di un Fondo di solidarietà** per la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazioni, destinato a sostenere le spese per l'assistenza legale.

Per ottenere l'approvazione di questa legge, sotto pressione dell'area della destra, si è dovuto arrivare all'aggiunta del comma 2-bis dell'articolo 13 della legge regionale 27 del 2014 in materia di Pari Opportunità. Questo comma si **contrappone esplicitamente alla Gestazione Per Altri (GPA)**, nella quale «la Regione non concede contributi ad associazioni, anche se regolarmente iscritte nei registri previsti dalla normativa vigente, che nello svolgimento delle proprie attività realizzano, organizzano o pubblicizzano la surrogazione di maternità.» La destra è quindi riuscita, attraverso una contrattazione, a porre un piccolo limite istituzionale alla GPA, pratica criticata anche da Arcilesbica nazionale.

**Sul piano nazionale invece non è stata ancora approvata nessuna legge**, e al momento sono depositati due DDL distinti. Nel 2018 è stata presentata un DDL da parte del deputato del PD Alessandro Zan per una revisione dell'articolo 604-bis e 604-ter del codice penale che tratta di "propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa".

La proposta di legge è volta quindi ad ampliare lo spettro dei comportamenti discriminatori a quelli contro le discriminazioni «per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi» aggiungendo «oppure fondati

sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere». Le sanzioni sono quindi **reclusione fino a un anno e sei mesi o multa fino a 6.000 euro**. Nonostante si sia scelta una formula abbastanza ampia da non fare nessun tipo di omissione, ad esempio sulla bifobia o sulla lesbofobia, i giornali continuano a parlare di legge contro l'omofobia o, nei casi migliori, legge contro l'omotransfobia.

Nel 2019 è stato invece scritto e presentato un altro DDL S.1776 da parte della parlamentare 5S Alessandra Maiorino e sottoscritto da vari parlamentari dello stesso gruppo politico.

Come il DDI Zan, il DDL Maiorino è un allargamento dell'articolo 604-bis e 604-ter. Nonostante la dicitura del tipo di violenza sia limitato a omofobia e transfobia, **il disegno di legge ha però diverse implementazioni importanti**. Anzitutto, istituisce con l'articolo 5 la **Giornata nazionale contro le discriminazioni determinate dall'orientamento omosessuale, bisessuale o dall'identità di genere**, durante la quale "le amministrazioni pubbliche sono invitate a organizzare cerimonie commemorative o celebrative e a favorire, in particolare nelle scuole di ogni ordine e grado, la promozione e l'organizzazione di studi, di convegni e di momenti comuni di narrazione e di riflessione sulle tematiche" ma senza che ne derivino "nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica."

L'articolo 6 prevede **l'istituzione di centri antiviolenza** con un incremento di "4 milioni di euro annui" per il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità e l'articolo 7 invece un rapporto statistico a cura dell'ISTAT su "rilevazione statistica sulle discriminazioni e sulla violenza in ragione dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere o del ruolo di genere della vittima che ne misuri le caratteristiche fondamentali e individui i soggetti più a rischio con cadenza almeno triennale." Al momento è in lavorazione una proposta di legge unificata dei due DDL.

Com'è possibile notare, alcune predisposizioni legislative regionale offrono più tutele, almeno sulla carta, soprattutto per quanto riguarda il lavoro e la formazione. **L'accesso al lavoro è infatti una della grandi discriminanti della popolazione, soprattutto per le persone trans e in particolare per le donne trans.**

## L'omobilesbotransfobia

Usando solamente i casi di cronaca sui giornali, Arcigay ha riportato 187 casi di omobilesbotransfobia nel periodo compreso tra maggio 2018 e maggio 2019: **68 in più rispetto all'anno precedente**. Ovviamente e purtroppo sono solo una parte degli episodi di discriminazione che accadono nel nostro paese.

Violenze e discriminazioni omobilesbotransfobiche hanno forme diverse e molteplici. Si va dall'incremento di quel tipo di violenza agita collettivamente, sia da gruppi - le cosiddette baby-gang - che da gruppi di destra ed estrema destra. **Anche in famiglia, uno spazio sociale che dovrebbe essere sicuro, spesso si agisce violenza**, in genere dopo il coming out.

Possiamo anche considerare la volontà di non trascrivere determinati atti amministrativi, come quello di nascita, come **omobilesbotransfobia di carattere istituzionale**.

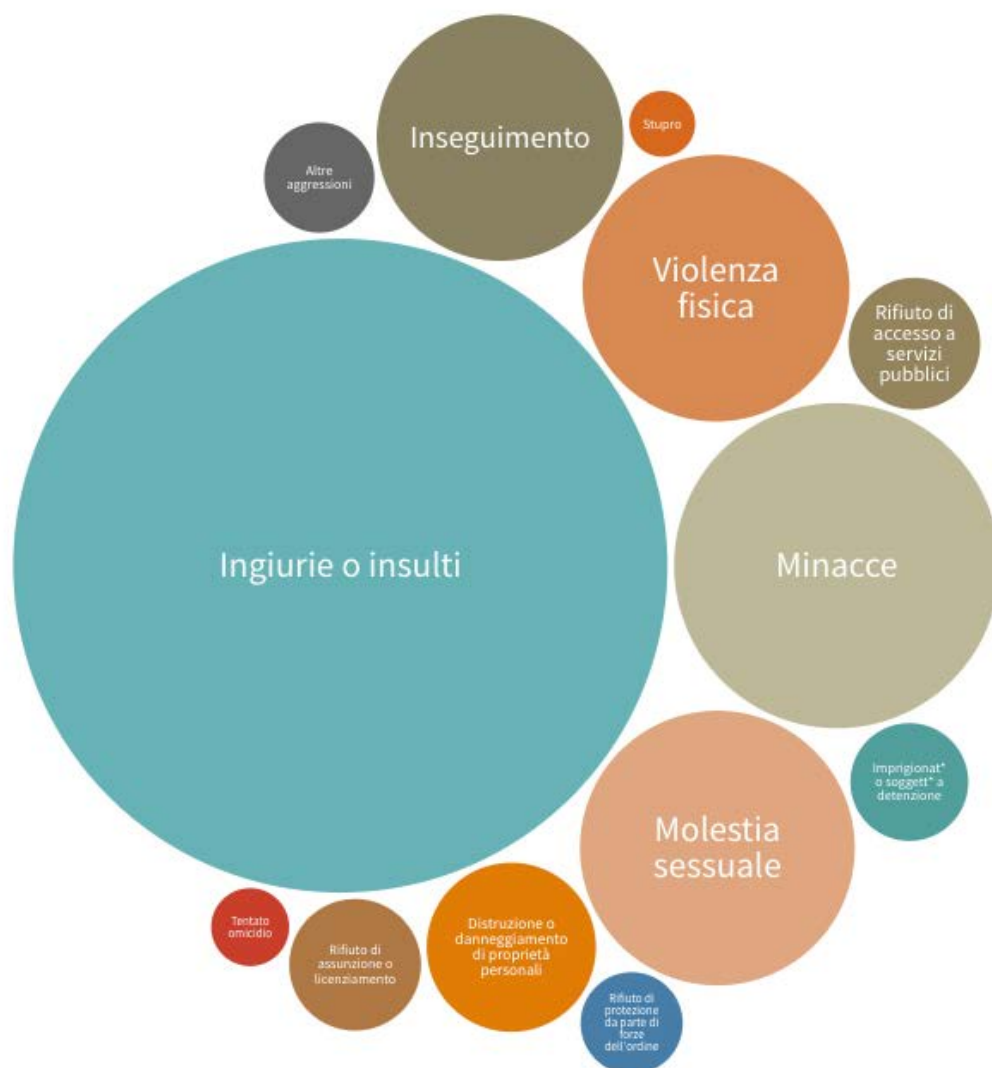
**Si discrimina anche nei luoghi di lavoro**. Per le persone trans l'accesso al lavoro è problematico perché ci sono due tipi di ostacoli, l'aspetto e la condizione anagrafica non ancora rettificata.

In ascesa anche **l'hate speech sui social**. Il report di Vox, che ha come corpus i contenuti di 215.377 tweet, ha riscontrato come 11.741 di questi contenevano **commenti omofobici**, evidenza che l'incidenza maggiore sia proprio nelle grandi città Milano, Venezia, Bologna e Napoli.

Interessante notare come su 17 keywords, solo 2 siano insulti a persone lesbiche e i restanti verso uomini gay. Questo evidenzia quanto nell'omobitrasfobia sia da sempre l'omofobia maschile a spiccare.

## C11. Grafico 2 • Episodi di omobitrasfobia<sup>1</sup> in Italia

Il grafico, tratto dal rapporto *Hate crimes no more*, mostra i risultati della ricerca che ha coinvolto 672 persone provenienti da tutte le regioni d'Italia per la durata di 6 mesi



Fonte: [Rapporto "Hate crimes no more"](#), [Grafico: rapportodiritti.it](#) • **1** L'omobitrasfobia è il complesso di reazioni di ansia, avversione, rabbia, paura che alcuni provano nei confronti delle persone omosessuali (gay e lesbiche), bisessuali, delle persone transessuali e transgender. È dovuto a pregiudizi e stereotipi, che giustificano la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere non conforme e l'uso di linguaggi e comportamenti aggressivi verso queste soggettività, svalutandole rispetto alle persone eterosessuali.

Per quanto riguarda la bifobia, invece, **assistiamo alla “cancellazione” della bisessualità**. Se non esistono le persone bisessuali di conseguenza non esiste nemmeno la bifobia, non fosse che **la cancellazione della bifobia è bifobia stessa**. I dati riportati nel documento della commissione Europea Social [“Eurobarometer](#)

of acceptance of LGBTQI+ people in the UE” mostrano l’Italia come un **paese estremamente consapevole delle discriminazioni e contemporaneamente piuttosto discriminante.**

Interessante come **i temi trans e intersex siano quelli che registrano la maggiore avversione** (sul cambio del nome più veloce o sull’introduzione di un terzo genere sui documenti) e la più alta percentuale di discriminazione. Anche la sezione della scuola rivela una grande avversione verso l’introduzione di temi LGBTQI+ nella didattica, nella programmazione e nei libri di testo. Del resto l’ondata no gender ha fatto proprio della scuola e della difesa dei bambini dalla teoria gender uno dei suoi cavalli di battaglia. Le reazioni nei confronti delle effusioni in pubblico di coppie dello stesso sesso sono peggiori nei casi di coppie di uomini.

## Salute LGBTQI+

**Sulla salute della popolazione LGBTQI+ non esistono degli studi sistematici.** Si può ipotizzare però che la situazione non sia molto diversa da quella esposta dalla ricerca “On the margins” pubblicata da Harvard Medicine. Passate da decenni le complicazioni derivanti dall’infezione da HIV, la popolazione LGBTQI non è esente da rischi. Quella più giovane ha un **rischio più elevato di bullismo, suicidio e abuso di sostanze.** Nell’età adulta invece il rischio è legato alla maggiore incidenza di alcune patologie: **le donne lesbiche incontrano un rischio maggiore di obesità e di cancro al seno e gli uomini gay di cancro ai testicoli, al colon, alla prostata e all’ano.**

La passata epidemia di HIV/AIDS ha portato in particolar modo la comunità maschile gay ad una maggiore prevenzione e a seguire le terapie di profilassi PrEP, profilassi pre-esposizione, cioè prima di rapporti a rischio, e PeP, profilassi post esposizione. Attorno all’**HIV/AIDS**, e nonostante sia passato tanto nella popolazione quanto nell’informazione la trasformazione da “morbo gay e dei tossici” ad una diffusione assolutamente trasversale, **c’è ancora molta disinformazione e stigma.** Proprio a causa della distanza che aveva voluto mettere con il virus, la popolazione eterosessuale ne ha sottovalutato i rischi e ne è stata ugualmente colpita.

Oltre all’HIV/AIDS ci sono tutta un’altra serie **malattie trasmissibile sessualmente** (MTS) e infezioni trasmissibili sessualmente (ITS) come epatiti, sifilide, clamidia, gonorrea, herpes, candidosi, uretriti, piattole, gardnere, tricomonas e vaginite, che si possono contrarre senza un’accurata prevenzione. Mancano dei dati a lungo termine soprattutto sulla salute delle persone trans. Negli ultimi anni ci sono state varie **situazioni complicate legate alla reperibilità degli ormoni per le persone trans**, anche a causa del rapporto tra industria farmaceutica e AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco).

Il **progynova**, come tanti farmaci usati nelle TOS (**terapie ormoniali sostitutive**) dalle persone trans, è un farmaco progettato per persone cis, nello specifico per le donne cis in menopausa. La Bayer che produce il farmaco ha presentato una richiesta di aumento del prezzo che l’AIFA ha accettato spostandolo da Fascia A, cioè a carico del Servizio Sanitario Nazionale, a fascia C con un **aumento del prezzo del 300%**. Nonostante il prezzo finale si aggiri intorno ai 10 euro, quindi non estremamente proibitivo, è comunque un altro tassello della **mancanza di tutela verso le persone trans**, il cui percorso è piuttosto costoso (solo il laser per la rimozione della barba costa in media sui 2.000 euro e non è mutuabile). Considerando che per le persone trans l’accesso al lavoro è molto più difficile rispetto al resto della popolazione, ogni **carico economico** rappresenta un forte aggravio di una condizione già difficile.

Sempre la **Bayer aveva fermato la produzione dei farmaci a base di testosterone** Sustanon e Testoviron, farmaci pensati per uomini cis con ipogonadismo. L’Aifa ha quindi permesso l’importazione dall’estero di questi farmaci.

Qualche anno fa sempre l'Aifa ha limitato la vendita di farmaci a base di testosterone perché considerata sostanza dopante e perché **vietata l'assunzione per le donne**. Non fosse che **gli uomini trans fino al momento del cambio documento hanno un codice fiscale femminile**.

Particolarmente delicata e invisibilizzata è la questione delle **mutilazioni genitali delle persone intersex**. Intersex è un termine generico che indica una varietà di **condizioni e variazioni biologiche del sesso**, cioè quelli che nel passato ed erroneamente venivano chiamati ermafroditi. Alcune stime dicono che la percentuale di persone intersex rappresenta l'1,7% delle nascite.

La condizione intersex racchiude molte tipologie di variazioni, che comprendono quelle cromosomiche, cioè dei cromosomi sessuali XX e XY, variazioni sulla ricezione degli ormoni sessuali e la morfologia dei genitali.

Proprio i **genitali non conformi a uno dei due sessi**, cioè una vagina o un pene riconoscibili come tali, portano alle sopracitate mutilazioni genitali. Sono operazioni che portano a modificare i genitali in modo tale da renderli conformi, in genere avvicinandoli il più possibile al sesso più "simile" e continuando con delle terapia ormonali anche in fase prepuberale. Questo nonostante **morfologie diverse non portino necessariamente a delle disfunzioni o a delle patologie**.

Ovviamente parlando di neonati e neonate sono operazioni non consensuali, effettuate pochi giorni dopo la nascita. Queste operazioni di fatto **decidono il sesso e quindi il genere di una persona non conoscendone l'identità di genere che avrà in futuro**. Per un report più comprensivo di tutti i diritti è necessario prendere in considerazione anche le soggettività più fragili e più marginalizzate.

## Sex Work

Date le diverse forme di cui si compone il sex work e dato che è un tipo di lavoro del tutto sommerso è **difficile avere dei dati certi**.

Per sex work si intende solo il tipo di lavoro sessuale che si fa per propria scelta e **non le vittime di tratta**.

In più, una parte consistente del sex work si sta **spostando dalla strada al chiuso** (o indoor), sia in situazioni collettive come case d'appuntamenti e centri massaggi che, sempre di più, in privato, grazie all'intermediazione del web (anche con prestazioni in cam, ecc.) per cui è ancora più difficile conoscere i numeri del fenomeno.

Il sex work LGBTQI+ è un incrocio di **varie discriminazioni e di esclusione sociale**, rispetto al sex work in sé, spesso fonte di sostentamento obbligatoria, e rispetto alla stessa comunità LGBTQI+.

Sulla prostituzione maschile non si hanno numeri certi, è un mondo ancora più sommerso del resto. Spesso sono **minori migranti**, non è nemmeno obbligatorio che siano per forza omosessuali. La grande discriminazione omobisbotransfobica che colpisce chi vuole avere rapporti sessuali porta ad **approfittare di rapporti a pagamento**.

Uno degli stigma legati alle donne trans è quello del sex work, in passato quasi un obbligo dato la quasi completa inaccessibilità al mondo del lavoro.

Il MIT - Movimento Italiano Trans segnala che sul totale di tutte le donne che fanno sex work, una percentuale che si aggira intorno al **30-35% sono donne trans**, prevalentemente provenienti dal Sud America. Per loro si segnala un livello di insicurezza allarmante e sono a rischio su vari livelli. Prima di tutto, anche a causa della

richiesta da parte dei clienti di avere rapporti non protetti, esiste un **rischio di salute** legato all'infezione di HIV e ad altre malattie sessualmente trasmissibili, inoltre c'è un forte **rischio per l'incolumità fisica** a causa dalle aggressioni subite sia da clienti sia dalle forze dell'ordine.

Per questo, e per la condizione di irregolarità dei documenti, è praticamente impossibile sia affidarsi alla sanità pubblica sia denunciare questi tipi di violenze.

## Carcere

Il carcere è uno dei dispositivi di segregazione di genere, per questo chi ha un'identità che per qualsiasi motivo non rientra nei due generi binari, maschile e femminile, si aggiunge un **ulteriore livello di discriminazione**. Così come "fuori" l'esperienza trans è molto eterogenea, anche dentro il carcere è **difficile trovare un'omogeneità** che porta a un discorso che vale **per tutte le detenute trans**. Quindi le persone trans, e in particolare le donne trans, nella detenzione partono già da una posizione di svantaggio.

A parte gli istituti penitenziari dotati di una sezione specifica, **le donne trans che non hanno ottenuto una rettifica anagrafica rischiano di essere messe nelle sezioni maschili** con ovvie conseguenze di molestie, violenze e discriminazioni.

La popolazione carceraria trans si aggira intorno alle **70/80 donne in tutta Italia**. Sul territorio italiano le carceri con una sezione solo per le donne trans sono poche: Milano S. Vittore (celle chiuse), Firenze Sollicciano, Napoli Poggioreale, Belluno, Roma Rebibbia e Reggio Emilia.

Per questioni di sicurezza nei loro confronti, vivono in un **regime di ulteriore isolamento** rispetto alle altre persone detenute. Sempre per ragioni di sicurezza, le donne trans sono spesso nella stessa sezione di sex offenders, collaboratori di giustizia ed ex appartenenti alle forze dell'ordine, tutte categorie a rischio violenza da parte degli altri detenuti. Solamente il carcere di Sollicciano ha una sezione in uno spazio adiacente a quella femminile in modo da **permette la condivisione degli spazi collettivi con le donne recluse**.

I reati per i quali sono detenute sono spesso legati alle sostanze stupefacenti e a forme alternative di sostentamento, quindi spaccio, rapine (ai clienti), oltre a truffe telematiche, aggressione e minacce.

La qualità di vita e il rispetto dei diritti fondamentali dipendono molto dalla lungimiranza e dalla premura prima di tutto della direzione, e poi dall'amministrazione, dalla formazione delle forze di polizia penitenziaria, degli operatori sanitari e sociali che eventualmente portano avanti dei progetti di rieducazione.

A questo livello discrezionale, o quasi, si aggiunge che **non tutte le ASL riconoscono le terapie ormonali sostitutive**, le quali non rientrano nei livelli essenziali di assistenza sanitaria (L.E.A.). Per cui soprattutto per le **donne trans migranti**, in particolare quelle sudamericane, non è garantita la TOS, e questo può portare all'assunzione di farmaci e ormoni sottobanco senza controlli medici e quindi con **ovvi rischi legati alla salute**. Inoltre l'isolamento in cui vivono le persone trans è quindi un isolamento ulteriore che le priva anche della possibilità di avere dei rapporti affettivi all'interno del carcere.

# Migranti

Anche la situazione delle persone migranti LGBTQI+ non è delle migliori. Spesso vengono da **paesi dove l'omosessualità è reato**, anche punibile con la morte: sono 70 gli Stati al mondo in cui l'omosessualità è illegale e in 6 di questi è prevista la pena di morte.

In una [nota dell'UNHCR](#) si legge che “le domande presentate da persone LGBT spesso rivelano **esposizione a violenza fisica e sessuale, prolungati periodi di detenzione, abusi medici, minacce di esecuzioni e omicidi d'onore**. Si tratta di danni e maltrattamenti talmente gravi da raggiungere generalmente il livello di persecuzione, nel significato enunciato nella Convenzione [di Ginevra] del 1951. Gravi forme di violenza da parte di famiglia e comunità, stupro e altre forme di aggressione sessuale, in particolare se in contesti di detenzione, possono rientrare nella definizione di tortura.»

Subito dopo si sottolineano le differenze di genere: «Le donne lesbiche spesso subiscono danni come risultato della combinazione tra orientamento sessuale e genere, poiché all'interno della società le donne hanno generalmente meno potere rispetto agli uomini. Le lesbiche probabilmente si sentono ancora più obbligate rispetto agli uomini gay a conformarsi esteriormente alle aspettative della famiglia e della società, ad esempio sposando qualcuno di sesso opposto. In società in cui le donne sono considerate in primo luogo come mogli (di uomini) e madri, **le lesbiche potrebbero essere isolate e diventare invisibili**. Esse sono generalmente più a rischio di danno da parte di attori non statuali rispetto agli uomini gay, anche come risultato di violenza per ritorsione da parte degli ex partner. Esse spesso hanno anche un accesso più limitato ai sistemi di protezione informali, quali associazioni di sostegno nel paese d'origine.» Spesso queste persone non sono informate sui propri diritti e sulla **possibilità di richiedere protezione come rifugiato/a** secondo l'articolo 8 del decreto legislativo 251/2007 che offre protezione a un “particolare gruppo sociale”. Anche qui **non si conoscono i numeri esatti** se non quelli delle persone che fanno richiesta d'asilo con una richiesta di protezione per persecuzione che è il tipo di protezione che si può richiedere in quanto persona LGBTQI+.

Un altro problema sottovalutato è **l'omolesbobitansfobia che la persona richiedente asilo ritrova nella comunità del suo paese d'origine**, in genere le prime persone con cui si viene in contatto quando si arriva in un paese straniero.

L'omolesbobitansfobia è anche presente negli operatori dei centri che senza un'adeguata formazione possono sottovalutare i rischi di fare outing.

Le uniche rilevazioni sono fatte dagli sportelli migranti della rete Arcigay e da altre piccole realtà indipendenti. **Questi centri però non sono messi in rete, né c'è un coordinamento nazionale** tale da riuscire a sistematizzare le informazioni. Le rilevazioni non sono capillari, le ricerche sporadiche e non qualitative. Per esempio lo sportello migranti Arcigay di Napoli copre e serve tutto il Sud.

Un grande ostacolo è dato dal fatto che le identità LGBTQI+ sono **concetti nati e formalizzati nella nostra cultura occidentale** e che sono soggette anche all'interno della nostra cultura e nel tempo a sostanziali mutamenti. Per questo in alcuni casi **mancano proprio le categorie linguistiche** che le persone richiedenti asilo possano usare per indicare sia le pratiche che le identità (anche pratiche e identità sono concetti derivanti dal pensiero occidentale).

**Queste persone quindi sono doppiamente discriminate sia come migranti sia come persone LGBTQI+.**

*(Un ringraziamento a Giulia Bodo, Alessia Crocini, Daniela Falanga, Carmen Ferrara, Elisa Manici, Porpora Marcasciano, Knet, Caterina Peroni, Paola Pizzo)*



Capitolo

# 12. Autodeterminazione Femminile

Scritto da: Maria Teresa Defraia



## Il punto della situazione

Riposto “nel cassetto”, dall’attuale ministra per le Pari opportunità e la Famiglia Elena Bonetti, il controverso disegno di legge presentato nell’agosto 2018 dal senatore Pillon, rimangono in sospeso altre questioni che investono i diritti e la libertà delle donne.

Innanzitutto, continua l’applicazione del nuovo **Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne** che, per il triennio 2017-2020, delinea gli obiettivi e le azioni di contrasto contro questo grave fenomeno, traendo ispirazione dalle “4 P” indicate nella **Convenzione di Istanbul**: Prevenire, Proteggere, Perseguire/Punire e Politiche integrate.

Sebbene l’attuale strategia nazionale presenti sia luci che ombre, si possono constatare dei miglioramenti rispetto al precedente programma (che ha, per giunta, incontrato numerosi ostacoli nella sua concreta attuazione). È degno di interesse il fatto che, già nella sua denominazione, il nuovo Piano si proponga di affrontare il fenomeno in un’**ottica non più emergenziale ma strutturale** e focalizzando l’attenzione sulla genesi culturale della violenza, ovvero sulla disparità storicamente presente nelle **relazioni di potere tra uomini e donne**.

Per quanto concerne la realizzazione degli obiettivi, l’azione si è spinta da un lato utilizzando i tradizionali **strumenti repressivi/sanzionatori**, dall’altro agevolando l’**azione di prevenzione** su più fronti: acquisizione di consapevolezza, formazione, sensibilizzazione sulla parità e sull’abbattimento degli stereotipi, campagne informative e iniziative che hanno coinvolto in special modo le scuole. Si citano a titolo esemplificativo, il concorso “**STEM: femminile plurale**” (che incoraggia le ragazze a dedicarsi allo studio delle discipline scientifiche e tecnologiche) e la campagna **#LiberaPuoi** dedicata al tema della violenza economica.

Il sistema continua a presentare, al contrario, notevoli **lacune relativamente alla protezione e al sostegno alle donne vittime di violenza**. In particolar modo, non sembra che finora sia stato realizzato quel **potenziamento** delle forme di assistenza, attraverso modalità omogenee di rafforzamento della **rete dei servizi territoriali**, previsto dal D.L. 93/2013. Il percorso verso un modello di gestione delle politiche pubbliche in materia in forma integrata e multilivello è ancora irto di ostacoli: uno fra tutti, lo **scarso coinvolgimento** in sede decisionale e di programmazione dell’**associazionismo femminile** e dei **centri antiviolenza** portatori di un’esperienza pluridecennale. L’altro grave problema è quello correlato all’**esiguità delle risorse finanziarie** stanziata (sia per l’attuazione del Piano che per il sostegno ai centri antiviolenza e alle case-rifugio), alla discontinuità nell’erogazione delle stesse e in un certo numero di casi anche all’**opacità nella gestione a livello locale** per la realizzazione dei vari progetti. Questo compromette gravemente il diritto spettante alle donne di ricevere protezione immediata e costante.

Le risorse provengono dal Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, che ha visto nel 2018 una copertura pari a circa 20 milioni di euro (di cui il 33% riservato alla creazione di nuovi centri antiviolenza, al fine di raggiungere l’obiettivo previsto dalla raccomandazione Expert Meeting sulla violenza contro le donne del 1999). Nel 2019 il **riparto dei fondi tra le Regioni** – che sono i soggetti competenti nella gestione dei servizi socio-sanitari – è giunto in **forte ritardo**. Dei circa 30 milioni di euro stanziati, 10 serviranno per l’attuazione del Piano e i restanti 20 verranno suddivisi per il mantenimento delle strutture già esistenti. Infatti, a causa della modifica dell’art. 5-bis del D.L. 93/2013 a opera della legge 69/2019, è stato **soppresso l’obbligo di riservare un terzo delle risorse disponibili all’istituzione di nuovi centri e nuove case-rifugio**. Pertanto permane solo la necessità di riequilibrare la presenza dei centri antiviolenza e delle case-rifugio in ogni Regione.

# La nuova legge 69/2019 e il Codice Rosso

La più recente misura in materia di violenza sulle donne è la legge 69/2019. La norma interviene su molteplici livelli, sia introducendo **nuovi reati** all'interno del codice penale, sia apportando **modifiche** relativamente all'avvio e alla trattazione dei **procedimenti che riguardano la violenza domestica o di genere**.

I nuovi reati previsti dalla legge 69 vanno a punire:

- la **costrizione o induzione al matrimonio**, fattispecie che rilevano soprattutto in talune popolazioni straniere presenti in Italia che praticano i matrimoni forzati, anche tra minori;
- la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (condotta che nel linguaggio mediatico ha assunto la denominazione di **revenge porn**)
- la deformazione dell'aspetto della persona mediante **lesioni permanenti al viso**, atto considerato particolarmente odioso in quanto lo sfregio del volto è percepito come un tentativo di cancellare l'identità stessa della vittima.

A questi si aggiunge anche il nuovo reato che punisce la **violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare** e di **divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** e il **mancato rispetto dell'ordine di allontanamento d'urgenza dalla casa familiare**.

Vengono inasprite le sanzioni per i preesistenti reati di violenza sessuale, atti persecutori (*stalking*) e maltrattamenti contro familiari e conviventi e, anche per quest'ultimo, viene estesa la possibilità di applicare le misure di prevenzione e il divieto di avvicinamento. Anche in caso di *revenge porn* il giudice potrà disporre la custodia cautelare in carcere. Per quanto riguarda le misure coercitive, sarà possibile avvalersi dell'utilizzo del **bracciale elettronico** per verificare il rispetto del divieto di avvicinamento.

Un'altra importante novità è costituita dal c.d. **Codice Rosso**, ovvero la creazione di una sorta di **corsia preferenziale** a favore dei procedimenti riguardanti, tra gli altri, i reati di violenza sessuale, maltrattamenti in famiglia, *stalking* e *revenge porn*. In questi casi l'**avvio del procedimento** è reso più **rapido** mediante la previsione dell'obbligo, da parte della Polizia Giudiziaria, di comunicare la notizia di reato al PM immediatamente, anche in forma orale. Per tutti i delitti di cui sopra – con l'unica inspiegabile eccezione del *revenge porn* – il PM, in seguito, deve assumere le informazioni dalla persona offesa entro il termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, mentre la Polizia Giudiziaria procede senza ritardo al compimento degli atti di indagine delegati dal PM, ponendo a disposizione la relativa documentazione.

Un'ulteriore disposizione riguarda l'estensione del termine per la proposizione della **querela** da parte della vittima di violenza sessuale, che passa da 6 a 12 mesi.

A tutela della sicurezza della vittima dei reati di maltrattamenti, violenza sessuale, *stalking*, *revenge porn*, lesioni personali e lesioni causate da sfregio al volto, nelle ipotesi aggravate quali la sussistenza di legami familiari, affettivi o la stabile convivenza, sono sempre e immediatamente comunicati alla persona offesa e al suo difensore, se nominato, il **provvedimento di scarcerazione** e l'avvenuta evasione dell'imputato sottoposto a custodia cautelare o del condannato. Altre **rilevanti comunicazioni** sono stabilite a favore della persona offesa e del suo difensore, se nominato, relativamente alla revoca e alla sostituzione delle misure coercitive (ad esempio, il divieto di avvicinamento) applicate nei procedimenti aventi ad oggetto delitti commessi con violenza alla persona.

In un'ottica di **tutela efficace e completa**, sin dal primo contatto con l'autorità procedente, è garantito alla

persona offesa, il **diritto di ricevere informazioni** – in aggiunta a quelle sulle strutture sanitarie presenti sul territorio, sulle case famiglia, sui centri antiviolenza e sulle case-rifugio – anche in merito ai **servizi di assistenza alle vittime di reato**.

Un tassello fondamentale è rappresentato dalla **formazione del personale** della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Polizia penitenziaria direttamente interessato dal fenomeno in esame. La legge 69 stabilisce, infatti, che entro 12 mesi dalla sua entrata in vigore, siano attivati, presso i rispettivi istituti di formazione, **specifici corsi obbligatori** i cui contenuti verranno definiti con D.P.C.M. Al momento in cui si scrive, il decreto non è stato ancora emanato.

Un'altra importante previsione è data dall'estensione della possibilità di **richiedere l'indennizzo** a carico dello Stato spettante alle vittime di reati intenzionali violenti anche alle persone deformate nell'aspetto mediante **lesioni permanenti al viso**. Giova specificare che il Ministero dell'interno nel 2017 ha determinato gli importi come segue: 7.200 euro per il reato di omicidio (8.200 euro se commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla vittima); 4.800 euro per il reato di violenza sessuale; fino a 3.000 euro per reati diversi, limitatamente al rimborso delle spese mediche e assistenziali sostenute per la guarigione. Si tratta evidentemente di **cifre alquanto irrisorie**.

Infine, per quanto concerne il rapporto coi procedimenti riguardanti la **separazione personale dei coniugi**, i figli minori e l'esercizio della potestà genitoriale, la legge 69 dispone che sia trasmessa senza ritardo al giudice civile procedente copia delle ordinanze che applicano **misure cautelari personali** o ne dispongono la sostituzione o la revoca, dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, del provvedimento con il quale è disposta l'**archiviazione** e della sentenza emessi nei confronti di una delle parti in relazione ai reati di maltrattamenti contro familiari e conviventi, violenza sessuale, *stalking*, *revenge porn*, lesioni personali e deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso.

Conclude la legge la clausola di **invarianza finanziaria**: per l'attuazione in concreto delle disposizioni di cui sopra **non vi sono**, dunque, **ulteriori risorse umane, strumentali e finanziarie** rispetto a quelle attualmente esistenti.

## I centri antiviolenza

Da una rilevazione effettuata dall'ISTAT nel 2014, emerge che in Italia **quasi un terzo delle donne** tra i 16 e i 70 anni abbiano subito almeno una volta nella loro vita una qualche forma di **violenza fisica o sessuale**. Nel 13,6% dei casi la violenza è stata perpetrata dal partner o dall'ex partner. I familiari e gli amici sono responsabili della maggior parte delle violenze più gravi, tra cui lo stupro.

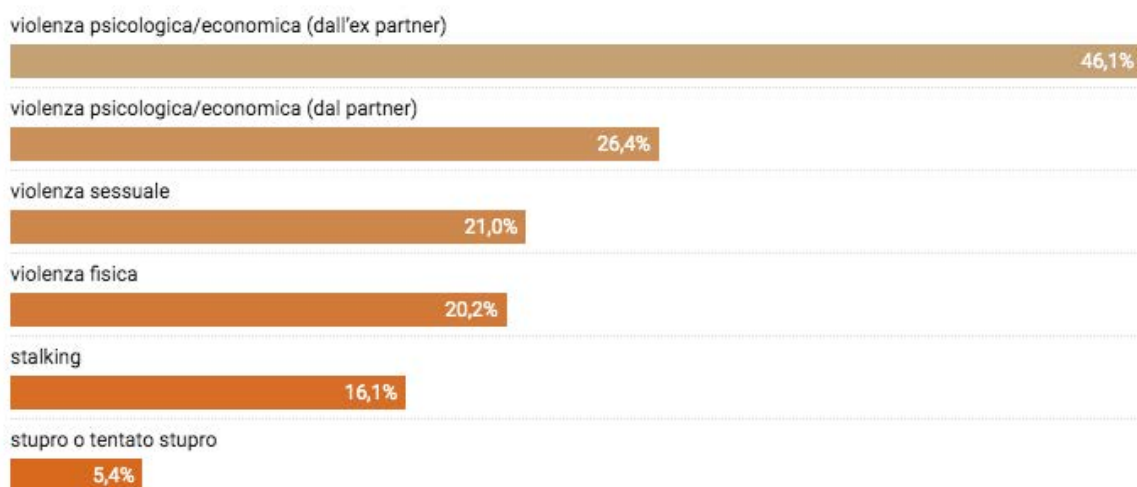
Ma esiste anche una **forma più insidiosa** e meno considerata di violenza, quella **psicologica ed economica**, che si manifesta quando la donna viene umiliata, offesa o minacciata, svalorizzata (ad esempio, le viene impedito di studiare o di lavorare), controllata (nella scelta dell'abbigliamento o delle persone che può frequentare, soprattutto fuori casa), privata della gestione delle proprie risorse economiche ecc. Anche in questo caso, il partner e l'ex partner sono i principali autori del comportamento violento.

Infine, il 16,1% delle donne oggetto dello studio ha subito atti persecutori (il 21,5% da parte del loro ex).

Secondo un'indagine condotta dall'ISTAT (in collaborazione con il Dipartimento Pari opportunità, le Regioni e il CNR – IRPPS), nel corso del 2017, si sono **rivolte ad un centro antiviolenza 43.467 donne** (il 26,9% di nazionalità straniera).

## C12. Grafico 1 • Donne che hanno subito violenza da parte di uomini (2014)

Valori percentuali per 100 donne tra i 16 e i 70 anni, con le stesse caratteristiche, per tipologia di violenza subita<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Ciascuna donna facente parte del campione può aver dichiarato di aver subito più di un tipo di violenza

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT (2014) • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

I centri antiviolenza, come sancisce l'Intesa Stato, Regioni e Province Autonome del 2014, sono “strutture in cui sono accolte – a titolo gratuito – le donne di tutte le età e i loro figli minorenni, le quali hanno subito violenza, indipendentemente dal luogo di residenza”. Il documento stabilisce anche i **requisiti minimi** che i centri devono possedere per accedere ai finanziamenti pubblici. Ciò è di fondamentale importanza perché **le strutture presentano caratteristiche molto variegata** a seconda della realtà locale in cui operano.

Tra i servizi offerti dai centri, risultano essere erogati: accoglienza (99,6%), supporto legale (96,8%), supporto psicologico (94,9%), valutazione del rischio di recidiva (82,2%), accompagnamento nel percorso verso l'autonomia lavorativa (79,1%), sostegno alla genitorialità (62,5%), accompagnamento nel percorso verso l'autonomia abitativa (58,1%), mediazione linguistica (48,6%). La quasi totalità delle strutture è raggiungibile tramite il **numero verde 1522 per il sostegno alle vittime di violenza e stalking** ed è accessibile 5 giorni o più a settimana, nell'arco di tutte le 24 ore. Molto spesso, oltre alle attività svolte direttamente in favore delle donne prese in carico, vi sono anche **l'informazione e la formazione** rivolte al personale socio-sanitario, alle forze dell'ordine, agli/alle avvocati/e e alle scuole.

Come emerge dall'indagine, uno dei **limiti dei centri antiviolenza** in Italia è costituito dal fatto che un terzo di questi **operano al di fuori delle reti territoriali** (sebbene, nella maggior parte dei casi, esistano dei protocolli che regolano forme di collaborazione). Altri elementi di criticità sono rappresentati dalla natura prevalentemente volontaristica che interessa le professioniste impiegate (e dunque dalla precarietà del loro lavoro) e dalla **carenza di mediatrici culturali**.

Come ha evidenziato il Rapporto delle associazioni di donne sull'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia (trasmesso al Gruppo Esperte sulla Violenza del Consiglio d'Europa il 29 ottobre 2018), nel nostro Paese **manca una forma di coordinamento** tra tutti i soggetti facenti parte della rete territoriale antiviolenza (strutture socio-sanitarie, prefetture, tribunali, forze dell'ordine, Comuni, istituzioni scolastiche, università, centri per l'impiego, privato sociale, enti religiosi, organizzazioni sindacali ecc.) e fra questi e gli organismi centrali. I centri antiviolenza gestiti da lungo tempo dalle associazioni di donne, in particolar modo, dovrebbero essere **maggiormente coinvolti nei processi decisionali**, non potendo essere messi sullo stesso piano dei consultori o dei presidi ospedalieri. Questi ultimi, infatti, svolgono (tranne rarissime eccezioni

come il Centro di Soccorso Violenza Sessuale e Domestica istituito nel 1996 all'interno del Policlinico di Milano) un servizio generico e "neutro", mentre i centri antiviolenza forniscono, in forma anonima, un **supporto altamente specializzato** e basato su un **approccio multidimensionale** e centrato esclusivamente sulla donna.

La mancanza di coordinamento rende molto difficoltosa anche l'**esatta mappatura** quali-quantitativa delle strutture. La già citata indagine ISTAT del 2018 ha individuato la presenza di **281 centri** (aventi i requisiti indicati dall'Intesa) dislocati su tutto il territorio nazionale: **un numero assolutamente insufficiente**, tenuto conto anche della disomogenea distribuzione geografica. Infatti, l'obiettivo previsto dalla raccomandazione Expert Meeting del 1999 (il quale, come già evidenziato, non è più contemplato dalla normativa vigente) stabilisce come standard la presenza di **un centro antiviolenza ogni 10.000 abitanti e di una casa-rifugio ogni 50.000**. L'ISTAT ha misurato la distribuzione reale nelle varie Regioni e ha calcolato che in Italia si trovano **una media di 0,04 centri ogni 10.000 abitanti**.

## C12. Grafico 2 • Distribuzione dei centri antiviolenza per Regione

Numero di CAV (Centri Anti Violenza) nelle regioni italiane, valori assoluti ogni 10.000 abitanti



Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT (2017) • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

La stessa indagine ha messo in luce che, sebbene l'85,8% dei centri agisca in collegamento con una casa-rifugio, questo dato appare comunque inadeguato: **tutti i centri dovrebbero essere dotati di luoghi sicuri in cui ospitare le donne** che si trovano in una situazione di emergenza. Il report pubblicato nel 2015 da WAVE ha calcolato che in Italia i **posti letto disponibili fossero 627, rispetto ai circa 6.000 necessari** per far fronte alle esigenze della popolazione.

Un più recente studio effettuato dall'ISTAT ha rivelato che il 65,9% delle case fornisce ospitalità alle donne per un periodo medio-lungo, sottolineando la **carenza di soluzioni abitative alternative** nel momento in

cui viene a cessare la fase di emergenza. Inoltre, nella maggior parte dei casi sussistono delle **limitazioni legate all'età o al sesso dei figli**, che quindi non sempre possono essere accolti insieme alle loro madri nelle strutture. Ciò rende ancora più complicato il reperimento di una sistemazione anche provvisoria delle madri maltrattate e dei minori vittime di violenza assistita.

In relazione all'erogazione delle risorse pubbliche per la gestione dei centri antiviolenza, sono stati **riscontrati** due ordini di problemi: il primo riguarda il fatto che le Regioni generalmente tendano a **liquidare i finanziamenti dilazionandoli in tempi estremamente lunghi**, compromettendo il buon esito dei percorsi di uscita dalla violenza e la continuità dei servizi; il secondo è rappresentato dalla preoccupante emersione di una **scarsa trasparenza nell'assegnazione delle risorse** ai soggetti operanti in ambito locale (in alcuni casi questi non risultano **neanche provvisti dei requisiti minimi** previsti dalla Convenzione di Istanbul).

## La presenza delle donne nelle istituzioni

Negli ultimi anni sono state emanate diverse norme tendenti al riequilibrio della **rappresentanza femminile nelle istituzioni**. Uno **studio** effettuato dal Dipartimento per le Riforme Istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal CNR-IRPPS, concernente la **valutazione dell'impatto di tali misure**, ha evidenziato come la legge 215/2012 (la quale dispone che, per le elezioni dei consiglieri nei comuni sopra i 5000 abitanti, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato nelle liste dei candidati in misura superiore a due terzi e, inoltre, prevede la doppia preferenza di genere) abbia prodotto un **rilevante incremento del numero delle candidate** e, per ogni candidata, della probabilità di elezione. L'impatto è ancora più consistente laddove – soprattutto nel Sud – fino agli anni precedenti la componente femminile era fortemente minoritaria.

Un'altra importante risposta sui comuni si è avuta grazie alla legge 56/2014 (che, in riferimento ai comuni con popolazione oltre 3.000 abitanti, ha imposto che nelle giunte comunali il genere più svantaggiato debba essere rappresentato in misura non inferiore al 40%): in seguito all'entrata in vigore della norma, non solo tutti i comuni interessati hanno rispettato le disposizioni normative, ma si è registrato un **aumento spontaneo del numero di donne all'interno delle giunte** anche nei comuni sotto soglia.

In merito alla **presenza di sindache**, invece, la **parità è ancora molto lontana** (la media italiana si attesta sul 14% circa, percentuale che diminuisce ulteriormente nel caso dei comuni medio-grandi).

Per quanto riguarda i consigli regionali, l'analisi dei dati è più complicata soprattutto a causa della varietà di leggi elettorali vigenti. L'aspetto che la ricerca ha messo in luce è che, in generale, a livello regionale il **principio dell'equilibrio di genere** (enunciato prima dalla legge 165/2004 e poi dalla legge 20/2016, che impone alle Regioni di intervenire concretamente applicando, nel rispetto della loro autonomia, misure incentivanti come la doppia preferenza, l'ordine alternato per sesso dei candidati e le quote di genere) **non sia stato ancora assimilato**: infatti, nel periodo considerato (cioè dal 2000 al 2015), sebbene si sia verificato un progressivo avvicinamento della componente femminile rispetto a quella maschile, i valori sono ancora nettamente insoddisfacenti. Basti pensare che attualmente è in carica una sola presidente di Regione (Umbria)<sup>1</sup> e non tutte le Regioni a statuto ordinario hanno adottato disposizioni in materia di riequilibrio di genere (oppure queste sono vaghe o parziali rispetto a quanto stabilisce la L. 20/2016).

1 Pur essendo il rapporto relativo al 2019, dobbiamo segnalare l'elezione a Presidente della regione Calabria di Jole Santelli, in carica dal 15 febbraio 2020.

I dati che riguardano il Parlamento sono più incoraggianti: dal 2006 in poi, **la percentuale di donne candidate ed elette nelle due Camere è cresciuta più o meno costantemente e in parallelo**. E ciò senza che vi fosse (fino alla legge 52/2015, che ha modificato le norme per l'elezione della Camera dei Deputati), una previsione normativa che imponesse specifiche misure. Come risulta dal Gender Statistics Database elaborato dall'EIGE, l'Italia in questo momento registra valori al di sopra della media UE ma ancora distanti da quelli di altri Paesi, come la Svezia, in cui l'emancipazione femminile è a un livello molto più avanzato da decenni.

## C12. Grafico 3 • Evoluzione nella percentuale di donne all'interno dei Parlamenti nazionali in Italia, Svezia e UE

Comparazione dei Parlamenti nazionali di Italia, Svezia e UE (28 Stati membri) dal 1999 al 2019



Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: EIGE • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Successivamente all'emanazione della legge 165/2017 (che ha introdotto specifiche misure per il raggiungimento dell'equilibrio di genere anche nell'elezione del Senato), alle consultazioni dell'anno successivo, è stato ottenuto un ulteriore aumento della quota di candidate ed elette in entrambe le Assemblee: attualmente **le deputate rappresentano il 36% e le senatrici il 35% del totale**. Questi risultati positivi, tuttavia, non si incontrano sempre nella **designazione delle cariche istituzionali di vertice**.

Per quanto concerne la Camera, il presidente è un uomo, mentre le donne ricoprono la metà degli incarichi da vicepresidente, e sono 4 le segretarie (su un totale di 11). Neanche una donna è stata eletta questore. Tra gli 8 capigruppo, solo 2 sono donne e una sola svolge la funzione di tesoriera. Nelle 14 commissioni permanenti è stata conseguita la quasi parità: sono 6, infatti, le donne presidenti. Nessuna invece è a capo delle 3 giunte.

**Al Senato, per la prima volta una donna ricopre il ruolo di presidente** (la seconda carica dello Stato) e la metà esatta dei vicepresidenti è di sesso femminile. Lo sono anche un questore e 2 segretari su 9. Tra gli 8 capigruppo, solo 3 sono donne e una sola è tesoriera. Le donne sono in netta minoranza anche tra i presidenti delle commissioni permanenti: solo 2 su 14. La stessa presidente del Senato, Elisabetta Alberti Casellati, ricopre anche l'incarico di presidente della giunta per il Regolamento.

In ultima analisi, anche **la percentuale femminile tra i deputati italiani del Parlamento europeo è**

**creciuta notevolmente**, dal 2004 al 2014, in concomitanza con l'applicazione della tripla preferenza di genere (introdotta dalla legge 90/2004). In virtù della successiva legge 65/2014, nelle elezioni del 2019 è stata adottata anche la composizione paritaria delle liste (nessuno dei due generi può avere una quota superiore al 50%) e ciò ha condotto a un **ulteriore aumento della percentuale di donne elette (41%)**.

Alla luce degli studi effettuati, si può quindi ritenere che la crescita della presenza femminile sia attribuibile senz'altro all'introduzione di strumenti quali le quote di genere e, soprattutto, la doppia o tripla preferenza. **Le politiche in esame non hanno realizzato, dunque, solo una conseguenza diretta e prevedibile (l'aumento del numero di candidate), ma anche un impatto indiretto e non prevedibile, in quanto dipendente da fattori esterni: l'incremento del numero delle elette.** In breve: le politiche sul riequilibrio della rappresentanza femminile non sono, giustamente, in grado di garantire il risultato (l'elezione), ma aumentano in maniera significativa la probabilità che questo si verifichi.

Tuttavia l'effetto positivo non è del tutto ascrivibile alle misure di cui sopra: una parte sicuramente è motivabile col **cambiamento nei comportamenti dei partiti** (in tal senso influisce anche un'altra previsione normativa – il D.L. 149/2013 – che ha disposto la decurtazione delle risorse derivanti dal 2 per mille per quei partiti le cui liste contengano candidati di uno dei due sessi in misura inferiore al 40%).

L'effetto, inoltre, deve essere “depurato” da quello derivante da variabili socio-demografiche e socio-economiche: ad esempio, nei comuni di medie dimensioni, si nota che, all'aumentare dell'ampiezza del nucleo familiare, diminuisce la quota di donne candidate ed elette. Questo significa che **la presenza di carichi di cura scoraggia fortemente le donne ad intraprendere un percorso di attivismo in politica**. Al contrario, alti livelli di istruzione, di reddito medio pro-capite e di partecipazione femminile al mondo del lavoro, si accompagnano ad un maggiore impegno in politica da parte delle donne.

Ancora più evidenti appaiono i **mutamenti di tipo culturale** dovuti ad una più attenta informazione e sensibilizzazione sul tema della parità di genere e sulla partecipazione delle donne in tutti i contesti (questo spiega l'effetto positivo riscontrato a prescindere dall'applicazione delle misure).

## Conclusioni

Secondo uno studio effettuato dall'EIGE su un campione di donne che hanno subito violenza da parte di un uomo in Italia, queste si sono rivolte soprattutto alla polizia e all'ospedale. Le donne che hanno subito violenza dal partner, invece, hanno chiesto aiuto innanzitutto ad un avvocato, al loro medico, alla Chiesa e poi ad un'organizzazione che supporta le vittime. Il primo contatto spesso avviene con i servizi generali (specialmente sanitari) presenti nel territorio, dal momento che le donne solitamente non conoscono i servizi specializzati. È apprezzabile, pertanto **l'obbligo** (introdotta dalla legge di bilancio 2020), rivolto alle amministrazioni pubbliche che erogano servizi all'utenza, **di affiggere in maniera ben visibile un cartello recante il numero verde 1522**.

Con la stessa legge sono stati stanziati: un milione di euro all'anno per il finanziamento di **corsi di studi di genere** da inserire all'interno dei programmi universitari, quattro milioni di euro annui nel triennio 2020-2022 per il finanziamento del Piano nazionale e un altro milione per incrementare il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati intenzionali violenti.

Un aspetto che finora non ha avuto risposte adeguate – e che dovrebbe essere affrontato nella redazione del nuovo Piano strategico nazionale 2021-2023 – riguarda la **violenza sulle donne disabili** (specialmente psichiche), che corrono un **rischio doppio di essere esposte a maltrattamenti e stupri** e, a causa della loro

condizione, molto spesso non sono in grado di difendersi autonomamente e denunciare. Una maggiore attenzione dovrà essere posta anche nei confronti delle **donne in condizioni di vulnerabilità multiple** (rom, migranti, rifugiate e richiedenti asilo) e di pratiche quali le **mutilazioni genitali femminili e i matrimoni forzati**, che tuttora emergono con grande difficoltà.

Sul fronte della prevenzione, è strategico intervenire sull'**autodeterminazione e sull'autonomia economica** delle donne attraverso percorsi di (re)inserimento lavorativo, qualificazione professionale, autoimprenditorialità ecc. Difficilmente una donna vittima di violenza domestica trova la forza di liberarsi e denunciare se non ha la certezza di poter trovare un lavoro e una casa che le consenta di mantenere sé stessa e i suoi figli. A tal proposito, bisogna ricordare che la legge di bilancio 2018 aveva previsto degli **incentivi all'assunzione di donne vittime di violenza** sotto forma di sgravio contributivo per un massimo di 36 mesi, ma la misura (applicabile solo ai contratti sottoscritti entro il 31 dicembre 2018) **non è stata confermata**.

Un intervento significativo è stato messo a punto dalla Regione Sardegna con la L.R. 33/2018, che istituisce il "**reddito di libertà**" per le donne vittime di violenza in condizioni di povertà materiale. Si tratta di un sussidio economico di importo minimo pari a 780 euro (che viene corrisposto per un periodo che va dai 12 ai 36 mesi) e di un **piano personalizzato di interventi** finalizzati al sostegno e all'emancipazione, dando priorità alle donne con figli minori o con disabilità.

Quanto alla recente legge sul "**Codice rosso**", diverse sono state le segnalazioni sull'**inefficacia di una parte delle disposizioni**. Innanzitutto, i tre giorni imposti al PM per ascoltare la vittima non tengono conto della condizione di fragilità della donna (che spesso ha necessità di più tempo per elaborare la violenza subita e non si sente ancora pronta a raccontare i fatti). Inoltre, un termine così breve rischia di non essere rispettato, soprattutto nelle Procure più oberate che quotidianamente hanno a che fare con una cronica carenza di personale (alla quale la norma non tenta neanche di porre rimedio, dal momento che vige la clausola di invarianza finanziaria). Per quanto riguarda la velocizzazione dei procedimenti, viene eliminata del tutto la possibilità di valutare l'ordine di trattazione sulla base della gravità delle ipotesi di reato, imponendo delle ragioni di urgenza non sempre motivate.

Un altro punto di fondamentale importanza è costituito dalla necessità di **formare i magistrati** sull'utilizzo di strumenti atti alla valutazione del rischio di recidiva, secondo standard scientificamente riconosciuti come il metodo SARA-Plus, affinché migliori l'efficacia dell'**applicazione delle misure preventive e cautelari** nei confronti degli autori delle violenze. Sono di esempio i protocolli d'intesa già siglati dal Dipartimento Pari Opportunità con i Carabinieri e la Polizia.

Nonostante i significativi passi in avanti, la piena parità nelle istituzioni e nei ruoli di vertice non è stata ancora raggiunta e la **segregazione orizzontale continua a interessare diversi ambiti e professioni**. Ad oggi nessuna donna ha ricoperto il ruolo di Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio e non è mai stata posta a capo di un ministero economico.

Occorrono, inoltre, misure più efficaci per garantire il **diritto alla maternità** e ad avere le stesse opportunità professionali di chi non ha figli. Le difficoltà nell'applicare questi inderogabili principi di giustizia sono intensificate anche dalle **minori tutele cui devono fare fronte le lavoratrici precarie**. Ne è un esempio il recente caso – uno dei tanti – di due dottoresse discriminate sul lavoro a causa del loro essere (o voler essere) madri. La vicenda si è conclusa felicemente su iniziativa della Consigliera regionale di parità – figura preziosa ma ancora troppo poco conosciuta – la quale, grazie a competenza e a una tenace opera di mediazione, ha fatto sì che l'ente, che aveva risolto il contratto di lavoro, tornasse sui suoi passi e riassumesse le due lavoratrici.

Capitolo

# 13. Minori

Scritto da: **Benedetta Rinaldi Ferri**



## Il punto della situazione

Dal punto di vista dei diritti dell'infanzia, il 2019 costituisce anzitutto un **anno di bilanci**. Proprio nel 2019 infatti si è celebrato il **trentesimo anniversario della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia** (la CRC), approvata a New York dall'Assemblea delle Nazioni Unite (20 novembre 1989), e ratificata dall'Italia due anni dopo (27 maggio 1991). Il 2019 è però anche l'anno in cui l'Italia ha conosciuto una delle peggiori crisi di fiducia nel proprio sistema di tutela minorile con l'esplosione del cosiddetto '**caso Bibbiano**'. In un senso come nell'altro, tramite i canali ordinari del monitoraggio internazionale (Onu, associazioni, governo), ovvero per auto-valutazione, sotto la pressione dello scandalo mediatico, tutto il sistema della difesa dei diritti dei bambini è stato oggetto di una messa a punto.

Nel febbraio del 2019, il comitato ONU per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha reso le sue Osservazioni sull'attuazione della CRC, relative al quinto e al sesto rapporto presentati dallo Stato Italiano. Conviene partire da questo documento, che guarda all'Italia con un'ottica complessiva - "Il Comitato ricorda allo Stato parte l'indivisibilità e l'**interdipendenza di tutti i diritti** sanciti dalla Convenzione (...)" - e si avvale del lavoro delle principali associazioni impegnate nell'attuazione dei diritti fondamentali dei minori.

Le Osservazioni si compongono di diverse raccomandazioni. Il filo comune che lega l'analisi del Comitato è la preoccupazione per i mezzi reali destinati all'attuazione della CRC: in una parola l'**uguaglianza sostanziale** dei diritti dei minori. Se da una parte infatti, il Comitato ha dato atto dell'adozione, tra il 2015 e il 2017, di misure legislative, istituzionali e politiche attuative della Convenzione - in particolare l'approvazione della legge 19 ottobre 2015, n. 173 sulla continuità affettiva, l'adozione, nel 2016, del Piano nazionale di azione per la tutela dei diritti dei soggetti in età evolutiva, la legge 7 aprile 2017, n. 47, sulle misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66, in materia di promozione dell'inclusione degli studenti con disabilità, la legge 29 maggio 2017, n. 71, in materia di bullismo e cyberbullismo - nondimeno ha dovuto **sollevare diverse critiche** e diverse raccomandazioni, tra le quali si segnalano: a) la **carenza di sufficienti risorse** finanziarie e tecniche destinate alla tutela dell'infanzia; b) lo stridente **divario regionale** nell'accesso, da parte dei minorenni, ai servizi sanitari, negli standard di vita e nell'accesso all'istruzione, e per ciò stesso la non attuazione del principio di non discriminazione che dovrebbe infondere di sé ogni diritto sancito nella Convenzione, c) il permanere di importanti livelli di **povertà minorile**.

Il Comitato ha inoltre richiamato l'attenzione su diversi aspetti del sistema di accoglienza dei minori fuori dalla famiglia, invitando l'Italia a rivedere le proprie **misure di accoglienza**, rafforzando il sistema dell'affidamento e diminuendo l'impatto della soluzione 'istituzionale', vigilando a che le proprie politiche abbiano un'applicazione uniforme nel paese e garantendo "che l'allontanamento dei minorenni dalla famiglia, compresi quelli con disabilità, sia consentito solo dopo un'attenta valutazione del superiore interesse riferito al caso individuale e monitorato in modo efficace".

In materia di adozione viene chiesto di rafforzare i sistemi di raccolta dati dei minorenni idonei e, infine, di completare la normativa sui minori non accompagnati e vigilare a che le politiche adottate dall'Italia nel 2019 per il contrasto all'immigrazione degli 'adulti' non finiscano per compromettere de facto e con un impatto ancor più grave i diritti fondamentali dei migranti minorenni.

## La povertà minorile e le misure per contrastarla

Come già osservato dal Comitato ONU, oltre che dal [Consiglio d'Europa](#), gli anni della crisi economica (2008-2018) e le politiche di austerità hanno acuito le situazioni di **disagio sociale** rilevabili sul territorio italiano. Secondo i dati Istat, l'incidenza della povertà tra le famiglie italiane è raddoppiata: **dal 4% al 7% la povertà assoluta, dal 3,6% all'8,4% la povertà relativa**. A salari stazionari, i dati dell'occupazione hanno seguito una traiettoria simile: oggi il tasso di disoccupazione si attesta poco al di sotto del 10% e non accenna a diminuire. Infine, se si guarda alla distribuzione della ricchezza, l'Italia continua a occupare i primi posti della [classifica europea della disuguaglianza](#).

### C13. Grafico 1 • Incidenza di povertà assoluta individuale su i minori di 17 anni e sul totale della popolazione (2008-2018)

Percentuale (%) di persone che vivono in famiglie in povertà assoluta sui residenti



Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Dal punto di vista dei minori, dati di questo tipo tradiscono un quadro a dir poco allarmante. Occorre considerare infatti che se per un adulto povertà, fatica lavorativa e disuguaglianza possono costituire gravi e ingiuste privazioni, per una persona “in divenire”, come il minore di età, si riflettono in **situazioni di indigenza** estremamente complesse e insidiose - indicate generalmente sotto il nome di “povertà minorile” - potendo pregiudicare un intero arco di vita e coinvolgere diverse dimensioni dell'esistenza, presenti e future: sviluppo psico-fisico, capacità relazionali, istruzione e capacità di comprensione del mondo - la cosiddetta “povertà educativa”, di cui si dirà a breve - capacità reddituali e occasioni lavorative. Da un punto di vista collettivo, è la stessa società di domani ad anticipare il suo profilo nelle privazioni dei più piccoli. L'[Atlante dell'Infanzia](#) (2019) di Save the Children, curato da Giulio Cederna, parla significativamente di “**tempo perduto**”: dalla politica certo, a fronte di un disagio segnalato da anni, ma vien da dire tempo perduto per tutto il ‘villaggio’ chiamato a educare il bambino. Secondo l'Istat, negli ultimi 10 anni l'incidenza della povertà assoluta sui minori di 17 anni è quadruplicata: dal 3,7% nel 2008 al 12,6% nel 2018. La povertà relativa si è limitata a un raddoppio: dal 12,5% al 21,9%. Ciò equivale a circa **1.260.000 bambini**. In termini di effetti sociali, il dato rivela una diffusa **mancaza dei beni essenziali** a una vita dignitosa e con questa, che già di per sé realizza una secca violazione del principio di uguaglianza contemplato dalla Costituzione, un rischio di esclusione sociale e di marginalità per un bambino su otto.

Tanto premesso, occorre tenere a mente che i dati menzionati derivano in buona parte dalla penuria di mezzi delle agenzie pubbliche deputate a correggere e/o arginare le ingiustizie distributive dei sistemi di mercato,

come è appunto la povertà, oltre che dalle politiche adottate per contrastarla. Non è un caso del resto che, tra le prime osservazioni espresse dal Comitato ONU, ve ne sia una molto esplicita, dedicata all’allocazione delle risorse per l’attuazione della Convenzione di New York. Il Comitato, si legge, “è preoccupato che le **misure di austerità continuino a minare l’effettiva protezione dei diritti dei minorenni** nello Stato parte, e che nella preparazione, approvazione, esecuzione e monitoraggio dei bilanci manchi una prospettiva dedicata ai loro diritti” (Osservazioni, pp. 5-7). È oramai pacifico che gli anni di crisi economica - meglio: le politiche adottate per governarne gli effetti (cfr. il rapporto Unicef Children of austerity: impact of the great recession on child poverty in rich countries, 2017) - hanno generato una **progressione straordinaria della povertà** e dunque della povertà minorile.

### C13. Grafico 2 • Incidenza di povertà assoluta familiare per numero di componenti

Percentuale (%) di famiglie in povertà assoluta sul totale della popolazione per numero di componenti e totale delle famiglie in povertà assoluta sul totale della popolazione (7%)

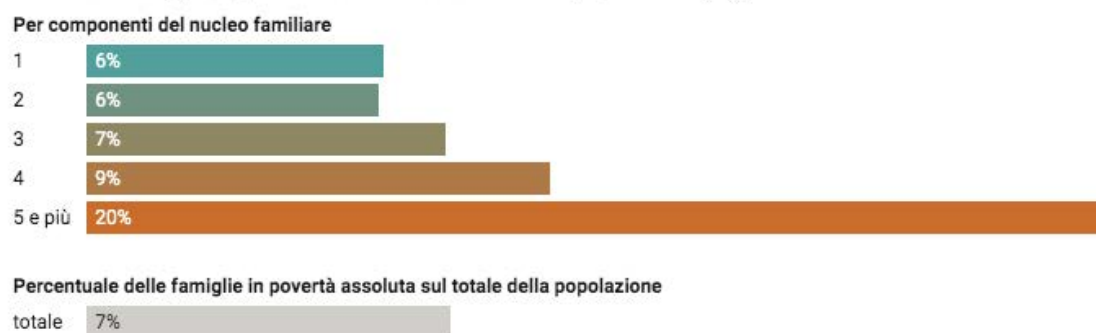


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Da questo punto di vista, deve essere accolta con favore l’introduzione del cosiddetto Reddito di Cittadinanza (d.l. 28 gennaio 2019, n. 4), che finora ha coinvolto 378.000 famiglie con minori - statisticamente, le più colpite dalla povertà - per 664.000 bambini. Tuttavia, come ha già osservato Raffaella Milano (Save the Children): questi nuclei costituiscono poco più di un terzo della famiglie beneficiarie; scontano il limite posto alle famiglie di origine straniera che non possano vantare dieci anni di residenza sul suolo italiano; non esimono lo Stato dal garantire su tutto il territorio misure di accompagnamento sociale. Questo vuol dire che i criteri di destinazione del Reddito devono essere ricalibrati e le condizioni di accesso per i bambini stranieri, riformate. A ciò si aggiunga l’esigenza di rimodulare il sostegno anche quantitativamente, in modo che tenga conto non solo e non soltanto del ‘peso di un minore’ nella determinazione della povertà complessiva del nucleo - si tratta della cosiddetta “scala di equivalenza”, un parametro tanto più alto quanto più sono i minori presenti nel nucleo familiare - ma anche delle specificità e della natura multidimensionale dei **bisogni dei bambini**.

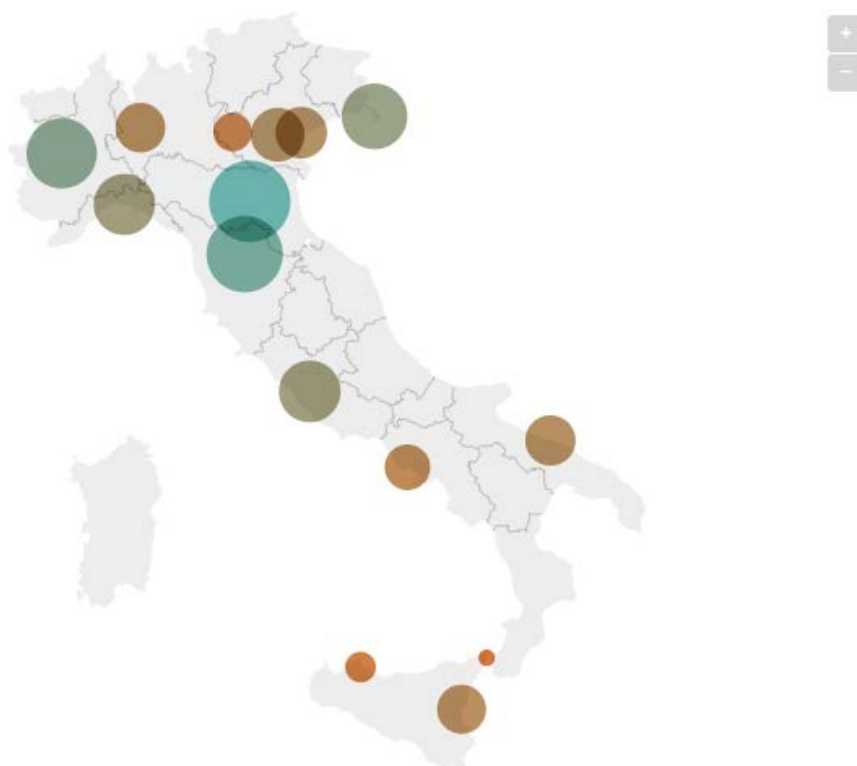
## La povertà educativa

Come si è accennato, un riflesso peculiare della povertà minorile è quello della **povertà educativa**. Volendo usare una definizione essenziale di Save the children, si intende con povertà educativa “l’impossibilità per i minori di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni”. Non si tratta ‘solamente’ di diritto allo studio, come si potrebbe pensare a un primo approccio. La povertà educativa consiste nella mancanza di opportunità di crescita diverse, accomunate dal fatto di incidere sulla

**crescita intellettuale della persona:** si tratti di occasioni culturali, gioco o sport. Povertà materiale e povertà educativa sono strettamente legate. A titolo meramente esemplificativo, è sempre Save the children ad aver evidenziato, nel suo rapporto Futuro in partenza? L'impatto delle povertà educative sull'infanzia in Italia (2016) alcune questioni: gli studenti provenienti da contesti particolarmente svantaggiati hanno più probabilità - secondo un rapporto di quasi 3 a 1, rispetto ai coetanei benestanti (dati Ocse Pisa) - di non raggiungere competenze minime in lettura e in matematica; la povertà educativa tende a trasmettersi di generazione in generazione; lo svantaggio socio-economico ha un impatto evidente anche su pratica sportiva e attività culturali.

### C13. Grafico 3 • Il contributo dei comuni\* per i servizi ausiliari all'istruzione nelle città con più di 200.000 abitanti (2017)

La città con una spesa pro capite maggiore risulta essere Bologna, con 90,45 €, mentre in coda troviamo Messina con una spesa di 2,57 €.



*\*I dati mostrano la spesa per cassa riportata nell'apposita voce di bilancio. Spese maggiori o minori non implicano necessariamente una gestione positiva o negativa della materia. Da notare che spesso i comuni non inseriscono le spese relative a un determinato ambito nella voce dedicata, a discapito di un'analisi completa.*

Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Openpolis /openbilanci - consuntivi 2017](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

A fronte di un quadro simile, non sorprende che l'Italia continui a collocarsi al di sotto della media europea per quanto attiene alla copertura di **servizi per l'infanzia**, asili nido soprattutto, con importanti dislivelli tra Nord-Italia e Mezzogiorno. Non meno basso inoltre è l'investimento pubblico in istruzione: nel 2017 e nel 2018 - ultimi dati Eurostat - l'Italia è risultata ultima tra i paesi UE. In breve, la consistenza delle risorse pubbliche è e resta il primo nodo da sciogliere se si vuole spezzare il circolo vizioso della povertà.

# Il sistema di tutela minorile

A partire dal mese di luglio del 2019, a seguito della pubblicazione, della diffusione mediatica e dell'uso politico degli esiti dell'inchiesta della Procura di Reggio Emilia "Angeli e Demoni" - il cosiddetto 'caso Bibbiano' - si sono rese necessarie diverse iniziative di valutazione e di auto-valutazione del **sistema di tutela minorile** in Italia. Del resto, volendo pure prescindere dai dubbi circa la reale consistenza dello scandalo - il processo non è ancora iniziato e le richieste di rinvio a giudizio da parte della Procura di Reggio Emilia sono giunte nel solo gennaio 2020 - la prudenza e il senso della cautela impongono una messa a punto.

In linea con questa esigenza, l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha promosso un ciclo di consultazioni intorno al sistema di tutela minorile con esperti, professionisti e associazioni, oltre che con le magistrature e i servizi sociali. All'esito dell'approfondimento, la stessa Autorità ha diffuso **raccomandazioni** caratterizzate da una particolare attenzione alle fasi prodromiche all'allontanamento, vale a dire al settore giurisdizionale della tutela minorile. Si riportano in proposito le rilevazioni, che devono essere valutate come espressione di una lettura equilibrata delle **prerogative fondamentali del minore**: definire i poteri del ministero al momento delle indagini relative a un procedimento in materia di responsabilità genitoriale, nonché i termini della sua partecipazione in ciascuna fase dello stesso; disciplinare i diritti di informazione delle parti (spesso i genitori) e di accesso agli atti; garantire ai genitori il diritto alla difesa tecnica; garantire la nomina tempestiva del curatore speciale o di un avvocato per il minorenni, vale a dire di un professionista formato e qualificato per la funzione, come già accade nella prassi di diversi ordini forensi; introdurre termini particolarmente celeri nel caso in cui il giudice intervenga inaudita altera parte; definire il ruolo processuale del servizio sociale, "di fatto come la polizia giudiziaria per un pm", per usare l'efficace definizione del presidente del Tribunale per i minorenni di Bologna, Giuseppe Spadaro.

Infine, avviare tutto il procedimento civile minorile a una più rigorosa applicazione del principio del contraddittorio, sottoponendo i provvedimenti giudiziari a più stretti requisiti per quanto attiene la motivazione e assicurando l'impugnabilità, delineando inoltre i soggetti e le procedure della fase esecutiva.

Una menzione a parte merita la proposta di riforma dell'art. 403 del codice civile. La norma disciplina l'**allontanamento d'urgenza del minore dalla propria famiglia**, consentendo all'autorità amministrativa (i servizi sociali locali) di sottrarre il minore alla sua famiglia, quando ricorra un pericolo imminente come una situazione di abbandono, il mantenimento in condizioni insalubri e/o altrimenti pericolose, ovvero il fatto di essere allevato da persone radicalmente incapaci di provvedere alla sua educazione.

Una volta allontanato il minore e collocato provvisoriamente presso persone o istituti idonei all'accoglienza, i servizi devono informare tempestivamente il tribunale per i minorenni così da poter attivare l'autorità giudiziaria e consentirle di provvedere in ordine alla responsabilità genitoriale o all'affidamento, o ancora attivare il procedimento per dichiarare lo stato di abbandono. Ebbene, la riforma dell'art. 403 è stato oggetto di una proposta di legge in Parlamento nella XVII legislatura ed è oramai sollecitata dal Garante, che nelle sue raccomandazioni suggerisce di applicare all'allontanamento un regime di convalida da parte del tribunale per i minorenni, in maniera non troppo dissimile da quanto accade per un arresto.

A scanso di equivoci pare utile ricordare che, con l'esplosione del 'caso Bibbiano', la disposizione codicistica - e più ampiamente la materia degli allontanamenti - ha attirato l'attenzione di diversi esponenti del centrodestra, animando talvolta **proposte di modifica alquanto strumentali**, se non addirittura regressive. Si veda ad esempio il disegno di legge regionale "Allontanamento Zero" - il titolo è già un programma - dell'assessora piemontese Chiara Cucino: un disegno di legge regionale che mira a ostacolare la possibilità di un intervento amministrativo tempestivo, subordinando l'allontanamento al previo esperimento di un iter di recupero come minimo semestrale, e a vincolare a priori l'affidamento alla famiglia allargata fino al quarto grado. Una proposta di questo tipo non può però essere confusa con l'esigenza di un corretto dialogo

tra servizi sociali, magistrature minorili e familiari: il punto insomma non è sacralizzare il diritto alla propria famiglia - come tale ambiguo e spesso 'adultocentrico' - ma interpretare il **diritto alla famiglia di ciascun minore** - sia questa la propria famiglia o un'altra comunità di affetti - in combinato con i diritti di sviluppo personale propri di ciascun essere umano.

## I minori fuori famiglia

Veniamo a un'ulteriore macro-area del sistema di tutela minorile: lo stato dei minori fuori famiglia. Nonostante le raccomandazioni reiterate da più parti, da ultimo dal Comitato ONU stesso, l'Italia non si è ancora dotata di un sistema di raccolta dati sui minori 'fuori famiglia'. Ciò rende a tutt'oggi difficile conoscere con sguardo d'insieme le reali dimensioni del fenomeno ma soprattutto l'adeguatezza delle strutture preposte a garantire una **tutela adeguata ai minori allontanati dal nucleo familiare di origine**, o che comunque ne sono privi per altri motivi, come i minori stranieri non accompagnati. In altri termini, l'assenza di una base informativa completa ostacola il monitoraggio circa l'attuazione del 'diritto a una famiglia', così come riconosciuto dalla Convenzione di New York (artt. 20, 21), dovendosi intendere per famiglia la sede privilegiata di cure e di affetti, e di riflesso la 'forma' prediletta per il sereno sviluppo personale del minore che si trovi privato del suo nucleo di origine. In altri termini, il diritto a una famiglia consiste per il minore di età nel diritto a ricevere assistenza e affetti essenziali alla crescita, in un nuovo nucleo familiare. Non a caso sia il Comitato ONU sia la Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza hanno evidenziato nel 2019 la necessità per l'Italia di **ampliare il sistema di affidamento dei minorenni** che non possono rimanere con le proprie famiglie, al fine di superare la cosiddetta istituzionalizzazione.

Nonostante l'assenza di una base di dati aggiornata e uniforme per tutto il territorio nazionale, è possibile ricostruire un quadro essenziale della situazione dei minori fuori famiglia avvalendosi di alcune indagini suppletive: in particolare la Terza raccolta dati elaborata con le Procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, condotta dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'Adolescenza (dati 2016-2017), e l'indagine campionaria condotta dall'Istituto degli Innocenti nel 2017, su commissione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La prima ha per oggetto i minorenni ospiti delle comunità residenziali facenti capo agli enti locali, ed è relativa agli anni 2016 e 2017. La seconda ricerca offre un quadro di insieme (su base campionaria) di numeri e caratteristiche del collocamento fuori famiglia del minore, sia esso in affidamento familiare o in comunità residenziale.

Si apprende dalle Procure che tra il 2016 e il 2017 - dato più aggiornato - gli ospiti nelle strutture di accoglienza sono aumentati, passando da 22.975 nel 2015 a 32.185 nel 2017 tra bambini e ragazzi. La variazione deve essere attribuita soprattutto all'ingresso dei minori stranieri non accompagnati (da 7.170 nel 2015 a 13.358 nel 2017). Il 61 % degli ospiti è di origine straniera (per metà si tratta di minori stranieri non accompagnati). Secondo l'Istituto degli Innocenti, i minori di età fuori famiglia in Italia sono 26.615, al netto dei minori stranieri non accompagnati. Di questi, 14.012 sono in affidamento familiare e 12.603 in "servizi residenziali per minorenni" (case famiglia, comunità educative, strutture di pronta accoglienza, strutture di accoglienza bambino-genitore). Il rapporto tra le due componenti - affidamento a famiglie o parenti e servizio residenziale - sfiora la parità e si assesta attorno a valori che, se raffrontati a precedenti rilevazioni (dal 2007 in poi), possono dirsi stabili. Questo vuol dire che ancora molto si deve fare per "**superare la istituzionalizzazione**", come auspicato dal Comitato ONU. Si deve osservare poi che la soluzione dell'affidamento risulta essere leggermente più diffusa nel Nord Italia che al Sud, dove si riscontra la prevalenza di soluzioni di accoglienza in servizi residenziali.

È utile a questo punto evidenziare due dati che attendono una spiegazione, o che comunque suggeriscono di implementare interventi sociali mirati. Primo: tra i minori in affidamento familiare è di cittadinanza

straniera poco meno di un quinto del totale (18%, di cui solo il 22% può essere riferito ai minori stranieri non accompagnati): tuttavia il dato arriva al 40% quando si isola l'aggregato nei servizi residenziali. Secondo: se si guarda alle motivazioni del collocamento in comunità o in affidamento, si può rilevare che il 25% degli 'ingressi' sono determinati da incapacità educativa dei genitori originari (trascuratezza materiale e affettiva, dipendenza di uno o di entrambi i genitori, problemi sanitari, violenza domestica, abusi), tuttavia non possono essere trascurate le condizioni di carenza 'oggettiva', come povertà, disagio abitativo e annessi carenze. In altri termini, se le situazioni di carenza soggettiva dei nuclei familiari originari, o comunque di forte inadeguatezza psicologica e pedagogica, costituiscono il gruppo più consistente di casi che danno luogo all'allontanamento del minore dalla famiglia, "nonostante ciò - e sebbene **la legge non lo permetta** - esistono secondo gli operatori casi di allontanamento in cui si ravvisano o che risultano fortemente influenzati da condizioni di indigenza, povertà e deprivazione materiale". E difatti, in tutti i casi di accoglienza, **si segnala nel 39% dei casi un problema di natura economica, lavorativa, abitativa**. Se si incrocia questo dato con quello più certo della povertà minorile (vedi sopra), non si può fare a meno di segnalare la necessità di una riflessione collettiva, se non proprio di un'indagine pubblica, che metta in relazione diretta non già e non tanto povertà e incapacità educativa dei nuclei familiari - ove servisse ricordarlo, i servizi non sottraggono i minori alle famiglie povere perché povere - ma **povertà familiare e insufficienza 'ambientale'** (un quartiere ghetto, una zona a bassa densità infrastrutturale etc.), al fine di rafforzare le azioni di assistenza ai nuclei che portano i segni della deprivazione materiale e ridurre al minimo l'impatto dell'indigenza sulla dimensione affettiva del minore. Casa, lavoro, un'alimentazione secondo la propria fame e una rete socio-assistenziale in grado di operare al suo meglio possono fare la differenza.

## Le crisi cronica delle adozioni

Terzo e ultimo aspetto: le adozioni, ovvero lo stato dei minori in una 'nuova famiglia'. In proposito occorre sottolineare che gli ultimi dati relativi alle adozioni nazionali (2018), presentati dal Ministero della Giustizia nell'aprile del 2019, segnano una **lieve diminuzione** rispetto agli anni precedenti. Se da una parte infatti le dichiarazioni di adottabilità del 2018 risultano pari a 1.177 - a fronte di 1.217 nel 2017 - e anzi, addirittura aumentano le domande di adozione per casi particolari (art. 44, l. 4 maggio 1984, n. 183), diminuiscono gli affidamenti preadottivi e le adozioni. I primi passano da 866 (2017) a 730 (2018), le seconde da 955 (2017) a 850. Come già sottolineato dal 10° Rapporto di aggiornamento della CRC, i dati del Ministero mancano di diverse informazioni: tempi dei procedimenti, relazione tra affidamenti pre-adottivi e adozioni, dati sull'età e sulle eventuali disabilità degli adottati, esiti delle relazioni post-adottive.

Sicuramente più completi sono invece i dati sulle adozioni internazionali, grazie ai rapporti pubblicati dalla Commissione Adozioni Internazionali (CAI) con cadenza semestrale e annuale. Si conferma in questo ambito la tendenza alla diminuzione. Secondo il Ministero della Giustizia, nel 2018 ammontano a 1.153 le sentenze di adozione (a fronte di 1.348 nel 2017 e 1.584 nel 2016), mentre secondo la CAI, il 2019 costituisce un anno di record negativo, con 969 adozioni perfezionate. Un problema, lo si noti a margine, al quale sarebbe possibile rimediare. Non si vede perché infatti ritardare ulteriormente una **modifica della legge 183/84**, volta a includere nella platea dei potenziali genitori adottivi, conviventi di fatto, soggetti uniti civilmente e single che abbiano già avuto un'esperienza, sia essa genitoriale, o di affidamento familiare.

A fronte di un'evoluzione dei paesi di provenienza, **aumenta l'età dei bambini adottati** da famiglie italiane (6,4 anni nel 2018 verso 5,9 nel 2016), diminuisce lievemente il numero degli adottandi con "special needs" (bambini con fratelli, bambini di età superiore ai 7 anni, bambini con problemi comportamentali e/o problemi sanitari di natura fisica o mentale): dal 70% del 2018 al 64,2 del 2019. Secondo l'ultimo rapporto CAI ciò è dovuto soprattutto all'aumento di bambini parte di una fratria e all'aumento dell'età media degli adottandi.

Ugualmente problematiche le **difficoltà procedurali**: tempi lunghi e alti costi dei procedimenti. Si noti a margine che questo dato contribuisce a spiegare perché l'adozione resti appannaggio di coppie dal livello culturale e socio-economico estremamente elevato: a titolo esemplificativo, quasi il 60%, tra donne e uomini, detiene un titolo di laurea, a fronte di una media del 20% nella popolazione italiana. È lecito ritenere quindi che, semplificando l'iter, rafforzando gli organici dei tribunali per i minorenni e riducendo con ciò tempi e costi delle procedure, si potrebbe contribuire a diffondere la prassi adottiva, così da invertire le tendenze appena esposte.

## I minori stranieri non accompagnati: il problema della maggiore età

Come documentato dai precedenti Rapporti, la normativa sui minori stranieri cosiddetti “non accompagnati” (MSNA), vale a dire privi di un genitore o di un tutore, ha subito negli ultimi anni alcuni interventi. Con la legge 7 aprile 2017, n. 47, è stato introdotto nel nostro ordinamento il **sistema di tutela volontaria degli MSNA**, al fine di superare la precedente tutela impersonale degli enti locali, assieme a una serie di strumenti di garanzia, tra cui il divieto di respingimento alla frontiera, una procedura ad hoc innanzi al Tribunale per i minorenni in caso di espulsione, il rilascio di un permesso di soggiorno per minore età o per motivi familiari e il diritto all'assistenza legale (con accesso al gratuito patrocinio).

Con riguardo al primo e forse più importante profilo, il sistema di tutela volontaria, l'ultimo monitoraggio del Garante per l'Infanzia sul sistema della tutela volontaria - dati al 31 dicembre 2018 - attesta l'iscrizione di 3.029 tutori presso i tribunali per i minorenni, per 3.902 abbinamenti con un minore straniero non accompagnato. Se si considera che, al 31 dicembre 2019, sono stati registrati in Italia 6.054 MSNA, il sistema di tutela volontaria potrebbe ragionevolmente ambire a coprire il 50% dei minori stranieri.

### C13. Grafico 4 • Numero di minori per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia (2012-2019)

Dalla Commissione per le adozioni internazionali, i numeri del primo semestre di ognuno degli anni in esame

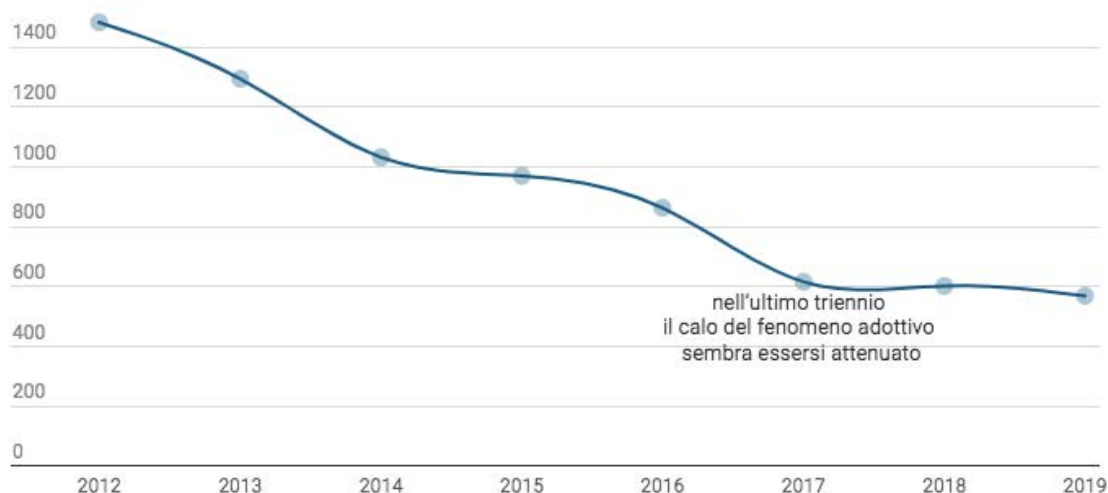


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Commissione Adozioni • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Tuttavia vi sono importanti **criticità** che attengono al **passaggio alla maggiore età**. Gran parte dei MSNA giunti in Italia infatti - circa il 90% dei 70.000 registrati tra il 2014 e il 2018, secondo la ricerca della Fondazione ISMU A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia (2019) - hanno tra i 15 e i 17 anni. Arrivano cioè a un passo dal diventare maggiorenni e, senza nemmeno avere il tempo di gettare le basi per un progetto di vita autonomo, si trovano a uscire dalla condizione giuridica di minore, perdendo buona parte delle tutele riconosciute loro all'arrivo nel nostro paese. Inoltre si deve considerare che se la legge 47/17 aveva introdotto la possibilità di conversione del permesso per minore età riconosciuto al MSNA in permesso per studio, lavoro o attesa di occupazione al compimento della maggiore età, questa possibilità è venuta meno con il cosiddetto 'decreto sicurezza' (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113), che ha così aggravato una situazione di precarietà su cui, è il caso di sottolinearlo, occorre intervenire al più presto.

*Capitolo*

# 14. Prigionieri

*Scritto da: Federica Resta*



## Il punto della situazione

Il trentesimo anno dall'entrata in vigore del nostro codice di procedura penale (il **codice "Vassalli"**, dal nome dell'allora Guardasigilli), che aveva segnato una svolta importante nel rapporto tra cittadino e giustizia, si è caratterizzato per una singolare **tensione** sul terreno del sistema penale e delle libertà in senso ampio.

La "cifra" caratterizzante questo periodo può, in un certo senso, essere individuata nella contrapposizione tra indirizzo politico e **garanzie costituzionali dei diritti**. Da un lato, infatti, la produzione legislativa è stata contrassegnata da una pluralità di norme (decreto sicurezza, soprattutto "bis", riforma della disciplina del voto di scambio, legge definitiva, con un brutto epiteto, "spazza-corrotti") ispirate a una **visione ipertrofica** del diritto penale e volte in generale a estendere sproporzionatamente l'area delle misure limitative delle libertà anche di carattere non (formalmente) penale, ma non per questo meno affittive. Quella dell'inasprimento delle pene o dell'introduzione di nuovi reati è, è vero, la risposta politica che quasi sistematicamente, dagli anni Settanta ad oggi, viene fornita per **"rassicurare" l'opinione pubblica** di fronte ad allarmi sociali più o meno giustificati, essenzialmente perché è a costo zero e di assai più agevole realizzazione rispetto a politiche sociali che agiscono sulle **cause profonde dell'insicurezza** dei cittadini, reale o percepita che sia.

Tuttavia, questa tendenza si è caratterizzata nell'ultimo anno per la combinazione dell'inasprimento delle pene con misure di segno diverso (processuali, penitenziarie o sostanziali ma di parte generale), con l'effetto di un complessivo **aggravamento del trattamento sanzionatorio** riservato, soprattutto, a determinate tipologie di reato.

Tutto questo, peraltro, a fronte di una complessiva e generale **estensione** dell'area del **penalmente rilevante**, per effetto della moltiplicazione delle norme incriminatrici e nel quadro di una altrettanto generalizzata estensione dell'ambito di applicazione delle misure di prevenzione, spesso non meno limitative delle libertà e dei diritti fondamentali di quanto siano le sanzioni penali, ma prive delle garanzie del processo e dello stesso requisito della previa commissione di un reato (i decreti sicurezza del 2018 e 2019 sono in tal senso significativi).

Tali **norme restrittive** (ancorché non tutte, come detto, "carcerocentriche") sono intervenute, del resto, in un contesto caratterizzato già da un nuovo e significativo incremento della popolazione detenuta, che dopo la flessione, per quanto contenuta, registrata tra la fine del 2010 e il 2015, per effetto soprattutto di **lungimiranti provvedimenti deflattivi**, ha ripreso a crescere con intensità preoccupante.

Pur non toccando i numeri dell'inizio del 2010 – quando la popolazione detenuta raggiunse la quota di 67 mila, con una percentuale di sovraffollamento del 42% - al 31 ottobre 2019 i **detenuti ristretti** nelle nostre carceri sono giunti alla soglia delle **60.985 unità**, a fronte di una capienza regolamentare di 50.474, con picchi di densità del 300%, ad esempio, nel Circondariale di Taranto e del 203% a Monza. Si è così registrato un aumento di circa mille persone rispetto all'anno precedente, quando alla data del 31 ottobre le presenze totali erano 59.803 (cfr. i dati reperibili sul sito del [ministero della Giustizia](#))<sup>1</sup>.

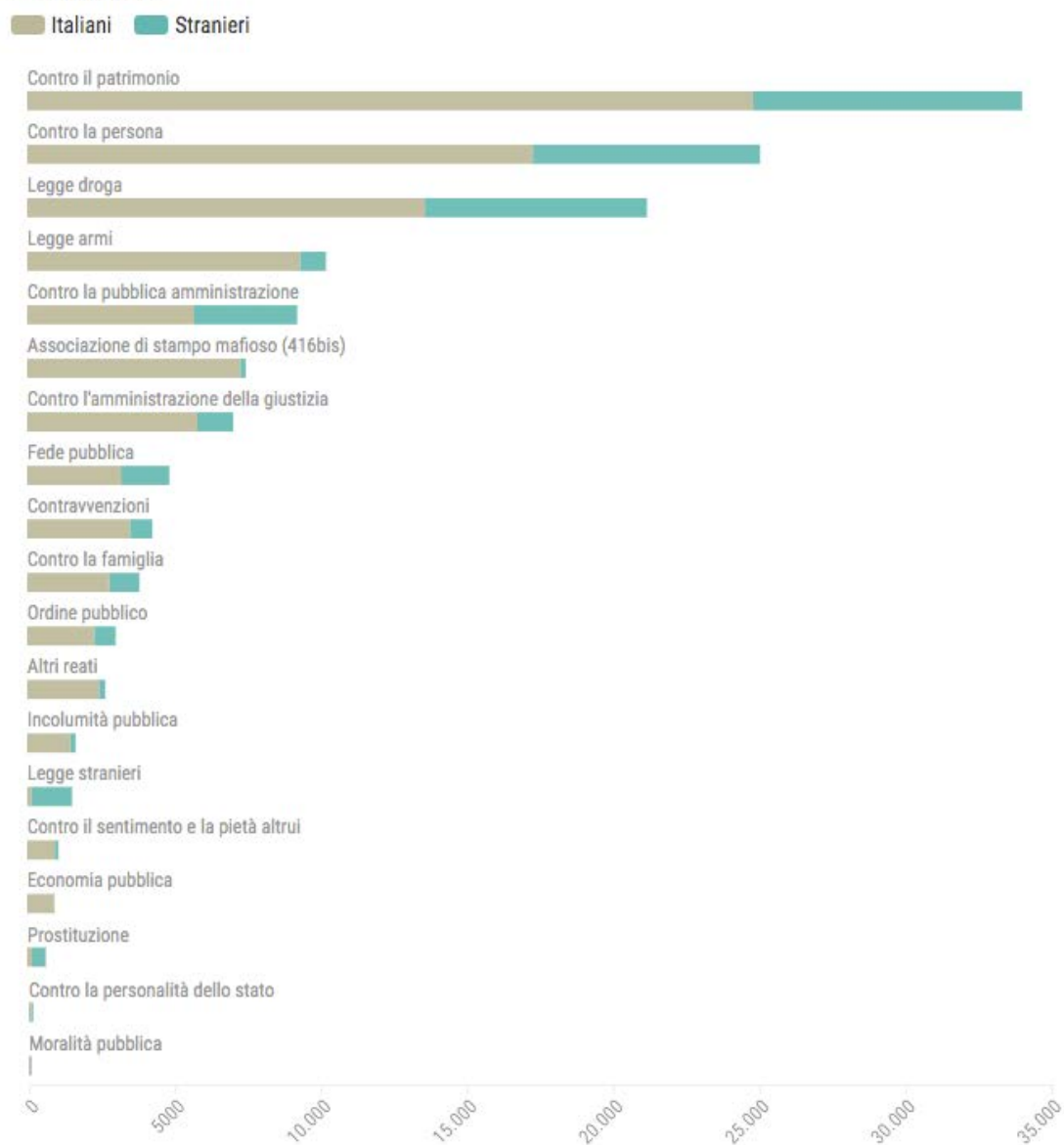
Si tratta peraltro – come conferma in linea generale l'ex direttore del DAP Luigi Pagano<sup>2</sup> – di un aumento non ascrivibile a maggiori ingressi ma a **minori uscite**, imputabili spesso a condizioni socio-economiche particolari dei detenuti, tali da impedire loro di fruire di **misure alternative** per assenza, ad esempio, della disponibilità di casa o di un'occupazione e non certo per pericolosità sociale.

1 Risulta peraltro che circa il 27% dei detenuti italiani sia sottoposto a terapia psichiatrica, come denuncia l'associazione Antigone, con un tasso di suicidi assolutamente rilevante e che nel 2019 ha raggiunto la quota dei 46 episodi.

2 intervista su Avvenire, 17 aprile 2019, p. 13

## C14. Grafico 1 • Detenuti italiani e stranieri per tipologia di reato - Situazione al 31 dicembre 2019

La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti coinvolti. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a più categorie, egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante, poiché conta il numero di reati ascritti. Non risulta corretto quindi sommare le categorie per ottenere il numero totale di detenuti/e (il dato si riferisce al totale dei reati).



Fonte: Ministero della Giustizia, Grafico: [www.rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

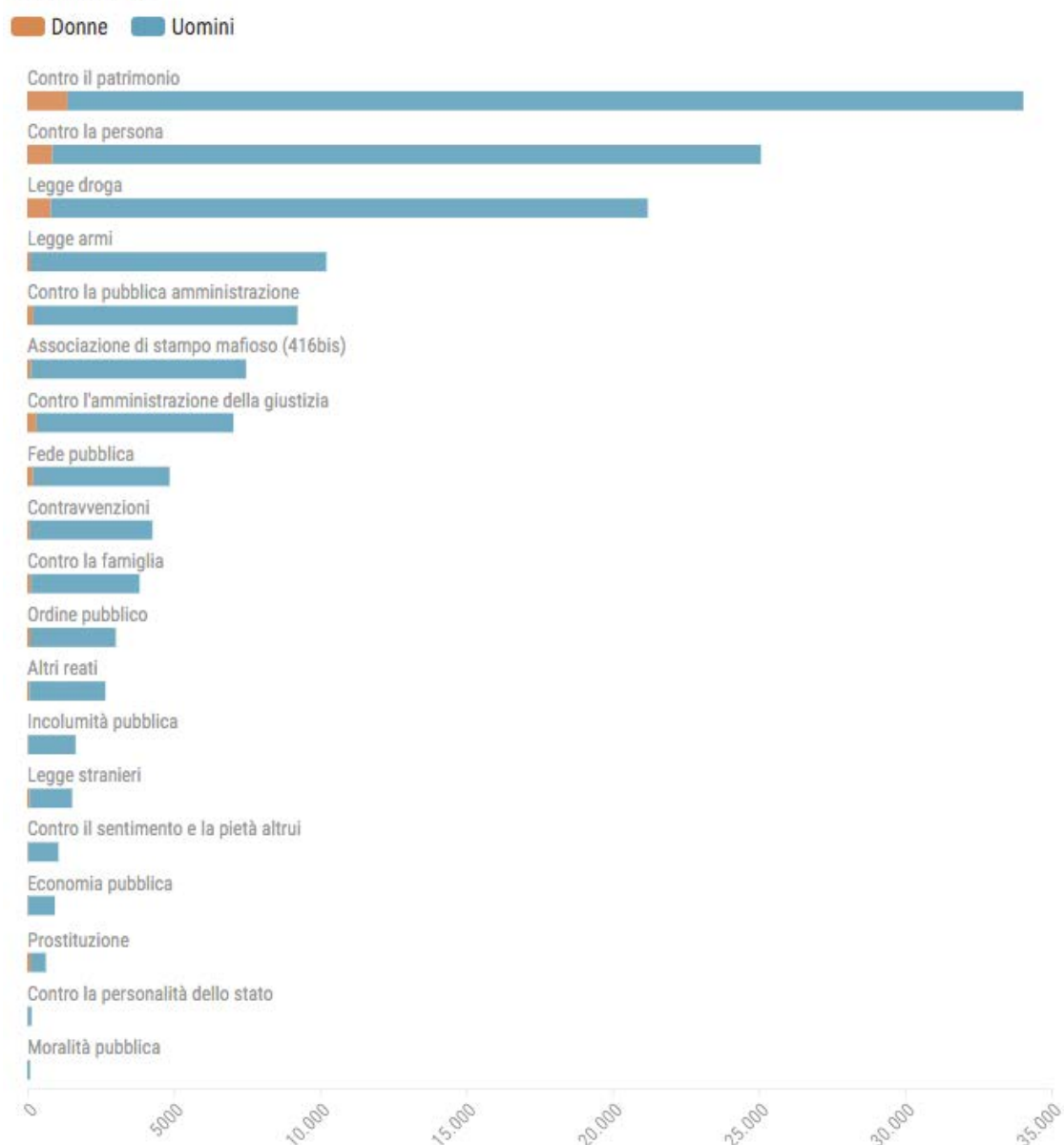
Una sia pur contenuta flessione potrebbe averci in conseguenza dell'applicazione del principio affermato dalla sentenza 40/2019 della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale la previsione di otto anni (anziché sei) di reclusione quale pena edittale minima per reati aventi ad oggetto droghe pesanti, così consentendo la rimodulazione anche delle pene irrogate in via definitiva in base a sanzioni edittali illegittime.

Per altro verso, nel corso del 2019 sono state pronunciate alcune **importanti sentenze** (in particolare, della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti umani) che hanno riconosciuto garanzie rilevanti sul terreno della **libertà personale** e delle relative misure limitative. In particolare, ci soffermeremo sulla

declaratoria di incostituzionalità della disciplina penitenziaria dei detenuti per reati ostativi all'accesso a misure alternative o benefici e sulla pronuncia "additiva" che ha sancito l'applicabilità della **detenzione domiciliare "umanitaria"** anche nelle ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta.

## C14. Grafico 2 • Detenuti presenti per tipologia di reato e per genere - Situazione al 31 dicembre 2019

La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti coinvolti. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a più categorie, egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante, poiché conta il numero di reati ascritti. Non risulta corretto quindi sommare le categorie per ottenere il numero totale di detenuti/e (il dato si riferisce al totale dei reati).



Fonte: Ministero della Giustizia, Grafico: [www.rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Accenneremo, quindi, alla conferma, da parte della Corte europea dei diritti umani (presupposta dalla prima sentenza della Consulta cui si accennava), della già affermata (sentenza Viola c. Italia) **incompatibilità** con la Convenzione, della previsione dell'**ergastolo ostativo** a ogni misura mitigatrice per il solo fatto della

mancata collaborazione del detenuto. Rinviando a quanto osserveremo meglio più avanti, basti per ora sottolineare la netta distanza, quasi l'opposizione tra l'indirizzo politico, volto a espandere oltre ogni criterio di proporzionalità le misure a vario titolo limitative della libertà e le supreme giurisdizioni, tese invece a riaffermare i **limiti** oltre i quali neppure la discrezionalità del legislatore può spingersi, violando l'equilibrio, costituzionale o convenzionale secondo i casi, tra **diritti di libertà ed esigenze di repressione dei reati**.

## Riforme penale recenti e ipertrofia delle misure “punitive”

Particolarmente espressiva della tendenza legislativa “ipercriminalizzatrice” che sopra abbiamo descritto è la legge n. 43 del 2019 sul **voto di scambio**, che gioca sulla combinazione tra inasprimento delle pene ed estensione dell'ambito di applicazione della fattispecie incriminatrice, con un effetto complessivamente iper-punitivo.

La legge, infatti, da un lato ricomprende nel suo spettro applicativo i casi di voto di scambio realizzati tramite intermediari, quelli fondati sulla promessa non solo di denaro e ogni altra utilità, ma anche sulla “disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa”. Dall'altro, **inasprisce ulteriormente la pena** edittale che passa dalla reclusione da 6 a 12 anni alla reclusione da 10 a 15 anni, aggiunge un'aggravante ulteriore, per il caso di effettiva elezione del protagonista dello “scambio” e introduce la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Si tratta, evidentemente, di un inasprimento complessivo difficilmente compatibile con il principio di proporzionalità tra disvalore del fatto e pena, considerando che si tratta di un reato di pericolo, che cioè anticipa in misura rilevante la soglia di punibilità in funzione eminentemente preventiva.

La L. 3/2019, definita – con termine spregiativo e marziale – “**spazza-corrotti**” ha introdotto un complesso di misure tali da aggravare complessivamente, in misura esponenziale, il trattamento sanzionatorio per alcuni dei più gravi **reati contro la pubblica amministrazione**. Anzitutto, vengono rese perpetue –in caso di condanna superiore a soli due anni di reclusione - **misure interdittive particolarmente afflittive**, quali l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione e l'interdizione dai pubblici uffici. L'interdizione dai pubblici uffici, addirittura, permane anche in caso di riabilitazione del condannato, per ulteriori sette anni.

Si tratta di previsioni di **assai dubbia legittimità costituzionale**, in primo luogo in quanto prevedono pene fisse, in contrasto con i principi di proporzionalità 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 (sette 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 Costituzione**.

Si aumenta poi la pena per: il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione, la cui cornice passa da uno a sei anni a una che oscilla dai tre agli otto anni; il delitto di traffico di influenze illecite, il cui massimo passa da tre a quattro anni e mezzo; il delitto di appropriazione indebita, prima sanzionato con la reclusione fino a tre anni, ora da due a cinque anni(oltre alla multa).

Inoltre si consente al giudice dell'impugnazione, anche in relazione ai delitti di corruzione, di **accertare la responsabilità dell'imputato nonostante la prescrizione del reato**, per provvedere alla confisca allargata del denaro o dei beni frutto dell'illecito.

Ma la modifica più rilevante attiene alla ricomprensione dei delitti di corruzione, concussione e peculato fra quelli cui si applica il **divieto** (originariamente previsto per i reati di mafia) **di concessione dei benefici penitenziari in assenza di collaborazione**. Come per i più gravi delitti associativi, dunque, anche per questi reati la pena dev'essere non solo assai elevata, ma deve anche essere il carcere tout court senza alcuna misura alternativa.

Oltre ad essere **ingiustificatamente draconiana**, tale previsione è anche irragionevole in quanto parifica i reati da colletti bianchi a quelli associativi richiedendo, come per questi, la collaborazione e quindi la dissociazione dal gruppo criminale di appartenenza, che però appunto per i delitti di corruzione generalmente non esiste, prescindendo tali reati da alcuna struttura associativa. Tale previsione è di dubbia legittimità costituzionale, per l'assenza di evidenze effettive sulla possibilità stessa di una collaborazione utile per reati di questa natura, con l'effetto di **precludere l'accesso a misure alternative**. In particolare nel caso di un reato monosoggettivo come il peculato o dalla struttura unilaterale come la concussione, non è dato capire quale collaborazione ci si possa attendere.

L'inserzione di questi reati nella categoria dei reati ostativi di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario ha, del resto, anche un risvolto processuale: l'esclusione della sospensione dell'ordine di esecuzione. Dunque, anche qualora la misura della pena inflitta consenta sin da subito **l'affidamento in prova o la detenzione domiciliare**, i condannati per questi reati devono comunque essere soggetti alla reclusione. Si prosegue in tal modo **l'irragionevole equiparazione** – già operata con l'inserzione dei reati di corruzione nel codice antimafia – dei **delitti da colletto bianco ai più gravi delitti di criminalità organizzata**.

Per quanto gravi e caratterizzati da un rilevante disvalore sociale, i primi sono infatti incomparabili (per gravità, effetti sociali, finanche struttura) rispetto ai secondi e, soprattutto, ne differiscono quanto a esigenze processuali e penitenziarie. 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, è stata disattesa dalla maggioranza successivamente formatasi dalle urne, nell'esercizio della delega legislativa in materia.

L'estensione ai reati da colletto bianco di istituti e deroghe pensati (non senza dubbi di legittimità costituzionale) per il crimine organizzato, appare quindi più una **misura simbolico-propagandistica** che il frutto di una ragionata scelta di politica criminale.

Infine, la legge ha introdotto un'incisiva revisione della disciplina della **prescrizione del reato** (applicabile da gennaio 2020), 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) 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, tale misura estende ulteriormente i presupposti 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.

## C14. Grafico 3 • Detenuti presenti per posizione giuridica, sesso e nazionalità

Serie storica semestrale degli anni dal 2010 al 2019. In colonna la divisione cromatica corrispondente alla posizione giuridica. Per ogni colonna, info su % di donne e % di immigrati rispetto ai presenti



Fonte: Ministero della giustizia, Grafico: [rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it) • 1 La voce "imputati" comprende i detenuti in attesa di giudizio e i condannati in primo e secondo grado.

Una significativa combinazione di norme incriminatrici e di misure formalmente non penali ma notevolmente affittive è poi sottesa al **dl sicurezza-bis** (n. 53/2019, convertito con modificazioni dalla l. 77/2019). Il decreto è stato oggetto di rilievi da parte del Capo dello Stato proprio nella parte in cui, tra l'altro, ha previsto l'esclusione della causa di **non punibilità per particolare tenuità del fatto** nelle ipotesi di **resistenza, violenza, minaccia od oltraggio a pubblico ufficiale**, con un risultato sanzionatorio incompatibile con i principi di proporzionalità e individualizzazione delle pene.

In tal modo, infatti, si esclude l'apprezzamento – possibile per tutti i reati per i quali sia prevista una pena non superiore a cinque anni nel massimo - della **sostanziale inoffensività di condotte** che si riferiscono, peraltro, a una categoria estremamente ampia e disomogenea di funzionari pubblici, statali, regionali, provinciali e comunali nonché di soggetti privati incaricati di pubbliche funzioni, qualificati – secondo la giurisprudenza - pubblici ufficiali, sempre o in determinate circostanze.

Tra questi – come sottolinea il Presidente della Repubblica - i vigili urbani e gli addetti alla viabilità, i dipendenti dell'Agenzia delle entrate, gli impiegati degli uffici provinciali del lavoro addetti alle graduatorie del collocamento obbligatorio, gli ufficiali giudiziari, i controllori dei biglietti di Trenitalia, i controllori dei mezzi pubblici comunali, i titolari di delegazione dell'ACI allo sportello telematico, i direttori di ufficio postale, gli insegnanti delle scuole, le guardie ecologiche regionali, i dirigenti di uffici tecnici comunali, i parlamentari.

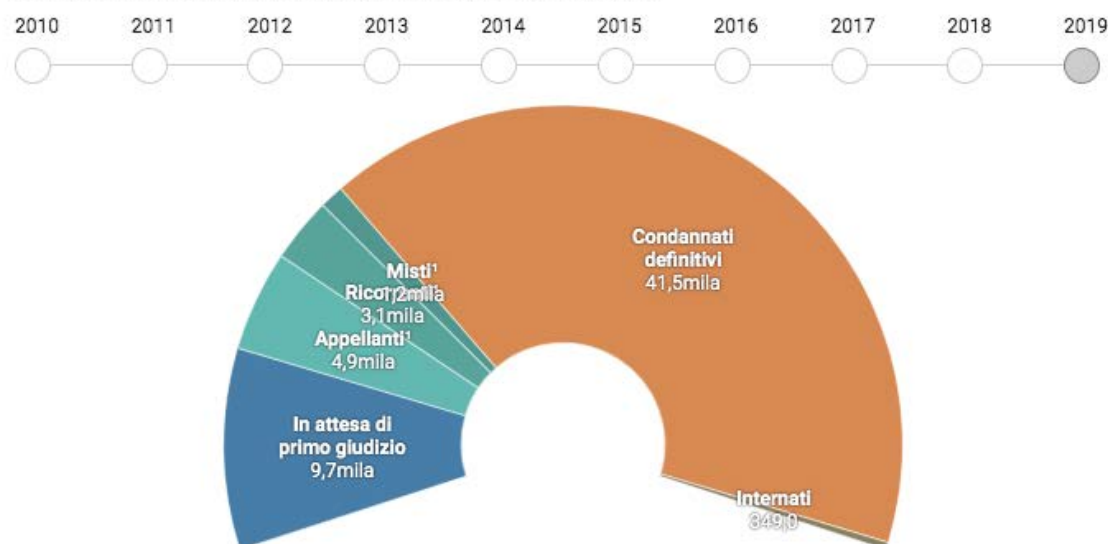
In tal modo, dunque, anche condotte del tutto bagatellari ritenute da tali soggetti lesive dovranno essere necessariamente soggette a una sanzione che può giungere sino a tre (oltraggio) o cinque anni (violenza, minaccia, resistenza).

## C14. Grafico 4 • Detenuti presenti per posizione giuridica

Serie storica degli anni dal 2010 al 2019. Appellanti, ricorrenti e misti sono tutti condannati non definitivi. Seguono i totali per anno.

2010: 67.961 - 2011: 66.897 - 2012: 65.701 - 2013: 62.536 - 2014: 53.623 - 2015: 52.164 - 2016: 54.653 - 2017: 57.608 - 2018: 59.655 - 2019: 60.769

Non viene rappresentata, nel grafico, la categoria "da impostare"<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Misti: ad es: in attesa di 1° giudizio+appellante, appellante+ricorrente, ecc

<sup>2</sup> Essendo infinitesimale, non viene rappresentata all'interno del grafico la categoria "da impostare", che si riferisce ad una situazione transitoria. Infatti è relativa a quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ministero della Giustizia • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Nella valutazione complessiva di inasprimento delle reazioni dell'ordinamento avverso alcuni comportamenti, non vanno trascurate neanche le **sanzioni formalmente amministrative**, ma da definire parapenali o punitive secondo i criteri della Cedu (proprio per sfuggire alla "truffa delle etichette", volta a **qualificare come amministrative sanzioni assai afflittive**, essenzialmente per privarle delle garanzie del processo e del diritto penale). Significativo, in tal senso, questo decreto-legge, che ha **aumentato 15 volte nel minimo e 20 nel massimo la sanzione** (solo formalmente) amministrativa **per la violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali**, raggiungendo il milione di euro e prevedendo la confisca della nave senza neppure più la necessità dell'iterazione della condotta.

## Carcere, alternative, pericolosità presunta

Pochi giorni dopo il rigetto del ricorso del Governo italiano, da parte della Corte europea dei diritti umani, avverso la pronuncia sul **caso Viola**, la Corte costituzionale ha esaminato la questione di legittimità costituzionale della **disciplina penitenziaria dei "reati ostativi"**, la condanna per i quali preclude cioè, in assenza di collaborazione con la giustizia (ovvero, per i casi nei quali essa risulti impossibile od oggettivamente irrilevante, l'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con il crimine organizzato) l'accesso a misure alternative e benefici penitenziari. La norma delinea infatti una **presunzione**

**di pericolosità del detenuto**, suscettibile di essere vinta solo in presenza di condotta collaborativa o di accertamento, appunto, della **rescissione dei legami con l'organizzazione criminale di appartenenza**. Ogni altro elemento altrimenti valutabile ai fini dell'accertamento della pericolosità sociale del detenuto risulta, così, irrilevante.

Gli effetti di tale previsione si aggravano, naturalmente, nel caso di condanna all'ergastolo, rendendola davvero un **"fine pena mai"**, una forma di negazione totale di quella possibilità, anche solo remota, di **reinserimento sociale** cui le sanzioni penali devono tendere. L'eccezione di costituzionalità sottoposta alla Consulta era stata, peraltro, sollevata proprio da un ergastolano, non collaborante, ristretto da 24 anni, cui erano stati preclusi (oltre alla liberazione condizionale), i permessi premio, in virtù del titolo di reato (appunto ostativo) per cui aveva riportato condanna.

All'udienza del 22 ottobre, la Corte ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale dell'articolo 4-bis, comma 1**, dell'Ordinamento penitenziario nella parte in cui **non prevede la concessione di permessi premio in assenza di collaborazione con la giustizia**, anche se sono stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità della partecipazione all'associazione criminale sia, più in generale, il pericolo del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata. Il tutto sempre che, ovviamente, il condannato abbia dato piena prova di partecipazione al percorso rieducativo.

In questo caso la Corte – attenendosi ai limiti della richiesta dei giudici che avevano sollevato l'eccezione – ha quindi sottratto la concessione del solo permesso premio alla generale applicazione del meccanismo "ostativo" che vieta, appunto, l'accesso a tali benefici ai condannati per i reati previsti dall'articolo 4 bis (mafia, terrorismo, ma come detto oggi anche reati di tipo diverso quali quelli contro la pubblica amministrazione ecc.) non collaboranti.

In virtù della pronuncia della Corte, la presunzione di "pericolosità sociale" del detenuto non collaborante, ostativa alla concessione dei permessi premio, potrà dunque essere superata dalla valutazione positiva, da parte del magistrato di sorveglianza, in ordine all'**assenza di partecipazione attuale all'associazione criminale**, nonché del pericolo del ripristino dei collegamenti con questa.

Dal momento che la sentenza conferma l'idea della valenza generale del principio sotteso alla decisione, ovvero della **incostituzionalità** (già affermata per altri versi dalla Corte) **dei rigidi automatismi penitenziari** e delle presunzioni generali di pericolosità, non temperate da sufficienti possibilità di confutazione in concreto, è possibile attendersi un'estensione, in futuro, della declaratoria di illegittimità anche rispetto alla preclusione della concessione di misure alternative alla detenzione<sup>3</sup>.

Anche rispetto a tale preclusione, infatti, non si giustifica una presunzione assoluta di pericolosità per il solo fatto della mancata collaborazione del detenuto, in contrasto con il principio di individualizzazione della pena e della sua tensione al reinserimento sociale, certo impossibile nel caso di ergastolo ostativo che non consenta, appunto, l'ammissione alla liberazione condizionale. Sarebbe, certo, **auspicabile un intervento legislativo organico** che, facendo tesoro dei principi affermati dalla Corte EDU e dalla Consulta, proceda a una **revisione puntuale della disciplina penitenziaria dei reati ostativi**, eliminando le preclusioni e le presunzioni di pericolosità incompatibili con la finalità rieducativa e con il principio di individualizzazione della pena.

In ogni caso, anche nella sua portata attuale, il principio di diritto affermato dalla Consulta avrà un'incidenza rilevante, se non altro perché riguarda potenzialmente una platea assai ampia di soggetti. Attualmente, infatti, risultano essere **957 i condannati all'ergastolo per reati ostativi**. Risultano invece 1.150 i collaboratori di giustizia e 4.592 i soggetti (compresi i familiari) soggetti a misure di protezione. In un anno (tra il 2017 e il

.....  
3 per il testo della sentenza., cfr. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=253>

2018) 111 membri di associazioni mafiose e 7 testimoni hanno scelto di collaborare.

Rilevante, in linea generale, l'auspicio espresso dal **Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa** (CPT) il 21 gennaio 2020, in favore dell'**abolizione della misura dell'isolamento diurno** quale sanzione penale accessoria per i detenuti condannati a reati che prevedono la pena dell'ergastolo. Invita inoltre le autorità ad avviare una **“seria riflessione” sul 41-bis**, “al fine di offrire ai detenuti un minimo di attività utili e di porre rimedio alle gravi carenze materiali osservate nelle celle e nelle aree comuni delle sezioni 41-bis visitate”. Il Comitato ritiene, peraltro, che “fattori quali la sospensione delle regole del trattamento riservato ai detenuti nel regime ‘41-bis’, le persistenti carenze materiali, la mancanza di privacy, i gruppi di socialità binari e il prolungamento automatico di tale misura impongano di avviare una seria riflessione sul bilanciamento tra le esigenze di lotta alla criminalità organizzata e il rispetto del concetto della funzione rieducativa della pena, alla luce dell’articolo 27 della Costituzione italiana”

## “Folli-rei” e “rei-folli”

Con sentenza 99 del 2019, la Corte costituzionale è intervenuta a colmare le lacune presenti nella disciplina del trattamento sanzionatorio degli **autori di reato affetti da patologie psichiche**, suscettibili di privare costoro, in alcune ipotesi, delle **garanzie necessarie** a non subire una reazione sanzionatoria unicamente retribuzionista e carente di ogni reale dimensione rieducativa.

Il caso riguardava un detenuto che, negli ultimi sei anni di detenzione, aveva sofferto di una patologia psichica e aveva visto negarsi tanto il ricovero in una **REMS (residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza)** quanto la detenzione domiciliare, non rientrando il suo caso in alcuno di quelli che consentono l'applicazione di tali misure.

Il ricovero nelle Rems (che contano 32 centri, per una capienza complessiva di 600 posti) è, infatti, possibile solo per detenuti nei quali la malattia psichica si sia manifesti precedentemente alla sentenza di condanna e non invece per coloro che risultino affetti da una patologia psichica sopravvenuta alla pronuncia. Le strutture di cura sarebbero, quindi, limitate ai soli “folli-rei” (come prima venivano definiti, con terminologia positivista) e non anche ai “rei-folli”.

Per altro verso, ai detenuti – quali il ricorrente - tenuti a scontare pene superiori ai quattro anni, sarebbe **preclusa anche la strada della detenzione domiciliare** “ordinaria” di cui all’art. 47-ter, comma 1, lettera c, ordin. penit., prevista per tutti i detenuti gravemente malati con una pena residua inferiore a quattro anni. Nemmeno il rinvio obbligatorio o facoltativo della pena, di cui agli artt. 146 e 147 cod. pen. sarebbe stato possibile nel caso di specie, non versandosi nelle ipotesi di “grave infermità fisica” previste dalla norma. Ragione che impedisce anche l'applicazione della detenzione domiciliare cosiddetta “in deroga” (rispetto, cioè, ai limiti di pena previsti per quella ordinaria), che presuppone parimenti la sussistenza di un’infermità fisica.

Ebbene, la Corte censura proprio questa limitazione e la lacunosità della norma, nella parte in cui non prevede che la **detenzione domiciliare “umanitaria” sia disposta anche nelle ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta**.

Si tratta di una **sentenza importante**, che seguendo l’indirizzo recente della Consulta, volto ad ammettere pronunce additive anche in presenza di una pluralità di soluzioni (non, dunque “a rime obbligate”), colma una lacuna suscettibile di pregiudicare i diritti di molti detenuti affetti da **patologia psichica sopravvenuta** (e non sono casi rari).

In tal modo, la Corte completa il quadro delle soluzioni innovative offerte dalla legge n. 81 del 2014, che ha sancito la **chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari**, ha previsto un termine per l'applicazione delle misure di sicurezza detentive (prima di durata indeterminata), ha escluso l'handicap sociale (i fattori di fragilità socio-economica) dal novero dei parametri in base ai quali valutare la pericolosità sociale e ha individuato nel **ricovero in strutture a carattere terapeutico** e non eminentemente custodiale (le Rems, appunto) la misura applicabile ai soggetti prosciolti per infermità mentale totale o parziale, la cui attuale pericolosità non ne consente il solo affidamento a programmi terapeutici individualizzati.

Resta, tuttavia, la **difficile attuazione della legge**, che sconta soprattutto la carenza dei servizi psichiatrici territoriali, ai quali invece la nuova disciplina affida un ruolo centrale nel gestire una quota importante dei casi suscettibili di verificarsi.

## Il caso

Marcello Viola è in carcere dal 1992, con una prima condanna per omicidio con aggravante mafiosa (sentenza divenuta definitiva nel 1999) e una seconda in seguito al “processo Taurus”. È stato coinvolto negli eventi che hanno visto contrapporsi la cosca Radicena e la cosca Iatrinoli a partire dalla metà degli anni '80 ed è stato protagonista di primo piano della cosiddetta “**seconda faida di Taurianova**”, una delle più sanguinose lotte di mafia, consumata tra il 1989 e il 1992. Condannato infine all'ergastolo oltre che a 15 anni di reclusione per omicidio, sconta la pena in regime di 41 bis dal 2000 al 2006. Nei suoi quasi **28 anni di carcere**, ha conseguito tre lauree – prima in biologia e poi in medicina e chirurgia – al punto di essere ora soprannominato il “boss chirurgo”. Dal 2000 ha avviato una **battaglia legale per essere ammesso a benefici penitenziari** (e, prima, ottenere la revoca del 41 bis), adducendo di aver reciso i contatti con la cosca di riferimento, nonostante l'assenza di una collaborazione ritenuta idonea.

Il 13 giugno 2019 il suo ricorso alla Corte europea dei diritti umani è stato accolto, avendo la Prima sezione della Corte ritenuto che **la scelta di non collaborare non sempre sia espressione di una opzione libera** e “volontaria di adesione ai valori criminali e di mantenimento di legami con l'organizzazione di appartenenza”, confermando dunque la **non sacrificabilità di quel “diritto alla speranza”** che la Corte di Strasburgo ha spesso evocato in materia penitenziaria. Lo scorso ottobre la Corte ha poi rigettato la richiesta del Governo italiano, presentata ai sensi dell'art. 43 della Convenzione EDU, di rinvio alla Grande Camera, consolidando così gli effetti della decisione di incompatibilità con l'art. 3 della Convenzione della disciplina dell'ergastolo ostativo, come interpretato appunto (anche) nel caso Viola.



*Capitolo*

# 15. Salute Mentale

*Scritto da: Antonio Esposito*



## Il grande cavallo azzurro

Domenica 25 febbraio 1973, un grande corteo festoso e colorato esce dal manicomio di Trieste e si riversa nelle strade della città giuliana. A guidarlo un grande cavallo di cartapesta azzurro le cui zampe poggiano su una base di legno con le ruote. A trascinarlo, matti, medici, infermieri, volontari, operatori che, con Franco Basaglia, hanno iniziato, dal 1971, l'opera di smantellamento dell'asilo psichiatrico. Trieste sarà, il 21 aprile 1980, la prima città al mondo a chiudere ufficialmente e definitivamente un manicomio. Scrive Robert Castel: «**Marco Cavallo** è uscito dall'ospedale, seguito in processione da tutti i malati che si riappropriavano così simbolicamente della città. Da allora Marco Cavallo, emblema della desegregazione dei malati mentali, ha viaggiato in tutta Europa»<sup>1</sup>.

Il cavallo azzurro, che introduce anche a questa sezione del Rapporto, è diventato, quindi, il simbolo di quel processo di **superamento dei manicomi** che ha trovato in Italia, a partire dall'opera di Franco Basaglia, la sua sanzione normativa nella legge 180 del 1978 (le previsioni della 180 saranno poi trasposte nella Legge 833/1978 di istituzione del Servizio Sanitario Nazionale<sup>2</sup>).

A 42 anni dalla sua approvazione, la “**Legge Basaglia**”, **tra i più importanti esempi di riforma della storia repubblicana** italiana, continua a rappresentare l'atto fondativo di una nuova possibilità di pensare e operare l'intervento psichiatrico, non più centrato sull'internamento asilare, l'esclusione dei matti e l'associazione tra malattia mentale e pericolosità. Si punta, piuttosto, alla tutela e alla promozione della salute mentale, all'interno di un processo di cura che mette al centro la persona sofferente all'interno del suo contesto sociale e relazionale, valorizzandone la biografia e riconoscendone il diritto di cittadinanza.

Nonostante il superamento del manicomio, la 180 ha faticato e ancora incontra grandi ostacoli alla sua piena applicazione. Resta quello che già Franco Basaglia chiamava «il fascino discreto del manicomio», a disegnare vecchi e nuovi orizzonti di stigmatizzazione, esclusione e mancata risposta terapeutica.

Nei prossimi paragrafi si affronteranno alcune delle questioni che restano ancora da definire e affrontare perché il percorso di liberazione e garanzia dei diritti delle persone con sofferenza psichica, iniziato da Marco Cavallo, possa dirsi veramente concluso.

## Le difformità territoriali dell'assistenza psichiatrica

Il 10 novembre 2010, alle 19,22, l'Ansa lancia un dispaccio che titola: «Addio manicomi, chiusi gli ultimi tre privati al Sud». A trentadue anni dalla Legge 180, con la chiusura di tre ex ospedali psichiatrici privati a Foggia, Bisceglie e Palermo e il trasferimento degli ultimi 293 “ospiti manicomiali” ancora presenti in queste strutture, si completa definitivamente la complessa e difficile fase di superamento degli asili psichiatrici in Italia. D'altro canto, anche la **chiusura dei manicomi** pubblici è stata tutt'altro che lineare e immediata: si sono rese necessarie misure di carattere economico-finanziario, sotto forma di penalità nei trasferimenti

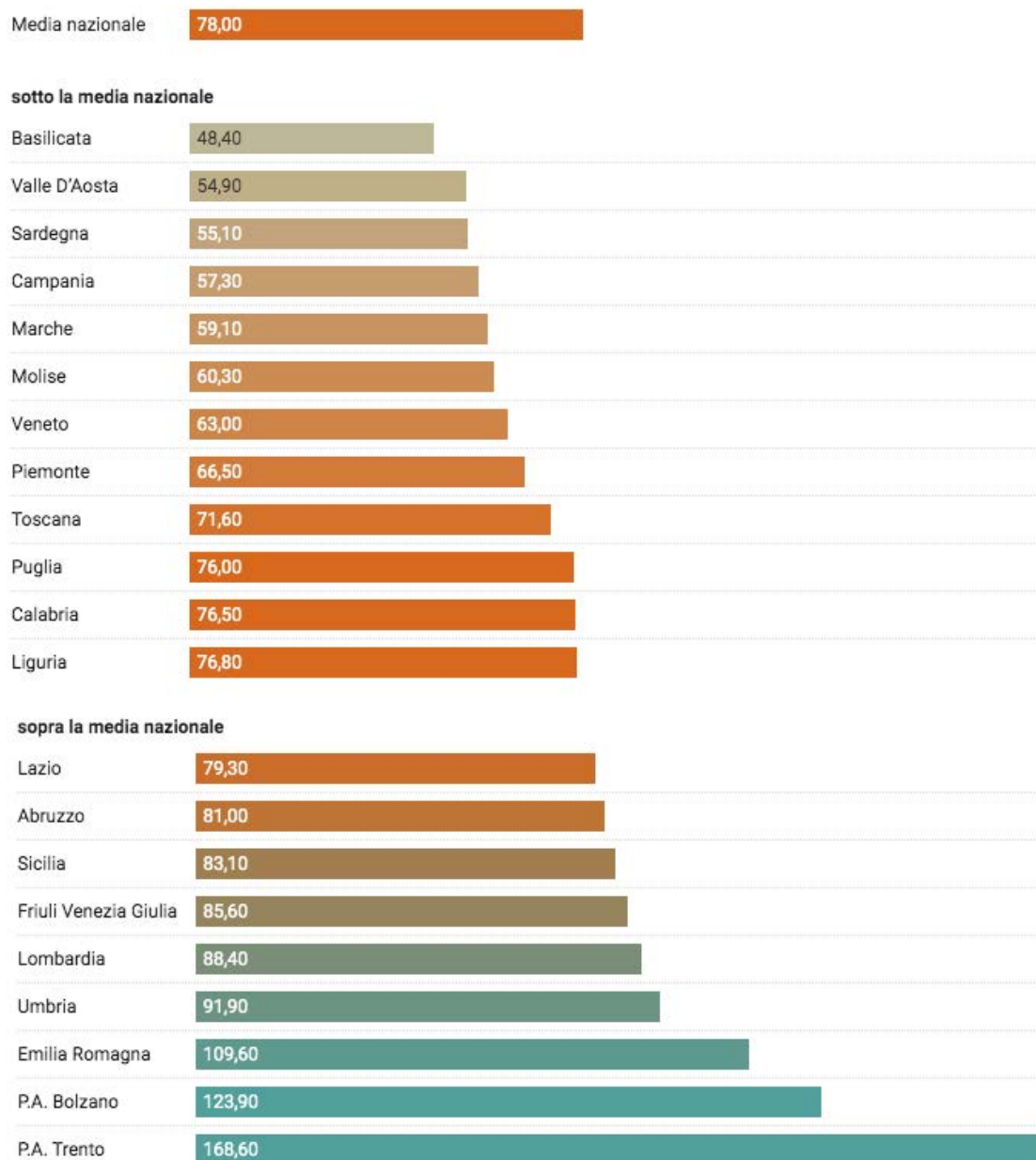
1 R. Castel, La ville natale de “Marco Cavallo”. Embleme de l'antipsychiatrie, in “Critique”: aout-septembre 1983, n. 435-436, tr. it. di C. Pizzo, C. Tarantino, La città natale di “Marco Cavallo” emblema dell'antipsichiatria, in C. Pizzo, C. Tarantino (a cura di), Addio terraferma. Note su riforma e controriforma psichiatriche, Elio Sellino, Avellino, 2002, pp. 29, 30.

2 Sussistendo la validità degli articoli 10 e 11 della Legge 180, le previsioni dei primi nove articoli sono trasposte, con alcune modificazioni, all'interno degli articoli 33, 34, 35, 64 della Legge 833.

di fondi<sup>3</sup>, per “costringere” le Regioni a realizzare il trasferimento dei degenti ancora ricoverati (a Lecce e Napoli, gli ultimi due ospedali psichiatrici pubblici chiudono solo nel 2002).

## C15. Grafico 1 • Costo pro-capite per assistenza psichiatrica, anno 2017 (valori in €)

La spesa comprende l'assistenza **territoriale** (ambulatoriale, domiciliarire, residenziale e semiresidenziale) e quella **ospedaliera**.



\*Dati provvisori

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Ministero della Salute - Rapporto salute mentale 2017](#) • [Scaricare i dati](#)  
• [Creato con Datawrapper](#)

3 A fronte delle difficoltà per il loro completo superamento, a imporre la chiusura di tutti manicomi, la cui necessità è ribadita ancora nel Progetto Obiettivo Salute mentale 1994-1996, interverranno tre Leggi di bilancio ed una Direttiva ministeriale: la Finanziaria 724/1994, art 3, comma 5; la Direttiva del Ministero della Sanità 20 dicembre 1996 “Linee guida per la chiusura degli ex ospedali psichiatrici”; la Legge di bilancio 622/1996, art. 1, commi 20 – 25; la Finanziaria 449/1997, art. 32, commi 4,5,6.

I gravi ritardi e le difficoltà applicative della riforma del 1978 concernono anche la realizzazione della **rete di servizi territoriali** (come previsti nei due **Progetto Obiettivo per la Salute Mentale** 1994-96 e 1998-2000). In particolare, ancora oggi, si registra una profonda **disomogeneità territoriale** dell'assistenza psichiatrica, con differenze endemiche, soprattutto tra Nord e Sud del Paese, che si sono ulteriormente accentuate dopo la riforma del titolo V della Costituzione, con l'autonomia degli enti regionali a definire i piani sanitari locali.

La prima e più macroscopica differenza si evidenzia nella spesa per la salute mentale: in media, all'assistenza psichiatrica viene assegnato circa il **3,5% del Fondo sanitario nazionale** (a fronte di un fabbisogno pari almeno al 5%), ma con punte che si avvicinano al 7% in realtà come le Province Autonome di Trento e Bolzano, mentre in alcune regioni del Sud, come Basilicata, Marche e Campania, a stento si supera il 2%. Così, come evidenzia il grafico sottostante, se è di 78 euro per residente il costo medio annuo dell'assistenza psichiatrica, sia territoriale che ospedaliera, si registra una enorme forbice che va dai 48,4 euro della Basilicata ai 168,6 della Provincia di Trento. Si struttura quella che la Società italiana di epidemiologia psichiatrica, elaborando i dati forniti dal Ministero, ha definito una "**Mappa delle disuguaglianze**"<sup>4</sup>, con inevitabili ripercussioni sulla qualità e sulle modalità dell'assistenza psichiatrica territoriale.

Naturalmente, pur essendo un indicatore estremamente importante, la valutazione dell'assistenza psichiatrica non può essere determinata solo dal "quanto si spende" e si deve tener conto anche e soprattutto della **congruità della spesa** ("come si spende"). Gli investimenti, infatti, dovrebbero tendere a evitare nuove forme di istituzionalizzazione e stigmatizzazione e garantire (ad esempio attraverso servizi aperti sulle 24 ore, un congruo numero di operatori costantemente formati e la presenza di diverse professionalità all'interno dell'équipe territoriale) una **corretta prevenzione** che riduca il ricorso all'intervento d'urgenza, innanzitutto quello del trattamento sanitario obbligatorio (tso).

## Il tso

Il 5 agosto 2015, un uomo di 45 anni, Andrea Soldi, sofferente psichico, subisce un trattamento sanitario obbligatorio mentre è seduto su una panchina di Piazza Umbria, a Torino. Secondo quanto accertato durante il primo grado di giudizio (che nel maggio 2018 porta alla condanna dello psichiatra e dei tre agenti di Polizia municipale intervenuti), resistendo al ricovero, Soldi viene bloccato in modo violento alle spalle con una stretta al collo e, poi, ammanettato, viene caricato a faccia in giù in autoambulanza, senza che nessuno si preoccupi di verificare il suo stato di salute. **Andrea Soldi giunge già cianotico e agonizzante al pronto soccorso**, dove poi ne è constatata la morte.

La tragica vicenda di Soldi non è isolata. Insieme ad altri drammatici episodi, anche questa storia mostra come l'intervento d'urgenza nei confronti di un sofferente psichico, realizzato troppo spesso senza le adeguate salvaguardie e tutele da operatori privi di specifica formazione, rischi di perdere connotazioni sanitarie per scadere in una **mera azione di ordine pubblico**.

Tra gli interventi d'urgenza, il **trattamento sanitario obbligatorio**, previsto dall'art. 32 della Costituzione, e specificamente regolamentato in campo psichiatrico dalla Legge 180 e quindi dalla 833 del 1978, rappresenta un **istituto medico-giuridico estremamente complesso**. Il legislatore lo ha dettagliatamente disciplinato, prevedendo una serie di salvaguardie e connotandolo come *extrema ratio* dell'intervento psichiatrico, realizzato sempre nel rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici garantiti dalla Costituzione.

.....  
4 Cfr. F. Starace, F. Baccari, F. Mungai (a cura di), Salute mentale in Italia. La mappa delle disuguaglianze, in "Quaderni di epidemiologia psichiatrica", Società italiana di epidemiologia psichiatrica, n. 2/2018.

Il tso, evidentemente, costituisce anche un importante indicatore per valutare i servizi territoriali, laddove il ricorso intensivo a questo strumento rappresenta una inefficienza nella prevenzione degli episodi di crisi. Come mostra il grafico sottostante, la media nazionale di trattamenti sanitari obbligatori, nel 2017, è stata di 15/100.000 abitanti, anche in questo caso con grandi differenze territoriali, passando dai 29 tso/100.000 abitanti della Sicilia, ai 3 tso/100.000 abitanti del Friuli Venezia Giulia.

### C15. Grafico 2 • Trattamenti sanitari obbligatori (TSO) - tassi per 10.000 abitanti

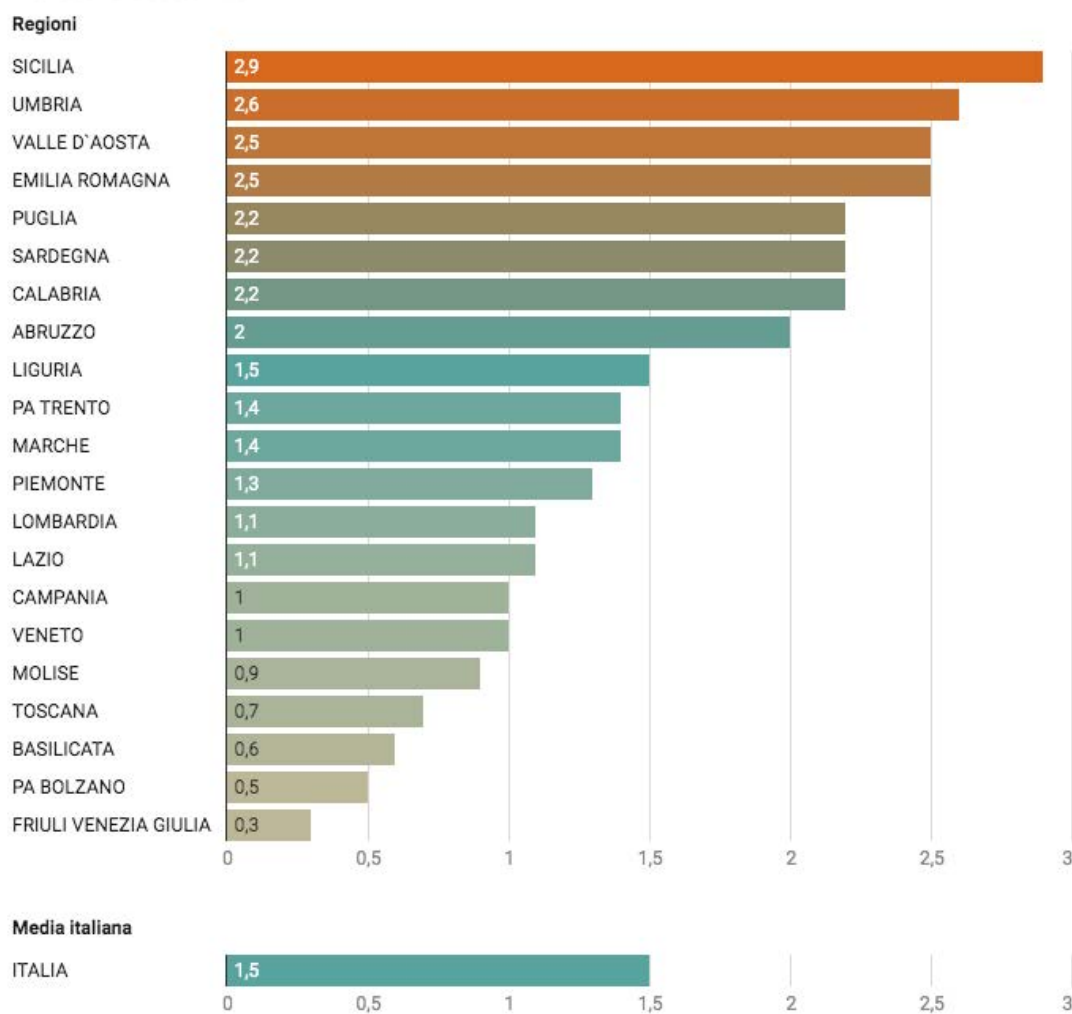


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ministero della Salute - Rapporto salute mentale 2017 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

I dati del Ministero indicherebbero, nell'ultimo triennio esaminato, una diminuzione del numero complessivo di tso (8299 nel 2015, 7963 nel 2016, 7608 nel 2017). Tuttavia, si deve registrare come il Garante nazionale dei detenuti abbia più volte sottolineato la **carezza e l'incompletezza dei dati forniti**, sollecitando la predisposizione di un Registro nazionale dei trattamenti sanitari obbligatori<sup>5</sup>.

Il fatto stesso che i tso rientrino tra le prassi di interesse del Garante evidenzia l'estrema delicatezza di uno

5 Cfr. Garante nazionale per i diritti delle persone detenute e private della libertà personale, Relazione al Parlamento 2018, Roma, 2018; Id., Relazione al Parlamento 2019, Roma, 2019.

strumento che incide direttamente sulla **libertà personale**. D'altro canto, gli stessi principi di tutela previsti dalla Legge 180, rischiano un loro scadimento nella prassi. Si assiste a una **burocratizzazione della procedura** che si palesa, ad esempio, nell'adozione di moduli prestampati sia da parte dei sanitari che promuovono il tso, sia da parte del sindaco che ne emette l'ordinanza. Anche il ruolo del giudice tutelare sembra ridursi a una funzione prevalentemente notariale, volta ad accertarne la mera correttezza procedurale.

Il tso, che fin dall'inizio è stato oggetto di forti critiche, ha rappresentato, al momento del superamento dei manicomi, il punto di compromesso tra le istanze più innovative e quelle conservatrici. Nella *ratio* del legislatore del 1978 tiene insieme la volontà di tutela delle persone più fragili e una clausola di **"rassicurazione sociale"** a fronte della chiusura degli istituti psichiatrici.

Le diverse **proposte di riforma della Legge 180**, che non hanno però mai completato il loro iter parlamentare, hanno tutte cercato di modificare le previsioni legate al tso. Alcune puntano ad aumentare le forme di tutela anche giurisdizionali della persona che vi è sottoposta (va in questa direzione, ad esempio, la proposta messa appunto dai Radicali Italiani nel 2018<sup>6</sup>); altre vogliono rafforzare il mandato securitario dell'istituto, aumentandone la durata e prevedendo luoghi speciali per il ricovero delle persone sottoposte a tso (questi i contenuti, ad esempio, del Disegno di legge presentato nel 2018 dalla senatrice leghista Raffaella Marin<sup>7</sup>).

Senza poter qui indagare le complesse questioni giuridiche inerenti il tso (anche a fronte della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità<sup>8</sup>), e rimarcando come la sua previsione si iscriva all'interno del forte ancoraggio costituzionale della Legge 180<sup>9</sup>, si evidenzia, però, l'esigenza di una piena consapevolezza, da parte di tutti gli attori coinvolti, del profondo significato che un tso assume nella vita della persona che vi è sottoposta. Ancora, si sottolinea la ferma necessità di attuare fino in fondo tutte quelle iniziative e garanzie, pure prescritte dalla legge, volte innanzitutto a limitarne l'utilizzo e comunque a **tutelare i diritti e la dignità** di chi lo subisce. Si evidenzia, poi, la necessità di evitare l'errata equiparazione tra tso e contenzione e di superare l'equazione ottocentesca tra sofferenza psichica e pericolosità sociale, cancellata normativamente dalla 180, ma sopravvissuta in una *weltanschauung* securitaria che oggi si sostanzia anche nell'utilizzo, per l'esecuzione dei tso, di **scudi respingenti e pistole elettrificate** (i taser, la cui adozione da parte delle forze dell'ordine viene ulteriormente estesa dalle previsioni del cosiddetto "Decreto sicurezza" del 2018<sup>10</sup>).

Inoltre, bisognerebbe agire perché nei reparti di ricovero ospedaliero, gli Spdc (Servizi psichiatrici di diagnosi e cura), sia evitata la riproposizione di logiche e prassi manicomiali, a partire dall'adozione di indicazioni "speciali" (che a volte contrastano con le esplicite disposizioni normative, come nel caso del diniego di incontro con i familiari), fino alla strutturazione degli spazi (delimitati troppo spesso da porte chiuse), e al ricorso sistemico alla contenzione (fisica, ambientale, chimica).

6 La proposta, consultabile sul portale dei Radicali italiani, puntando ad ampliare le garanzie giurisdizionali per le persone sottoposte a tso, introduce, tra l'altro, l'istituto della "difesa tecnica". Previsione contro cui si sono schierati sia la Società italiana di psichiatria che autorevoli esponenti della psichiatria triestina, richiamando il rischio di una giuridificazione penalistica della procedura, che modificherebbe la filosofia di intervento sanitario-civiltistica del tso.

7 Disegno di Legge d'iniziativa dei senatori Marin et al., Modifica degli articoli 33, 34 e 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in materia di accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori, Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, n. 656, comunicato alla Presidenza il 12 luglio 2018. Il disegno di legge, tra l'altro, prevede la creazione di nuove strutture, con più di trenta posti letto, dedicate ai tso protratti.

8 La Convenzione, ratificata dall'Italia con la Legge n. 18 del 3 marzo 2009, è consultabile in italiano nella traduzione di M.R. Saule, sul portale del Centro regionale di informazione delle Nazioni Unite all'indirizzo <https://www.unric.org/it/>.

9 Cfr. D. Piccione, *Il pensiero lungo*. Franco Basaglia e la Costituzione, Alpha Beta Verlag, Merano, 2013.

10 Cfr. Legge 132/2018 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113.

## La contenzione fisica

Martedì 13 agosto 2019, una giovane donna di 19 anni, **Elena Casetto**, legata al letto di contenzione, **perde la vita tra le fiamme** divampate nel reparto di psichiatria dell'ospedale "Papa Giovanni XXIII" di Bergamo. Saranno gli organi giudiziari a far luce su quanto accaduto quella tragica mattina d'estate. A rendere ancora più assurda questa morte, la condizione cui Elena è costretta: bloccata, braccia e gambe, su un letto di un ospedale pubblico, laddove, ancora, la contenzione fisica è considerata parte delle opzioni trattamentali messe in campo dalla psichiatria. La morte di Elena Casetto richiama alla mente un'altra vicenda, quella di Antonia Bernardini, deceduta a seguito delle ustioni riportate per l'incendio del letto di contenzione del manicomio giudiziario di Pozzuoli sul quale era legata da 43 giorni<sup>11</sup>. Perché, come scrive Christa Wolf, *il passato non è morto, non è nemmeno passato*, e la contenzione fisica, l'utilizzo di fascette e legacci per bloccare un sofferente psichico ad un letto rappresentano, insieme all'**elettroshock** (che pure continua ad essere adoperato anche in Italia), una delle pratiche che maggiormente richiamano l'orizzonte operativo manicomiale. Seppure utilizzata in oltre il 90% degli Spdc, oggetto di linee guida volte a normalizzarne l'adozione, e pur trovando propugnatori nella letteratura scientifica di settore, qui si sostiene, in linea con le indicazioni del Comitato nazionale di bioetica<sup>12</sup>, che la contenzione rappresenta sempre una **violazione dei diritti fondamentali** della persona. Inoltre, come sancito dalla Cassazione nel processo per la morte di Francesco Mastrogiavanni<sup>13</sup>, questa pratica non può mai essere considerata un **atto medico** e quindi terapeutico, configurandosi piuttosto come presidio restrittivo che svolge una «mera funzione di tipo "cautelare"»<sup>14</sup>. Come richiamato da alcuni autori<sup>15</sup>, dimostrato in significative esperienze<sup>16</sup> e sostenuto da importanti campagne sociali<sup>17</sup>, si afferma quindi la possibilità di un intervento psichiatrico che faccia totalmente a meno della contenzione fisica, senza sostituirla con quella chimica e ambientale.

## Abuso farmacologico e medicalizzazione

Il 19 gennaio 1952, per la prima volta, un farmaco antipsicotico, la clorpromazina, viene utilizzato su un paziente psichiatrico, Jacques Lh. Inizia così, con l'introduzione dei primi **neurolettici per il trattamento delle psicosi**, quella che può essere definita la "rivoluzione farmacologica" della cura psichiatrica. La prescrizione di farmaci psicoattivi (agli antipsicotici si aggiungeranno, tra gli anni Cinquanta e Sessanta, gli ansiolitici e gli antidepressivi) diventa, infatti, il principale strumento di intervento della medicina mentale.

11 Si consenta il rimando a D.S. Dell'Aquila, A. Esposito, Storia di Antonia. Viaggio al termine di un manicomio, Sensibili alle foglie, Roma, 2017

12 Cfr. Comitato nazionale per la bioetica, La contenzione: problemi bioetici, 23 aprile 2015.

13 Francesco Mastrogiavanni è deceduto dopo 87 ore di contenzione continuativa nel reparto ospedaliero di Vallo della Lucania. Sulla vicenda si segnala l'importante ricostruzione filmica di Costanza Quatriglio, 87 ore – Gli ultimi giorni di Francesco Mastrogiavanni, M. Visalberghi, 2015.

14 Cfr. Corte di Cassazione, Sezione V, sentenza n. 50497 del 20/06/2018 (depositata il 7 novembre 2018).

15 Si vedano in particolare: M. Mislej, L. Bicego, Assistenza e diritti. Critica alla contenzione e alle cattive pratiche, Carocci, Roma, 2007; G. Del Giudice, ... e tu slegalo subito. Sulla contenzione in psichiatria, Alpha Beta Verlag, Merano, 2015; S. Mauceri (a cura di), "Contenere" la contenzione meccanica in Italia. Primo rapporto sui diritti negati dalla pratica di legare coercitivamente i pazienti psichiatrici nei Spdc, A Buon Diritto, Quaderni, n. 1 gennaio 2017.

16 Si veda, ad esempio, l'esperienza dell'Associazione "Club Spdc no-restraint", per le cui iniziative si rimanda alle pagine social dell'associazione

17 Si veda ad esempio il movimento "E tu slegalo subito", per le cui iniziative si rimanda al portale della campagna all'indirizzo [www.slegalosubito.com](http://www.slegalosubito.com).

Il ricorso ai farmaci psichiatrici dovrà presto fare i conti, da un lato, con i gravi effetti collaterali derivanti dalla loro assunzione, dall'altro con un loro utilizzo "cosmetico"<sup>18</sup>, non più finalizzato allo "star bene" rispetto ad un preciso quadro patologico, ma anche alla possibilità di "stare meglio" a fronte di condizioni meramente esistenziali quali l'ansia e la depressione, garantendo risposte maggiormente performative al modello sociale di riferimento.

Se i farmaci di seconda generazione hanno parzialmente mitigato l'impatto di alcuni effetti collaterali (che restano comunque pesanti e a volte invalidanti, determinando, tra l'altro, anche fenomeni di dipendenza), il loro utilizzo "cosmetico" è cresciuto sempre più. Inoltre, il "nuovo testamento" della psichiatria mondiale (il Dsm V, manuale diagnostico redatto negli Usa, cui è correlato anche l'ICD11, la classificazione delle malattie redatta dall'Oms), "diluisce" la follia in centinaia di sindromi. Si assiste così alla **patologizzazione** di sfere sempre più ampie del vissuto quotidiano. Oggi, ad esempio, gli universi dell'infanzia e dell'adolescenza, soprattutto all'interno del percorso scolastico, sono oggetto di una classificazione psichiatrica sempre più invasiva, a cui si associa, fin dalla più tenera età, la prescrizione di psicofarmaci. I **processi di medicalizzazione** (e spesso di riduzionismo) sono, infatti, strettamente associati al crescente numero di prescrizioni e consumo di psicofarmaci.

Nel 2017, secondo i dati forniti dal Ministero della Salute, in Italia sono state erogate oltre **48 milioni di confezioni di antidepressivi, antipsicotici e litio**, per una spesa lorda complessiva di quasi 516 milioni di euro. Questi numeri devono essere correlati anche a un approccio psichiatrico sempre più volto a "silenziare" farmacologicamente il sintomo, dando una risposta non tanto al bisogno di cura espresso dal sofferente, quanto, soprattutto, alla necessità di trattamento richiesta dall'insieme sociale e familiare. Secondo alcuni autori, siamo entrati nell'**età del manicomio chimico**<sup>19</sup>, laddove, come già avvertiva Foucault in merito alla storia dei manicomi<sup>20</sup>, la *camisolle chimique* sostituisce il *gilet de force* all'interno di dispositivi comunque volti al controllo e all'esclusione dell'anormalità. Quello asilare, insegna Robert Castel<sup>21</sup>, è innanzitutto un orizzonte morale all'interno del quale la psichiatria si iscrive come insieme di saperi e tecniche di potere. Il processo di metamorfizzazione del manicomio non necessita più (ma non per questo le cancella dal proprio campo operativo) delle vecchie e possenti mura degli istituti psichiatrici, ne ripropone però spesso logiche e prassi.

## Cronicari

Il 24 febbraio 1945 un convoglio parte da Trieste con destinazione Dachau. Prima di arrivare al campo di concentramento tedesco, il treno si ferma anche a Udine, saranno 410 i deportati. Tra loro c'è Miro, nato a Budagne, soldato italiano accusato di diserzione, catturato dai tedeschi mentre prova a rubare qualche zolletta di zucchero dai rifornimenti destinati alle milizie naziste: «ero ubriaco di fame», racconterà lui stesso sessant'anni dopo. Perché Miro, prigioniero numero 142237, è tra i sopravvissuti di Dachau. Ma le esperienze

18 Cfr. Cfr. P.D. Kramer, The new you, in "Psychiatric Times", march 1990 e Id. Listening to Prozac: A Psychiatrist Explores Anti-Depression Drugs and the Remaking of Self, Fourth Estate, London, 1993.

19 Cfr. P. Cipriano, Il manicomio chimico. Cronache di uno psichiatra riluttante, Elèuthera, Milano, 2015.

20 Si rimanda innanzitutto a M. Foucault, *Historie de la folie à l'âge classique*, Librairie Plon, Paris, 1961, trad. it. di F. Ferrucci, *Storia della follia nell'età classica*, Rizzoli, Milano, 1963; Id., *Le pouvoir psychiatrique. Cours au Collège de France*, Seuil/Gallimard, 2003, trad. it. di M. Bertani, *Il potere psichiatrico. Corso al Collège de France (1973-1974)*, Feltrinelli, Milano, 2004.

21 Cfr. R. Castel, *L'ordre psychiatrique. L'âge d'or de l'aliénisme*, 1976, Les Editions de Minuit, Paris, 1976, tr. it. di G. Procacci, *L'ordine psichiatrico. L'epoca d'oro dell'alienismo*, Feltrinelli, Milano, 1980. Su questo tema si consenta anche il rimando ad A. Esposito, *Le scarpe dei matti. Pratiche discorsive, normative e dispositivi psichiatrici in Italia (1904-2019)*, ad est dell'equatore, Napoli, 2019, in particolare il cap. VIII.

dure non sono finite: il campo profughi, il lavoro in miniera, poi il carcere, agli inizi degli anni '50, perseguito dalla magistratura militare, come tanti altri disertori, anche dopo la Guerra. In prigione sviluppa una grave forma di sofferenza, ha comportamenti autolesionistici, rifiuta il cibo, è trasferito al manicomio di Roma, il Santa Maria della Pietà. Da qui dopo 10 mesi al manicomio di Aversa, il Santa Maria Maddalena, dal quale, nel 1956, ancora pendente la condanna di diserzione, viene quindi mandato all'Ospedale psichiatrico giudiziario della stessa città, il Filippo Saporito. Miro è internato nell'Opg fino al settembre 1962, quando è poi ricoverato definitivamente al Santa Maria Maddalena. Vi resta per altri 36 anni, senza mai uscire, fino all'aprile 1998, quando l'ex Op sta ormai chiudendo. Miro, però, non riacquista la libertà, viene ricoverato in una delle Residenze assistenziali del privato sociale che in Italia, con i più svariati nomi ("case albergo", "case di cura neuropsichiatriche", "case della divina provvidenza", "residenze protette"), stanno diventando i nuovi **cronicari dei sofferenti psichici**. In quegli anni, queste strutture si riempiono di ex internati dei manicomi, a volte "ceduti a pacchetti" dalle Usl a un privato sociale affaristico e speculativo che, in alcuni territori, è pure contiguo alla criminalità organizzata.

Da allora, la **residenzialità psichiatrico-riabilitativa**, insieme a quella per anziani, è assunta al ruolo di parte integrante dell'assistenza psichiatrica<sup>22</sup>, diventando anche un **grande business**, con i proprietari che influenzano direttamente e con forza il decisore politico (nazionale e locale). Si evidenziano la carenza o assenza dei controlli, un sistema di accreditamento inadeguato, la frequente commistione di interessi con medici e operatori dei servizi pubblici. Così, in deroga "regionale" ai limiti imposti dalle normative nazionali (o mettendo in campo stratagemmi meramente furbeschi), si sono spesso realizzate strutture polimodulari, anche con centinaia di posti letto, in cui, tra l'altro, si registra l'assenza di personale adeguato (per numero e professionalità), non si prevedono progetti individualizzati, si evidenzia un abuso di terapia farmacologica e si ricorre alla contenzione. Inoltre, le attività riabilitative risultano prive di finalità chiare e anziché puntare alla capacitazione e risocializzazione dei ricoverati, diventano troppo

spesso un mero esercizio per "ingannare" un tempo estremamente dilatato. In queste strutture, infatti, si registrano **scarsi tassi di dimissione e ricoveri a lungo termine**, se non senza fine<sup>23</sup>. Le persone ricoverate (anche giovani) subiscono processi di cronicizzazione, spersonalizzazione, infantilizzazione, violazione del sé, che riproducono i vissuti manicomiali. Per le famiglie, anche a fronte delle deficienze del sistema psichiatrico territoriale, le residenze possono rappresentare la soluzione per allontanare persone di cui non vogliono o non riescono a prendersi cura; quando pure sono presenti gli amministratori di sostegno non sono rari i casi di veri e propri abusi e comportamenti truffaldini che sviliscono il ruolo di questa figura<sup>24</sup>. Insomma, come mostrato da Nicola Valentino, in questa tipologia di residenze "post-manicomiali", spesso si ripropongono strutturazioni e prassi delle istituzioni totali<sup>25</sup> sicché, nella realtà fattuale, diventano **luoghi di abbandono e mortificazione**.

Miro vive in uno di questi "non-luoghi" fino ai primi anni del nuovo secolo quando, finalmente, grazie alla sperimentazione dei progetti terapeutici individualizzati sostenuti da budget di salute, è preso in carico da una cooperativa sociale. Vive così l'ultimo periodo della sua vita in una civile abitazione, ritrovando un suo posto nel mondo. Miro torna anche a recuperare le foglie, a piegarle fino a farne un'armonica e quindi a suonarle, perché la musica, dice, è di una "bellezza troppo bellezza". E nonostante abbia vissuto l'orrore della Guerra, del lager, del carcere, del manicomio e dell'Opg, continua ogni volta, nel saluto, ad augurarti

22 Secondo i dati del Ministero, nel 2017 in Italia sono presenti 2.346 strutture residenziali, (tasso di 4,6/100.000 abitanti), per un totale di 26.310 posti letto (tasso 52/100.000 abitanti, con grandi variazioni regionali, passando dai 7 posti letto ogni 100.000 abitanti del Friuli ai 167 posti ogni 100.000 abitanti della Liguria). Nel 2017 sono stati ricoverati nelle strutture residenziali 32.5151 utenti psichiatrici.

23 Secondo i dati del Ministero, il valore medio del ricovero nelle strutture residenziali è pari a 815,8 giorni, ma anche qui con grandi differenze territoriali, passando dai 25,2 giorni del Friuli ai 2.016,5 giorni della Sicilia.

24 Istituita con la Legge 6/2004 per tutelare la capacità legale delle persone fragili e limitare l'uso dell'interdizione e dell'inabilitazione (che però anacronisticamente ancora sopravvivono), oggi la figura dell'Amministratore di sostegno fa registrare gravi criticità (non solo nei casi di persone ricoverate), a causa, soprattutto, di una professionalizzazione del ruolo (accumulo di più incarichi, indennità che diventano compensi anche laut), di abusi che pure si registrano, di uno snaturamento del ruolo che l'Amministratore dovrebbe assumere, quale agente coadiuvante, nel processo decisionale, della persona in difficoltà e non, piuttosto, come troppo spesso accade, quale suo sostituto.

25 Cfr. N. Valentino (a cura di), Istituzioni post-manicomiali. Dispositivi totalizzanti e risorse di sopravvivenza nelle strutture intermedie residenziali, Sensibili alle Foglie, Dogliani (Cn), 2005.

“buona vita”.

Miro muore il 5 agosto del 2007, a 85 anni, 46 dei quali, oltre metà della sua vita, vissuti in manicomio civile o giudiziario.

Il valore e il significato del superamento di queste strutture, che si è completato con la chiusura degli Opg nel 2017, si comprende solo partendo dalla storia di Miro, dalla vita e dai corpi di tutte le donne, gli uomini, i bambini che hanno attraversato questi luoghi. Solo restando fedeli a questo orizzonte di senso, agli oppressi e alla “bellezza troppo bellezza”, si potrà continuare la lotta contro le nuove forme di manicomializzazione e istituzionalizzazione della sofferenza.

## Dagli Opg alle Rems

L'11 maggio 2017, con il trasferimento dell'ultimo internato, chiude l'**Opg di Barcellona Pozzo di Gotto** in Sicilia. Si completa così il processo di superamento di questi istituti psichiatrico-giudiziari iniziato da Napoli/Secondigliano (dicembre 2015), e proseguito con la chiusura delle strutture di Reggio Emilia (maggio 2016), Aversa (giugno 2016), Montelupo Fiorentino (febbraio 2017) e la riconversione in Rems (Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza) di quello di Castiglione delle Stiviere. Attuando le previsioni delle Leggi 9/2012, 57/2013 e 81/2014, con il superamento di quelli che (prima della riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975) erano chiamati manicomi giudiziari<sup>26</sup>, si completa il processo di deistituzionalizzazione psichiatrica iniziato nel 1978. Seppure infatti i manicomi giudiziari, anche a causa di una serie di scandali succedutisi negli anni '70 (innanzitutto il citato caso di Antonia Bernardini e quello di Aldo Trivini ad Aversa<sup>27</sup>), siano al centro del dibattito pubblico che contribuisce in modo determinante all'approvazione della Legge 180, la stessa non contempla alcuna previsione in merito agli istituti psichiatrico-giudiziari<sup>28</sup>. Questi luoghi, a partire dalle teorizzazioni di Cesare Lombroso e dall'apertura della “sezione per maniaci” nel 1876 ad Aversa, fino al 2017, hanno rappresentato il **luogo di eccezione riservato al “folle reo”** (l'autore di reato riconosciuto incapace di intendere e di volere), e al **“reo folle”** (il condannato con sopravvenuta sofferenza psichica nel periodo di detenzione).

La Legge 81/2014 non sostituisce, come troppo spesso ancora si ripete, gli Ospedali psichiatrico giudiziari con le **Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza**. Le Rems, infatti, costituiscono la soluzione estrema e residuale di un sistema che, definendo stretti rapporti di collaborazione e protocolli operativi tra sistema giudiziario e Azienda sanitaria, dovrebbe essere centrato sulla **presa in carico territoriale** da parte dei Dipartimenti di salute mentale, attraverso progetti terapeutici individualizzati rivolti alle persone prosciolte per vizio di mente.

A differenza degli Opg, le Rems hanno una **caratterizzazione prettamente sanitaria**, sono dotate di massimo 20 posti letto e non dovrebbero avere una strutturazione né seguire logiche proprie degli istituti penitenziari

.....

26 Cfr. Legge 354/1975, recante “Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”.

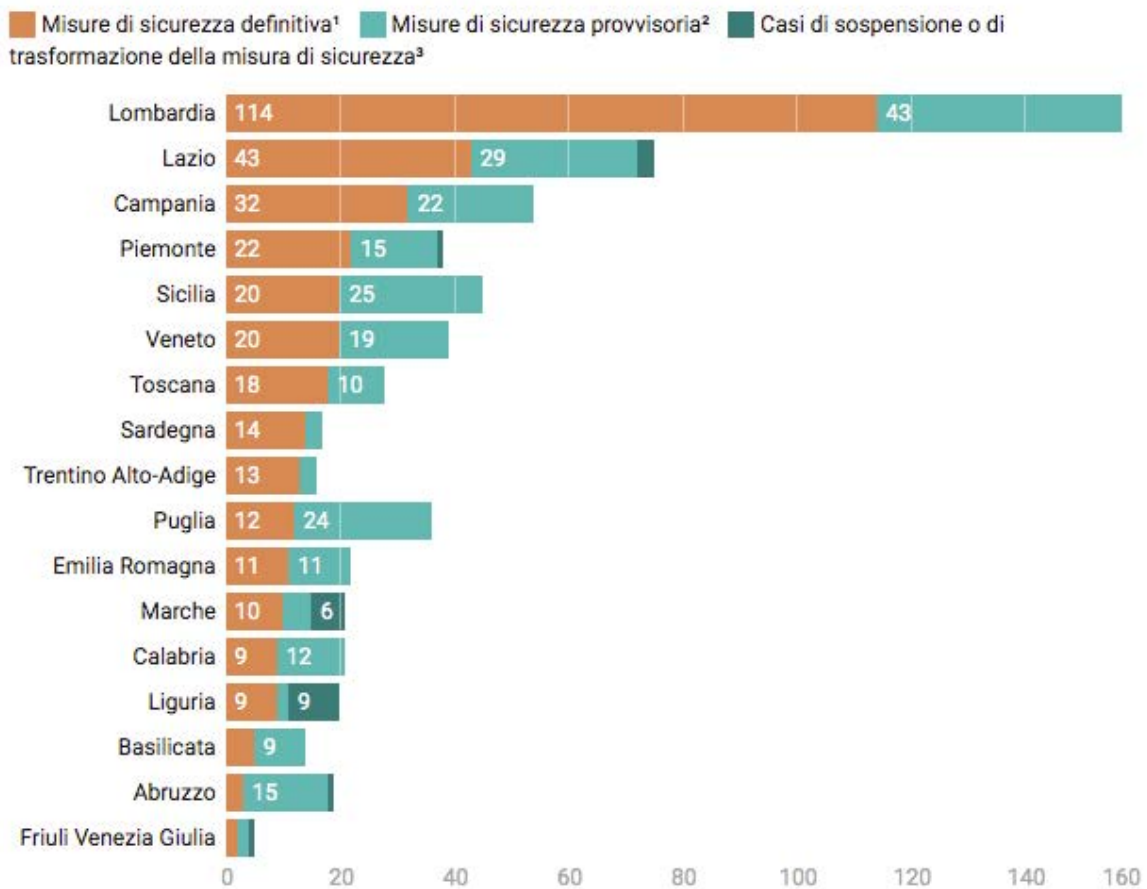
27 Si consenta il rimando a D. S. Dell'Aquila, A. Esposito, Cronache da un manicomio criminale, Edizioni dell'Asino, Roma, 2013.

28 Sopravvissuti quasi per altri 40 anni, gli Opg sono poi a lungo scomparsi dal dibattito pubblico, riproposti all'attenzione politica da alcune sentenze della Corte Costituzionale e dalla strenua azione di denuncia portata avanti soprattutto da associazioni come Antigone e studiosi come Dario Stefano Dell'Aquila e Maria Grazia Giannichedda. La svolta propedeutica a un loro superamento si ha dopo la condanna della Commissione europea per la prevenzione della tortura (Cpt), che nel 2010 denuncia le condizioni inumane e degradanti cui sono sottoposti gli internati negli Opg italiani. A seguito di questo intervento, nasce la Commissione di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del sistema sanitario nazionale, guidata dal Senatore Ignazio Marino che, tra il 2010 e il 2011, insieme ai carabinieri dei Nas, conduce una serie di ispezioni negli Ospedali psichiatrico giudiziari, evidenziandone, nelle relazioni e grazie alle riprese filmiche realizzate, le condizioni indecorose. Lo stesso presidente della Repubblica Giorgio Napolitano definisce gli Opg come un «estremo orrore [...] inconcepibile in qualsiasi Paese appena appena civile». Queste iniziative istituzionali sono poi accompagnate e sostenute dal raggruppamento sociale di associazioni, sindacati e comitati che daranno vita alla campagna nazionale “Stop Opg”.

(ma su questi aspetti si assiste a una grande difformità tra le diverse realtà). La loro localizzazione dovrebbe evitare, per quanto possibile, l'allontanamento della persona ricoverata dal proprio contesto di vita (secondo i dati forniti dal Garante per i detenuti nella Relazione al Parlamento del 2019, sono 629 i ricoverati nelle 30 Rems presenti sul territorio nazionale, di cui 5 private a regime misto, una polimodulare a Castiglione delle Stiviere).

Inoltre, come chiarito dal Consiglio superiore della magistratura<sup>29</sup>, nelle Rems potrebbero essere ricoverate solo le persone con misura di sicurezza definitiva. Invece, come evidenzia il grafico sottostante, si perpetua la presenza di quanti sono sottoposti a misura di sicurezza provvisoria, contribuendo a determinare carenza di posti, liste di attesa, difficoltà nella programmazione degli interventi.

### C15. Grafico 3 • Distribuzione regionale degli ospiti presenti nelle Rems\* per posizione giuridica (2018)



\*Rems: residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza 1 tot. artt. 219 - assegnazione a casa di cura e custodia - e 222 c.p. - ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario 2 art. 206 c.p. 3 art. 212 c.p.

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Relazione al Parlamento 2019 del Garante dei detenuti • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

La legge 81, stabilendo che le misure di sicurezza non possano superare il massimo edittale della pena, determina anche il superamento dei cosiddetti “**ergastoli bianchi**”, conseguenza del ricorso alle proroghe

29 Cfr. Consiglio superiore della magistratura, Direttive interpretative ed applicative in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) e di istituzione delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems) di cui alla legge 81 del 2014, Delibera consiliare del 19 aprile 2017; Id., Protocolli operativi in tema di misure di sicurezza psichiatriche, Risoluzione del 24 settembre 2018.

della misura detentiva. Tuttavia, il punto più controverso della riforma è rappresentato proprio dal mancato superamento del dispositivo giuridico-psichiatrico del “**doppio binario**” introdotto dal Codice Rocco, per cui l'autore di reato riconosciuto infermo di mente viene condannato a una misura di sicurezza che può portare all'internamento in Opg e oggi nelle Rems. La mancata revisione della “non imputabilità” evidenzia la parzialità del percorso avviato. Inoltre, si sono eluse le questioni inerenti i “rei folli”: precedentemente inviati in Opg, oggi invece, se non viene disposta la detenzione domiciliare per sopravvenuta infermità psichica (possibilità concretizzata dalla sentenza della Corte Costituzionale 99/2019<sup>30</sup>), restano nelle articolazioni psichiatriche delle carceri. Luoghi che, anche a causa dei mancati progetti di riforma, risultano del tutto **inadeguati alla cura e alla presa in carico** della sofferenza psichica. D'altro canto, continua a rappresentare un nodo irrisolto il più complessivo tema della **salute mentale in carcere**, spazio iatrogeno all'interno del quale seguivano a registrarsi enormi criticità in tema di garanzia e tutela dei diritti e della dignità della persona reclusa<sup>31</sup>. All'interno degli istituti di pena, al di là della inadeguatezza delle strutture e alla carenza di personale specializzato, il disagio psichico continua ad essere affrontato quasi esclusivamente attraverso la massiva somministrazione di psicofarmaci e il ricorso alla contenzione fisica e ambientale.

Il superamento degli Opg costituisce un **risultato di valenza storica**. Tuttavia, sussistono il rischio di trasformare le Rems in mini-Opg, il dispositivo delle misure di sicurezza, la più complessiva definizione penalistica del sofferente psichico (che ripropone nei codici una sostanziale “eccezionalità” della malattia mentale associata a una pericolosità spesso naturalizzata). Tutti questi elementi continuano a tracciare un orizzonte neo-manicomialista che trova la sua concretizzazione nella trasformazione gattopardesca dell'ex Opg di Castiglione delle Stiviere in una Rems polimodulare con 157 ricoverati (dato fornito dal Garante per i detenuti nella Relazione al Parlamento del 2019)

## Conclusioni

Il 28 giugno 1979, nel corso di un incontro svolto a Rio de Janeiro, Basaglia affermava:

*La cosa importante è che abbiamo dimostrato che **l'impossibile diventa possibile**. Dieci, quindici, vent'anni fa era impensabile che un manicomio potesse essere distrutto. Magari i manicomi torneranno a essere chiusi e più chiusi di prima, io non lo so, ma a ogni modo noi abbiamo dimostrato che si può assistere la persona folle in un altro modo, e la testimonianza è fondamentale. [...] noi, nella nostra debolezza, in questa minoranza che siamo, non possiamo vincere. È il potere che vince sempre. Noi possiamo al massimo convincere. Nel momento in cui convinciamo, noi vinciamo, cioè determiniamo una situazione di trasformazione difficile da recuperare<sup>32</sup>.*

L'orizzonte proprio alla teoria e alla prassi basagliana è quello della “**utopia della realtà**”, di un pensiero in grado di pensare ciò che appare impossibile e di una pratica che, tendendo a questo, modifica nella quotidianità la condizione esistente.

Al di là della **rivoluzionaria chiusura dei manicomi**, l'azione basagliana è volta sempre e innanzitutto

.....

30 Con la Sentenza n.99 del 19 aprile 2019, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 47-ter, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta (come già accade per le gravi malattie di tipo fisico), il tribunale di sorveglianza possa disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare.

31 Su questo tema si rimanda innanzitutto ad Associazione Antigone, Un anno in carcere. XIV Rapporto sulle condizioni di detenzione, maggio 2018; Id., Il carcere secondo la Costituzione. XV Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione, maggio 2019; Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Relazione al Parlamento 2019, cit.

32 F. Basaglia, Conferenze brasiliane, Cortina, Milano, 2018, pp. 138, 139.

alla piena restituzione al **diritto di cittadinanza del sofferente psichico**, ri-tessendo una trama di legami affettivi e relazionali, ri-costruendo quei processi di inclusione sociale, economica, lavorativa da cui questi soggetti sono stati esclusi.

L'azione di deistituzionalizzazione, allora, coinvolge la società nel suo complesso, richiede una profonda operazione di **rinnovamento culturale**, è sempre e innanzitutto un agire politico.

La “politicalità” è uno dei tratti che maggiormente caratterizza l'esperienza basagliana, ed oggi si avverte la necessità di recuperare questa dimensione, facendo uscire la questione psichiatrica dalla terraferma degli specialismi psichiatrizzanti e storicizzanti in cui viene soffocato il dibattito in materia, restituendo il tema della **salute mentale** al suo valore di **punto nodale della Democrazia**.

Le questioni che abbiamo riportato nei paragrafi precedenti, e altre che si potrebbero aggiungere, dimostrano come, pure abbattuto, il manicomio resti un orizzonte operativo della psichiatria all'interno dell'insieme sociale, economico e politico nel quale sempre opera e con il quale strettamente interagisce.

Oggi, nell'intreccio di nuove e vecchie categorie di esclusione (molte delle quali come i migranti, le donne, i poveri sono al centro di altri capitoli di questo Rapporto e presentano specificità anche nel campo della salute mentale), si definiscono ancora i capri espiatori dei mali sociali, all'interno di un clima politico che ha strutturato nuovi assiomi di controllo ed espulsione, promuovendo **la paura del “diverso”** e contorcendo i concetti di sicurezza e decoro. La psichiatria, quale scienza sociale, ancora gioca un ruolo essenziale in questo intreccio di saperi che “producono verità” e poteri che le agiscono come strumento di dominio.

I sofferenti psichici, e con loro le loro famiglie, continuano a vivere ai **margini della società**, spesso rinchiusi in **piccoli manicomi domestici** o in nuovi cronichi della sofferenza, in uno spazio di sottrazione di diritti e di **istituzionalizzazione della cura**.

Prepotenti forme di medicalizzazione, anche e soprattutto psichiatrica, conquistano spazi e tempi del vissuto quotidiano di milioni di persone, definendo confini sempre più fluidi e incerti tra normale e patologico.

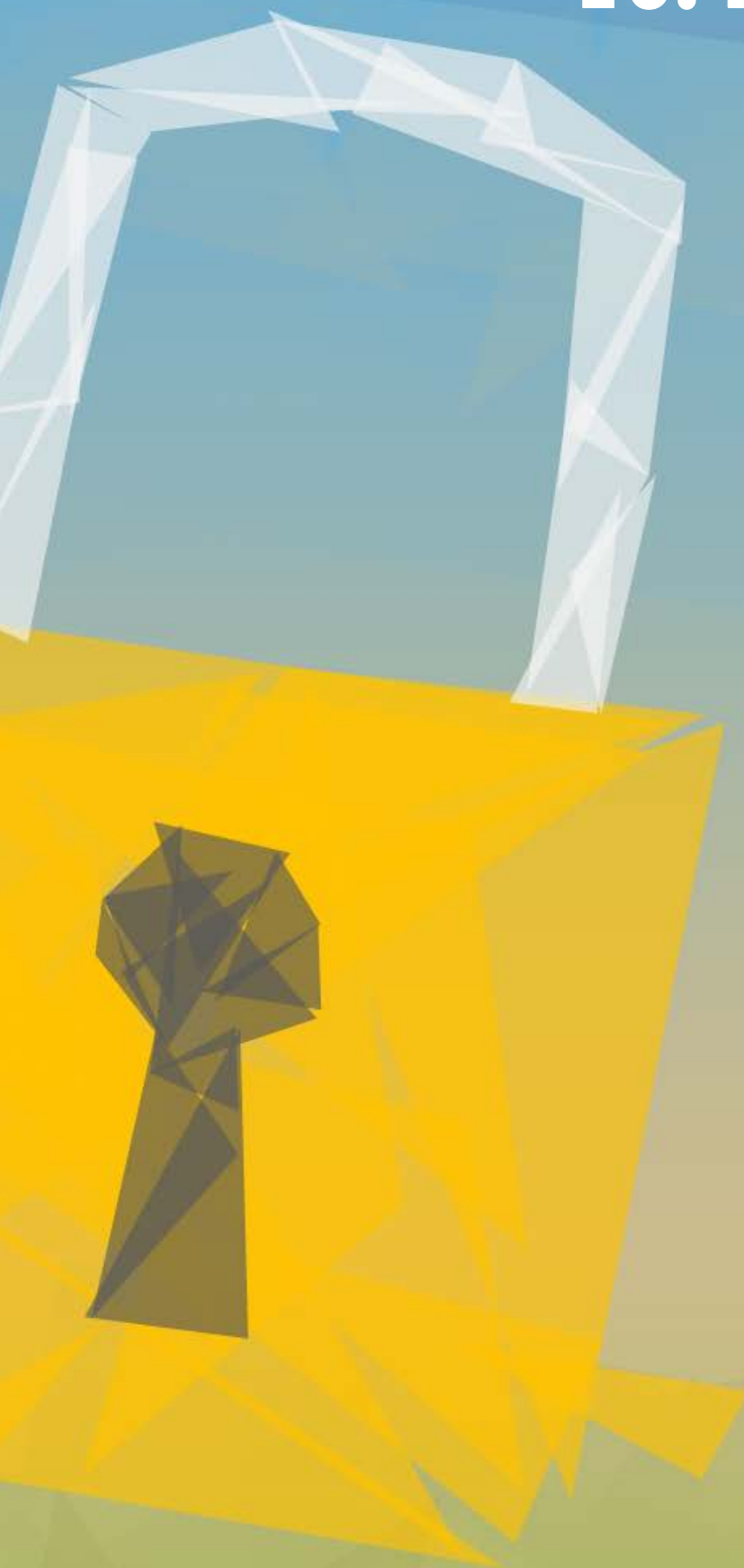
A fronte di tutto questo, la chiusura dei manicomi resta un atto rivoluzionario, che ancora apre possibilità e strade da percorrere. Per farlo, per riprendere il cammino di Marco Cavallo senza istituzionalizzarlo, sarà necessario **rinnovare il coraggio** per pensare un'utopia della realtà, recuperare la responsabilità di porre la salute mentale come questione politica.



Capitolo

# 16. Dati sensibili

Scritto da: **Federica Resta**



## Il punto della situazione

Il 2019 è stato un anno che ha visto avvicinarsi importanti innovazioni per il diritto alla protezione dei dati personali.

Da un lato, infatti, si sono registrate diverse violazioni della privacy, come nel caso del software-spia utilizzato da molti organi inquirenti per le intercettazioni mediante captatori informatici, che per un errore di programmazione è stato posto sul mercato (in particolare: Google play store) senza restrizioni di accesso ed è quindi stato scaricato liberamente da circa un migliaio di ignari cittadini, i cui telefoni sono stati così infettati e sottoposti a una sorveglianza continuativa per giorni.

Per altro verso, alcune modifiche normative hanno introdotto profonde limitazioni del diritto alla privacy dei cittadini, come nel caso della legge “concretezza” che ha imposto la rilevazione biometrica della presenza in servizio di tutti i lavoratori pubblici. Significativa anche la previsione dell’obbligo di indicazione, nei moduli per il rilascio della carta d’identità a minori, degli esercenti la responsabilità genitoriale come “padre” e “madre” anziché come “genitore 1” e “genitore 2”, come invece precedentemente disposto, per non discriminare i minori appartenenti a nuclei familiari omogenitoriali.

Dall’altro lato, le Corti interne e sovranazionali hanno invece tenuto posizioni assai garantiste in materia, tanto rispetto al rapporto tra privacy e trasparenza amministrativa (Corte costituzionale), quanto rispetto al diritto all’oblio (Corte di giustizia).

### C16. Grafico 1 • I primi dieci paesi europei per maggior entità di sanzioni amministrative irrogate ai sensi del **Regolamento generale protezione dati**

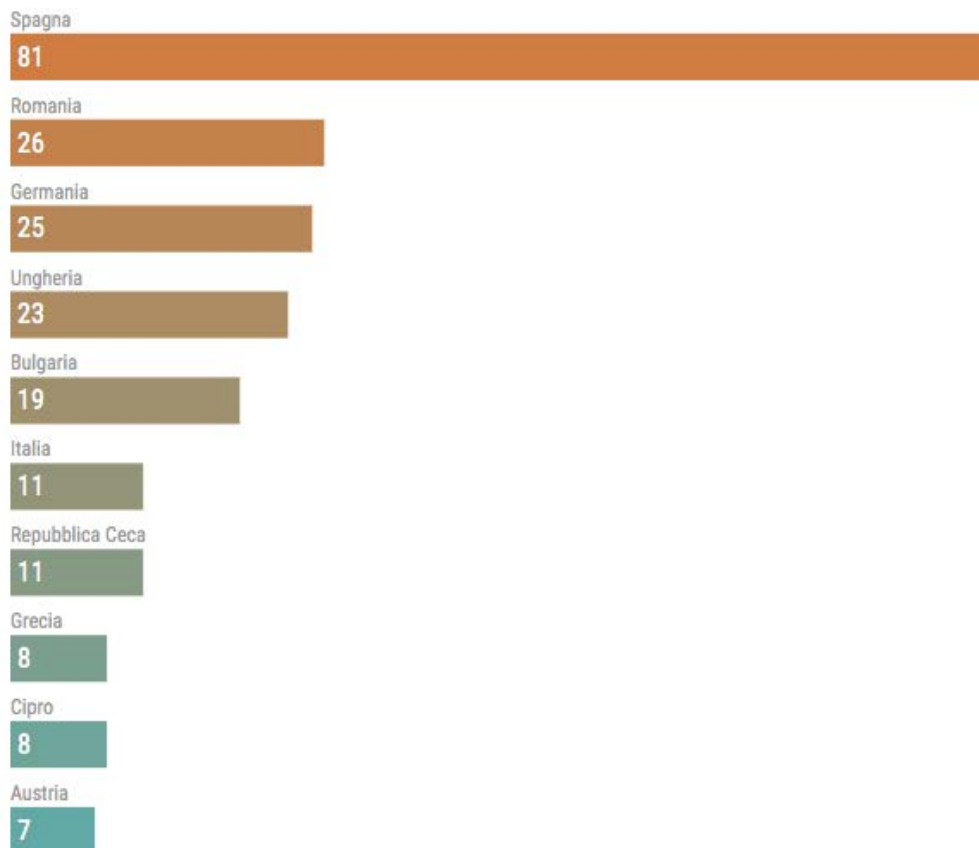
I dati di questo grafico sono stati estratti il 15/04/2020. Sono in continuo aggiornamento, per visionare i dati odierni consultare la fonte alla sezione “by country”



Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [GDPR Enforcement Tracker](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

## C16. Grafico 2 • I primi dieci paesi europei per numero totale di sanzioni irrogate

I dati di questo grafico sono stati estratti il 15/04/2020. Sono in continuo aggiornamento, per visionare i dati odierni consultare la fonte alla sezione "by country". Sulle barre, il numero di sanzioni per ogni paese e la cifra corrispondente alla somma delle sanzioni (ogni sanzione può essere di diversa entità, paesi con più sanzioni possono aver pagato una somma inferiore rispetto a paesi con meno sanzioni, ma più sostanziose)



Fonte: GDPR Enforcement Tracker, Grafico: [www.rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

## Trasparenza

Con sentenza 20 del 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato **illegittima** la disciplina della trasparenza amministrativa, nella parte in cui impone la **pubblicazione sul web della situazione reddituale e patrimoniale** di tutti i dirigenti pubblici, indistintamente, per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. La limitazione così introdotta della privacy dei dirigenti, infatti, secondo la Corte non è proporzionale all'esigenza di trasparenza dell'azione amministrativa perseguita, non essendosi modulati gli obblighi di pubblicità in ragione dell'esposizione al **rischio corruttivo** delle varie tipologie di figure, delle attribuzioni di cui esse sono titolari.

La Corte, riprendendo quanto affermato anche dal Garante per la protezione dei dati personali in varie occasioni, osserva come tale moltiplicazione degli obblighi di pubblicazione rischi peraltro di determinare,

per eterogenesi dei fini, una opacità per confusione dovuta all'eccesso di informazioni, spesso inutili, riversate sul web che ostacolano la ricerca di quelle, invece, realmente rilevanti. In ragione della molteplicità delle scelte astrattamente possibili per una rimodulazione degli obblighi di pubblicità in conformità ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, la Corte sottolinea come spetti al Parlamento riformare la materia con urgenza, limitandosi essa a sancire l'illegittimità delle ipotesi di pubblicazione obbligatoria relative a dirigenti non apicali.

## Controllo biometrico dei lavoratori

Con la legge 56/19, è stato previsto l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni (salvo quelle in regime di diritto pubblico e con norme speciali per la scuola) di introdurre misure di **rilevazione biometrica** della presenza in servizio dei **dipendenti pubblici**, unitamente alla videoregistrazione degli accessi. La norma era stata criticata a più riprese dal Garante, nelle varie audizioni tenutesi nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge, perché ritenuta incompatibile con i principi di proporzionalità e necessità delle limitazioni della privacy, non essendo i controlli commisurati alle specificità del contesto di riferimento (e dunque all'effettivo rischio di falsa attestazione della presenza in servizio) e in ragione del previsto concorso tra rilevazione biometrica e videosorveglianza.

Del resto, misure così invasive non parrebbero giustificarsi alla luce delle rilevazioni effettuate nell'ultimo anno nelle pubbliche amministrazioni, che a fronte di circa 3 milioni di dipendenti pubblici, riportano solo 81 casi di licenziamento per falsa attestazione della presenza in servizio. Nonostante le criticità espresse dal Garante, la legge è stata approvata nel testo oggetto di censura.

Le perplessità già rappresentate nel corso dei lavori preparatori, sono poi state ribadite dal Garante con il parere del 19 settembre sullo schema di regolamento attuativo della legge.

Il 31 ottobre 2018 il Garante per la protezione dei dati personali ha reso un parere su di uno schema di decreto del Ministro dell'interno (poi adottato nel corso del 2019) di disciplina delle modalità di rilascio della **carta d'identità elettronica ai minorenni**, che ha suscitato aspre polemiche sulla pretesa "politicità" del giudizio espresso.

Il parere reso dal Garante riguardava, in particolare, la nuova disciplina dell'indicazione dei soggetti che possano richiedere, per il minore, il rilascio della carta d'identità elettronica. La disciplina previgente prevedeva che essa riportasse i **nominativi dei "genitori"** del minore, abilitati come tali a richiederne il rilascio. Il decreto sostituisce invece (tanto nella carta d'identità, quanto nei moduli di richiesta e nella relativa disciplina) il riferimento ai "genitori" con quello al "padre" e alla "madre".

Il parere del Garante ha, dunque, valutato la compatibilità di tale sostituzione terminologica con la disciplina privacy e, in particolare, con il principio di esattezza dei dati personali, la garanzia della dignità e la tutela dell'identità personale. Tale modifica introdotta dal decreto si è rivelata inattuabile in alcune ipotesi, con **gravi effetti discriminatori** per il minore interessato. Ci si riferisce ai casi nei quali il minore affidato non al padre e alla madre biologici, ma a coloro i quali esercitino la responsabilità genitoriale a seguito di trascrizione di atto di nascita formato all'estero, sentenza di adozione in casi particolari o riconoscimento di provvedimento di adozione pronunciato all'estero.

In questi casi, l'inserimento del minore in nuclei familiari omogenitoriali o comunque non costituiti da "padre" e "madre" determina, alla luce delle modifiche introdotte dal decreto, alcuni effetti paradossali. A rigore- come osserva Antonello Soro in replica all'allora Ministro Matteo Salvini - il minore affidato a

soggetti che non possano definirsi suo padre e/o sua madre, non potrebbe ottenere mai la carta d'identità elettronica, non avendo appunto egli alcun padre o madre legittimati, essi soli, a richiederne il rilascio.

Per ottenere altrimenti il documento d'identità del minore- continua ancora il Presidente del Garante - i soggetti che ne esercitino la responsabilità genitoriale dovrebbero essere **costretti a una falsa dichiarazione**, attribuendosi (con la responsabilità penale che ne consegue), identità a loro non appartenenti.

In ogni caso, se anche la carta d'identità fosse rilasciata con indicazione quali padre e madre di chi non rivesta tali qualità, essa recherebbe delle informazioni non veritiere sull'**identità dei soggetti richiedenti** ed esercenti la responsabilità genitoriale del minore. Il che è naturalmente paradossale per un documento d'identità.

In ragione dell'**irragionevolezza del decreto** e delle conseguenze che ha determinato nell'ambito delle sue prime applicazioni, esso è stato impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, che dovrà pronunciarsi sulla sua legittimità.

## Oblio

Con due distinte sentenze del 24 settembre 2019, la Corte di giustizia ha deciso due questioni pregiudiziali sul **diritto all'oblio**.

Sulla **deindicizzazione globale** (esercizio del diritto all'oblio su tutte le versioni, anche extraeuropee, dei motori di ricerca), la Corte, nella causa [C-507/17](#) ha escluso che possa ammettersi un obbligo di deindicizzare esteso anche a versioni extraeuropee, benché invece la deindicizzazione dalle versioni corrispondenti a tutti gli Stati membri debba essere efficace.

E tuttavia, pur non imponendo la deindicizzazione globale, la disciplina di protezione dati non vieta che le singole Autorità, all'esito di un bilanciamento in concreto, impongano comunque a Google la deindicizzazione globale. La questione resta, insomma, rimessa alla prudente valutazione, in concreto, delle Autorità di protezione dati.

Decidendo altra questione pregiudiziale ([C-136/17](#)), la Corte ha affermato poi che anche i motori di ricerca soggiacciono (per quanto concerne il trattamento realizzato mediante l'indicizzazione) alla disciplina peculiare prevista per dati sensibili e giudiziari, dovendo dunque valutare, nell'indicizzare i link, se sussistano le deroghe necessarie a superare il **divieto di trattamento dei dati sensibili**.

Invece, per quanto concerne i **dati giudiziari**, il motore di ricerca è tenuto a organizzare i link in modo da rendere quelli maggiormente visibili quelli più aggiornati e conformi alla situazione giudiziaria attuale. In sintesi: la notizia dell'arresto o della custodia cautelare va posta in coda a notizie più recenti come quella della definizione della sentenza di primo grado, d'appello o di cassazione, tanto più se vi siano stati sviluppi processuali favorevoli all'imputato.

## Intercettazioni di massa (per errore)

A fine marzo del 2019 si è diffusa la notizia relativa a un errore nel funzionamento di un'app-spia utilizzata, per conto di varie Procure, a fini intercettativi, che avrebbe comportato l'acquisizione delle conversazioni di circa un migliaio di cittadini italiani, non indagati.

La vicenda ha dimostrato, ancora una volta – dopo il precedente “Hacking Team” del 2015 - l'intrinseca pericolosità del ricorso, a fini intercettativi, di software potenzialmente capaci di acquisire l'intero contenuto del dispositivo su cui sono installati, di realizzare un controllo ubiquitario sulla persona in quanto capaci di seguirla e registrarne l'attività in ogni luogo e contesto (se installati, come avviene nella maggior parte dei casi, su dispositivi mobili) e in alcuni casi anche di cancellare le tracce delle operazioni svolte, in maniera occulta. Ma soprattutto, con la recente vicenda “Exodus” si è dimostrata l'ulteriore, **estrema pericolosità** del ricorso, a fini intercettativi, ai software connessi ad app che, come tali, non siano direttamente inoculati nel solo dispositivo dell'indagato, ma siano posti su piattaforme (come Google play store) accessibili a chiunque.

Lo ha rilevato efficacemente il Garante per la protezione dei dati personali, sottolineando come, qualora queste app-spia siano rese disponibili sul mercato per errore, in assenza dei filtri necessari a limitarne l'acquisizione da parte dei terzi, esse rischiano di trasformarsi in pericolosissimi **strumenti di sorveglianza massiva**.

Pertanto, in una segnalazione al Parlamento e al Governo del 30 aprile 2019, [l'Autorità ha invitato il legislatore](#) a valutare l'opportunità di introdurre un espresso divieto di utilizzo di tali software, non contemplato dalla “riforma Orlando” (d.lgs 216/2017) la cui efficacia, del resto, è stata già più volte differita.

## Il caso

Un ex diplomatico, condannato per molestie sessuali a un anno e due mesi di reclusione in primo grado nel 2018 con pena sospesa, chiede la **deindicizzazione degli articoli inerenti la sua condanna**, esercitando così il suo diritto all'oblio.

Google eccepisce che la funzione pubblica svolta dall'interessato fino a pochi anni prima, il breve tempo trascorso dalla condanna in primo grado, (impugnata peraltro dallo stesso imputato) e la gravità dei reati ascritti, ostano all'accoglimento della domanda.

Il Garante, con provvedimento del 28 febbraio 2019, ritiene invece l'istanza fondata e, per l'effetto, impone la deindicizzazione degli articoli, in quanto la non menzione della sentenza di condanna concessa all'imputato unitamente alla sospensione condizionale della pena sarebbe del tutto vanificata dalla pervasività della presenza in rete di notizie sull'imputazione.

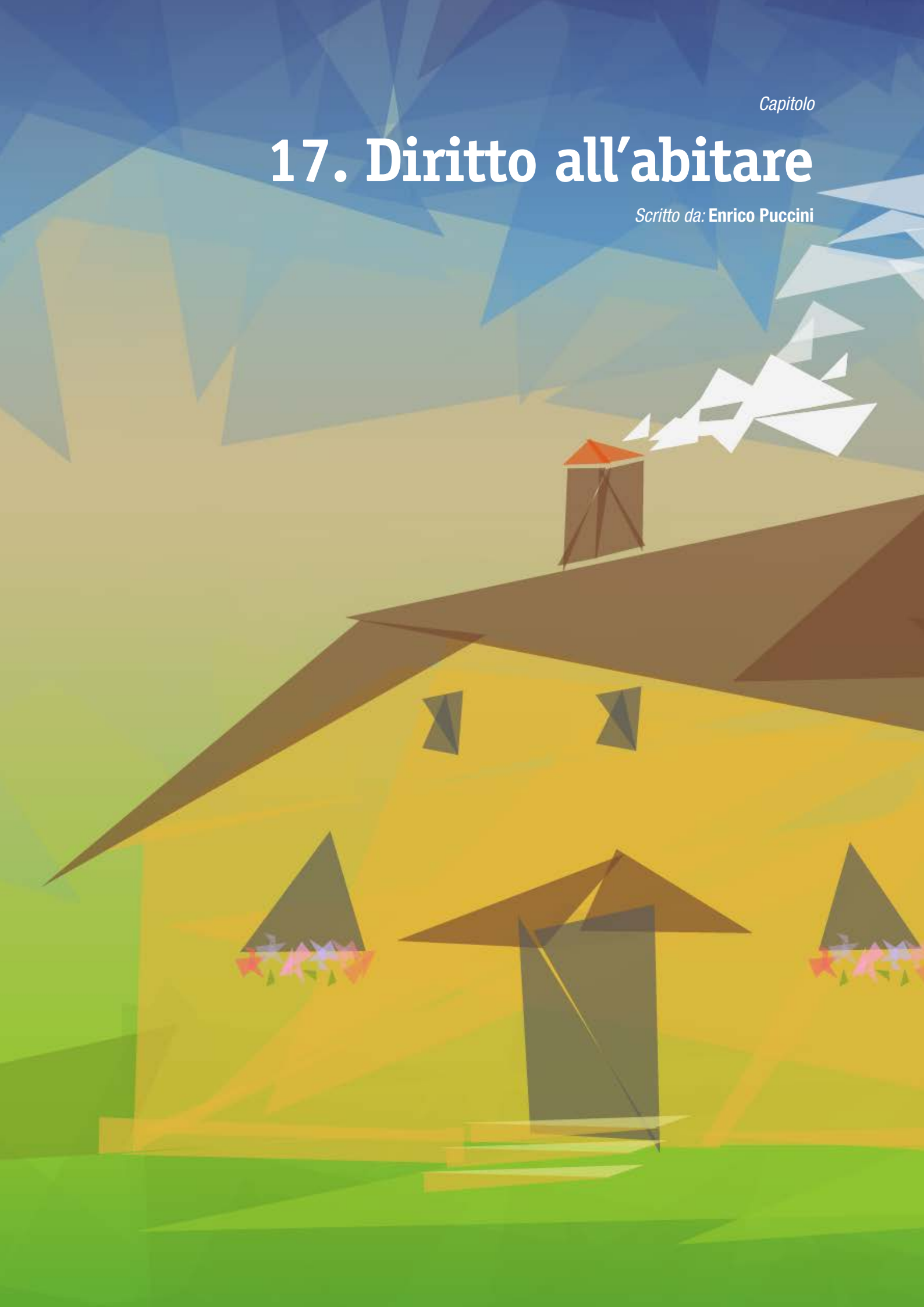
In altri termini, il **fine di reinserimento sociale** cui tendono gli istituti della non menzione e della sospensione condizionale della pena sono inevitabilmente depotenziati in un contesto in cui la notizia della condanna, che si vuole appunto “opacizzare” per impedire all'imputato di intraprendere un nuovo percorso di vita senza lo stigma del reo, è reperibile in ogni momento e luogo, semplicemente digitando il nome dell'interessato, quasi come se il motore di ricerca restituisse a chiunque un certificato del casellario giudiziale di ciascuno.

Di qui l'importante [presa di posizione](#) del Garante, che consolida un indirizzo interpretativo già inaugurato da tre anni, estendendolo anche ai casi di condanna non definitiva.

Capitolo

# 17. Diritto all'abitare

Scritto da: Enrico Puccini



## Il punto della situazione

Negli ultimi trent'anni, da quando gli italiani sono diventati un **popolo di proprietari**, il tema della casa ha goduto di scarsa attenzione. Recentemente però il problema dell'abitare ha assunto sempre maggior rilievo nel dibattito pubblico e mediatico. A riaccendere l'interesse alcuni episodi di cronaca: la luce riallacciata all'occupazione Spin Time dall'elemosiniere del Papa, lo sgombero della scuola occupata a Cardinal Capranica, immortalato dalla nota foto del bambino con i libri sotto braccio, le rivolte nei quartieri popolari di Casal Bruciato, Torre Maura e Tor Sapienza, il pane destinato a persone rom calpestato davanti a un centro di accoglienza. Sebbene questi eventi si siano svolti a Roma hanno trovato spazio nella **cronaca nazionale e internazionale** riaprendo il dibattito politico.

Al di là delle strumentalizzazioni questi eventi sono sintomatici di un **malessere abitativo diffuso** che collega diverse istanze: la casa, il problema dell'accoglienza, la questione delle periferie. Posta in questi termini la questione abitativa non rappresenta solo la carenza di alloggi accessibili, ma qualcosa di più complesso che oltretutto avviene in uno scenario nuovo e in rapida evoluzione<sup>1</sup>.

Gli anni dopo il Duemila sono stati caratterizzati da un **incremento della povertà relativa e assoluta**: la crisi economica del 2008 e quella del 2011, la precarizzazione del lavoro, la diminuzione delle ore lavorate per gli occupati, la disoccupazione hanno profondamente inciso sulla capacità di risparmio delle famiglie. Negli stessi anni siamo stati investiti da importanti flussi migratori che se da un lato hanno contribuito alla stabilità demografica del paese dall'altro hanno imposto nuove istanze. Un fenomeno, ora attenuato<sup>2</sup>, che ha rivelato la sua fase di picco nei primi anni Duemila con l'ingresso in Europa dei paesi dell'est.

I flussi migratori e l'aumento della povertà hanno incrementato la platea degli aventi diritto ad una casa pubblica: negli anni fra il 2013-2015 vi è stato un **picco di domande** del più 25 per cento e attualmente vi sono **650 mila famiglie in graduatoria** in Italia secondo i dati Federcasa. Al tempo stesso la risorsa "casa pubblica" continua a diminuire: sono sempre meno gli investimenti destinati alla casa, mentre continuano le dismissioni del patrimonio pubblico. Dunque a una estensione del diritto è corrisposta una contrazione del bene.

A questo scenario ha contribuito un dibattito che non si è focalizzato sulla necessità di un ampliamento delle risorse in un momento di crisi ma è stato polarizzato dalla **contrapposizione strumentale tra diversi diritti**, quelli degli italiani e quelli delle minoranze. Gli accadimenti di Roma rappresentano solo gli effetti ultimi di una crisi abitativa nazionale, strutturale e organica, le cui cause invece affondano le radici nelle scelte che hanno guidato il settore negli ultimi anni.

## Da un popolo di inquilini a un popolo di proprietari

Dagli anni '50 agli anni '80 il tema della casa è stato centrale nell'agenda politica italiana. Nel dopoguerra la ricerca del lavoro ha portato una quota rilevante di popolazione a trasferirsi dalle campagne alle città, un fenomeno che ha coinvolto milioni di persone. L'orientamento del legislatore di fronte a questa emergenza, caratterizzata da condizioni di **sovra-affollamento e baraccamenti**, è stato quello di favorire l'acquisto della casa, come sancito dall'art.47 della Costituzione: *"la Repubblica (...) favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione"*. A questo fine furono varati diversi Piani Pubblici. Nell'immediato dopoguerra

1 <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2018/12/20/andamenti-lungo-periodo-economia-italiana/>

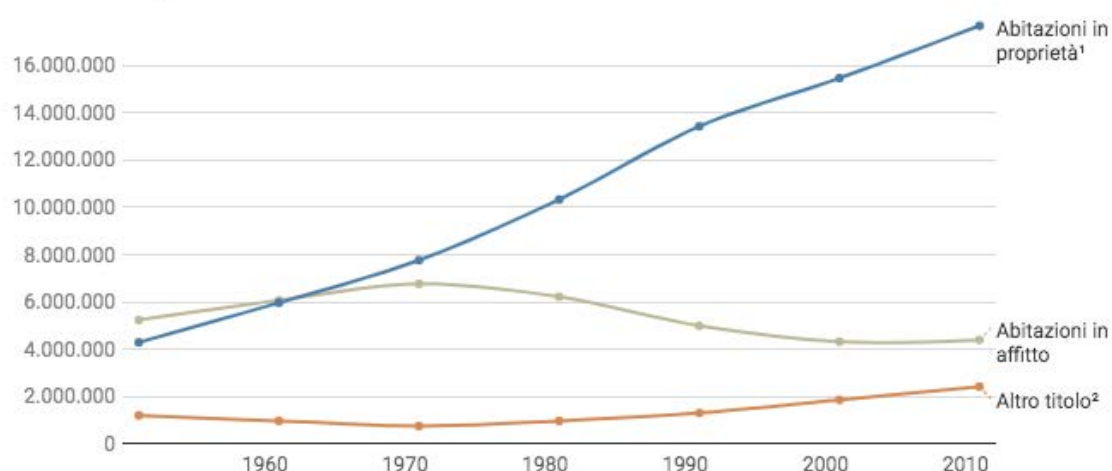
2 <https://www.istat.it/it/files/2019/01/evoluzione-demografica-1861-2018-testo.pdf>

il Piano INA CASA –*Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori* – pubblicata in G.U. n. 54 del 7 marzo 1949, si sviluppò dal '49 al '63 con il doppio intento di **favorire l'occupazione** e di dare una **risposta all'emergenza abitativa**. Grazie a questo piano furono realizzati 355mila alloggi e più di 40mila operai edili l'anno trovano un impiego stabile.

Terminata l'esperienza INA CASA, la situazione abitativa restava critica e venne istituita la Gescal – Gestione casa dei lavoratori – con l'obiettivo di finanziare i piani di edilizia economica e popolare con una tassa di scopo. Eppure nonostante questi provvedimenti **l'azione pubblica stentava nel dare risposte**. Il punto di svolta si ebbe nel 1969 con la prima e più partecipata manifestazione unitaria sulla casa che si tenne a Roma il 19 novembre. Paradossalmente, la protesta fu scatenata dall'intenzione della FIAT di assumerne 15mila operai a cui tuttavia la città non poteva offrire soluzioni abitative adeguate. Le istanze degli operai, degli studenti e dei contadini si saldarono nella prima rivendicazione unitaria, "**fitti e diritti**" come si diceva all'epoca, portata avanti da CGIL, CISL e UIL per migliori condizioni lavorative e abitative. Da lì a breve sarebbero arrivate due importanti riforme: lo **Statuto dei Lavoratori** – Legge 300/1970 – ancora oggi l'ossatura dei diritti dei lavoratori, e la cosiddetta **Legge per la Casa** – Legge 865/1971 – che diede notevole impulso al settore. Il trentennio successivo vide un incremento delle realizzazioni: non solo di edilizia sovvenzionata, di case popolari, ma soprattutto di edilizia agevolata, che consentiva l'acquisto della casa da parte degli inquilini. In quel trentennio l'Italia cresceva, demograficamente ed economicamente. L'intuizione del legislatore fu di collegare a questo sviluppo la costruzione di **case per i meno abbienti**, facilitando la loro trasformazione da inquilini a proprietari. Su scala nazionale questa trasformazione avvenne già nei primi anni Sessanta, quando i proprietari di alloggi superavano gli affittuari.

Nelle grandi città ad alta tensione abitativa la trasformazione fu più lenta. A Roma solo dopo il 1981 i proprietari superano in percentuale gli affittuari mentre in altri centri, come ad esempio Napoli, accadde anche più tardi. Sul finire degli anni Ottanta l'Italia era diventata una **nazione di proprietari di casa**: da istanza collettiva, la casa diveniva mozione di parte. Questo processo, unito ad altri fattori come una economia in forte crescita e un progressivo ritirarsi dell'intervento pubblico, ha aperto una lunga stagione di **disinteresse verso il tema della casa**, che solo recentemente sembra vivere un'inversione di tendenza.

## C17. Grafico 1 • Italia, abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento ai Censimenti ISTAT 1951- 2011



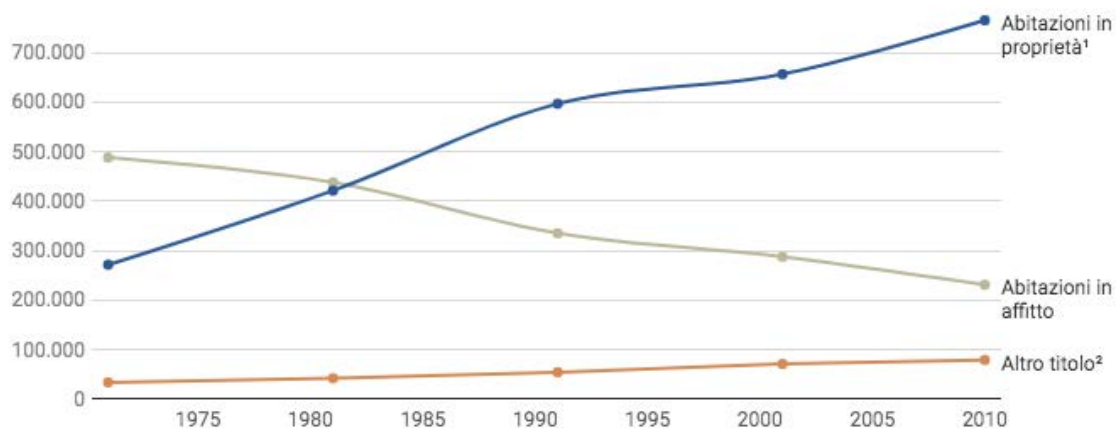
<sup>1</sup> Abitazioni in proprietà: Comprende anche l'usufrutto, le abitazioni di proprietà ma affittate (o subaffittate) e quelle a riscatto.  
<sup>2</sup> Altro titolo: Comprende l'uso gratuito, l'enfiteusi, il godimento per prestazione di servizi (coloni parziari, portieri, guardiani eccetera).

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/>

• Fonte: ISTAT - L'Italia in 150 anni, capitolo 15 - I dati 2011 provengono dall'ultimo censimento ISTAT • Scaricare i dati

• Creato con Datawrapper

## C17. Grafico 2 • Roma, abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento ai Censimenti ISTAT 1951- 2011



<sup>1</sup> Abitazioni in proprietà: Comprende anche l'usufrutto, le abitazioni di proprietà ma affittate (o subaffittate) e quelle a riscatto. <sup>2</sup> Altro titolo: Comprende l'uso gratuito, l'enfiteusi, il godimento per prestazione di servizi (coloni parziari, portieri, guardiani eccetera)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

## Un orientamento incerto

Nei primi anni Novanta, mentre erano ancora in corso le ultime grandi realizzazioni pubbliche, si è iniziato a **smantellare il sistema delle case popolari**. La legge 560 del 1993 dava il via al più grande piano di vendita di edilizia pubblica mai realizzato: quota parte non inferiore al 50% e non superiore al 75% degli alloggi doveva essere alienato. Secondo i dati di Federcasa Nazionale ad oggi sarebbero stati venduti circa 103mila abitazioni su scala nazionale, ad un prezzo medio di cessione di 24mila euro. Per i Sindacati si è venduto per 2,5 miliardi di euro un valore immobiliare di almeno 9 miliardi di euro<sup>3</sup>. Questo piano, che è stato successivamente ridimensionato, è ancora in corso: solo a Roma si stima che vi siano ancora da vendere 20mila alloggi tra Ater e Comune, mentre il dato nazionale è complesso da ricostruire.

Alla dismissione degli alloggi e.r.p. – edilizia residenziale pubblica – si sono aggiunte nel 1996, con la Legge 104, le dismissioni degli alloggi degli Enti Previdenziali. Questi alloggi, affittati a equo canone, svolgevano una **funzione importante**: garantire un tetto a coloro che avevano un reddito troppo elevato per la casa popolare ma al tempo stesso insufficiente per potergli permettere un alloggio a canone di mercato.

Nel 2001 attraverso lo Scip1 – Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici – e lo Scip2 si avviava **la più grande cartolarizzazione** mai fatta in Europa. Solo attraverso il primo programma sono stati venduti 27mila alloggi<sup>4</sup>. Avere contezza di quanti immobili pubblici siano passati di mano dal 1993 ad oggi è cosa complessa, ma fra case popolari, enti previdenziali e vari demani si è consumata, e forse si sta ancora consumando, **la più grande liquidazione di beni pubblici** dalla fondazione della Repubblica. Le politiche volte alla vendita del patrimonio pubblico hanno inciso negativamente sulla **disponibilità di alloggi a canoni sociali**. Si stima che solo a Roma siano stati venduti 80mila alloggi di enti previdenziali, in un mercato complessivo delle locazioni di 230mila unità (dato Istat): è come se un quarto dell'intera offerta si fosse volatilizzata. A questa compressione del mercato degli affitti a fine anni Novanta si è sovrapposta l'abolizione dell'equo

<sup>3</sup> <http://www.sicet.it/archivio-web/pages/ERP/sintesi.html>

<sup>4</sup> [http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05\\_cap11\\_sch01.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap11_sch01.htm)

canone. La Legge 431 del 1998, che ancora oggi regola il settore delle locazioni, aboliva la precedente legge sull'equo canone e lo sostituiva con il **canone concordato**. I canoni così determinati, seppur più bassi rispetto al mercato, non erano però equiparabili all'equo canone. Così, per consentire l'accesso al mercato delle locazioni al maggior numero di famiglie, venne istituito il "**Contributo all'affitto**", un sussidio per tutti coloro il cui canone di locazione incideva oltre il 35 per cento del reddito familiare. Una svolta radicale: lo Stato rinunciava alla costruzione diretta e interveniva con un contributo nel mercato privato delle locazioni. In questo mutato scenario monitorare l'andamento del mercato e analizzare la reale capacità di spesa delle famiglie diventava strategico: per questo veniva istituito l'**Osservatorio sulla condizione abitativa**. Un organo in grado di raccogliere e analizzare dai dati nazionali fino a quelli delle amministrazioni locali al fine di elaborare stime e previsioni per guidare le politiche di settore. Purtroppo l'**Osservatorio non è mai stato costituito** e ancora oggi non abbiamo un organo pubblico in grado di rilevare nuovi disagi, elaborare stime e suggerire futuri scenari abitativi.

Nello stesso anno veniva abolita la Gescal, la tassa che aveva finanziato l'edilizia pubblica per più di trent'anni. Ad incidere su questa decisione i **fondi non spesi** che giacevano presso le Regioni: il 63,4% dei 200mila miliardi di lire stanziati. L'inefficienza dell'attore pubblico, la marginalizzazione del problema casa, una economia in forte sviluppo, hanno contribuito a creare il clima culturale in cui sono nate queste riforme, fondato su una visione in cui il libero mercato, da contrapporre all'assistenzialismo statale, avrebbe sopperito alle carenze del pubblico attraverso lo sviluppo economico. Bisognerà aspettare 15 anni prima che altre leggi, – la 124/2013 sulla morosità incolpevole, e la 80/2014, la legge Renzi-Lupi – tentino di riformare il settore con **interventi parziali e frammentati**. La maggior parte delle leggi che ancora regolano il settore sono state scritte in un'altra fase storica. A trent'anni di distanza ci sarebbe invece bisogno di un **riordino organico della materia** che tenga conto della mutata condizione socio-economica in Italia.

## La macchina amministrativa, i fondi e le inefficienze

Nel paragrafo precedente si è visto come negli anni Novanta l'**inefficienza del settore pubblico** è stata una delle motivazioni per disarticolare le politiche per la casa. Eppure le realizzazioni pubbliche, dall'Ina casa ai Piani di edilizia economica e popolare, avevano fornito negli anni precedenti risposte concrete a migliaia di famiglie, contribuito allo sviluppo economico e tentato un disegno pubblico di città. Tutti questi programmi hanno avuto una gestione centralizzata in cui il Ministero dei Trasporti e delle infrastrutture – la casa è assimilata a infrastruttura – aveva un ruolo principale.

Con la riforma del titolo V nel 2001, che sancisce il passaggio di poteri alle Regioni, **si complica il quadro delle competenze**: Governo, Regioni e Comuni diventano i nuovi attori delle politiche della casa e si passa dalla centralità dell'azione pubblica a una frammentazione di competenze. In questo nuovo e articolato quadro amministrativo individuare inefficienze e sprechi risulta ancor più complesso: da un lato il Governo lamenta l'incapacità di spesa degli enti locali – così da annullare preventivamente qualsiasi richiesta di nuovi fondi – dall'altro gli enti locali giustificano la loro inerzia con i tagli lineari e i mancati trasferimenti da parte del Governo. Il problema è che entrambi queste proposizioni sono vere e, se impugnate strumentalmente, rischiano di **paralizzare il dibattito sulla casa**. L'abrogazione della Gescal ha senz'altro inibito l'iniziativa pubblica ma al tempo stesso ha gravato su questa decisione la constatazione che vi erano 30.000miliardi di lire non spesi presso le Regioni. Una recente ricognizione<sup>5</sup> ha rivelato che vi sono ancora **1.000milioni di euro di residui da utilizzare** per la costruzione di edilizia residenziale pubblica.

.....

5 <https://ilsalvagente.it/2019/10/18/dopo-linchiesta-del-salvagente-il-ministero-ritrova-1-miliardo-dell'ex-gescal/>

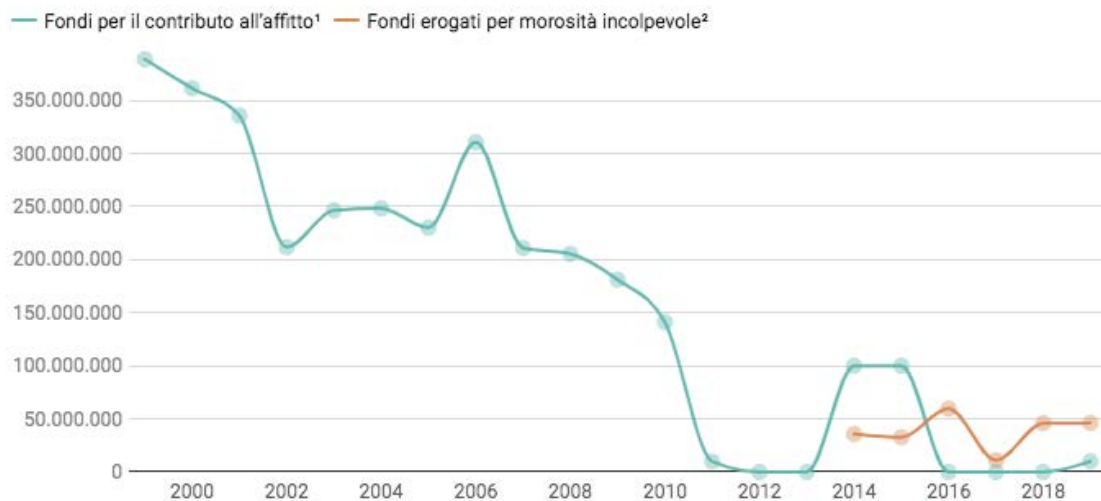
Tabella 1: Fondi ex-Gescal non spesi presso le Regioni. Fonte interrogazione parlamentare del 8/10/2019 e risposta del MIT.

| Regioni   | Fondi ex-Gescal (in milioni di €) |
|-----------|-----------------------------------|
| Puglia    | 255                               |
| Lazio     | 202                               |
| Sicilia   | 176                               |
| Lombardia | 81                                |
| Calabria  | 68                                |
| Campania  | 51                                |
| Piemonte  | 46                                |
| Sardegna  | 39                                |

Anche con i sussidi si è verificata una dinamica simile: il contributo all'affitto, con cui si voleva calmierare il mercato privato, partito con un finanziamento iniziale di 300 milioni di euro all'anno è stato via via defianziato fino a raggiungere quota zero negli ultimi anni. Così, senza nuovi alloggi né sussidi, i comuni si sono gradualmente trovati senza strumenti per affrontare l'emergenza abitativa.

### C17. Grafico 3 • Fondi erogati per il contributo all'affitto<sup>1</sup> e fondo morosità incolpevole<sup>2</sup> (mil. di €)

I fondi destinati al **contributo all'affitto** si sono diradati nel tempo (stanziamenti nulli per diversi anni dopo il 2015) e sono stati dirottati nel **fondo morosità incolpevole**. Quest'ultimo non viene utilizzato poiché per averne accesso i cittadini devono dimostrare di essere caduti in una situazione di emergenza (malattia o perdita del lavoro); Laddove, in situazioni di marginalità, è il lavoro nero a essere più diffuso, è quasi impossibile dimostrare questa condizione e quindi accedere al fondo.



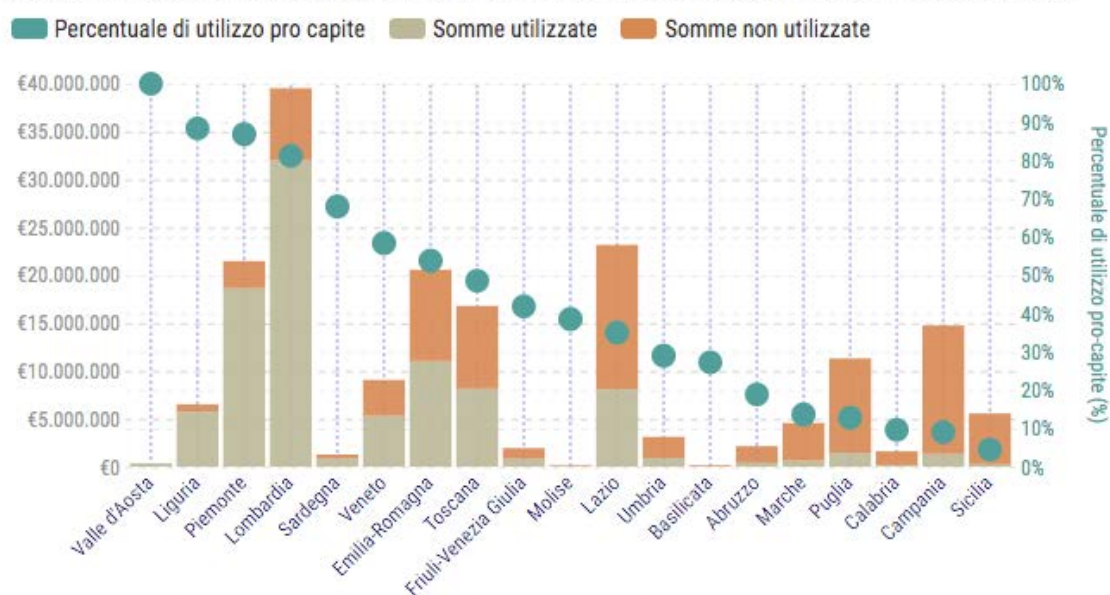
<sup>1</sup> Risorse del Fondo nazionale di Sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione (L. 431/98) <sup>2</sup> Risorse del Fondo inquilini morosi incolpevoli (articolo 6, comma 5 decreto legge 102/2013 convertito dalla legge 124/2013) Elaborazione propria di dati Gazzetta Ufficiale aggiornati al 2019. P.A. di Trento e Bolzano: risorse rese indisponibili in fase di gestione ai sensi del comma 109 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 1 Lazio: L'importo relativo all'annualità 2015, pari a €4.175.891,90, non è stato versato alla Regione Lazio in quanto reso indisponibile dal MEF

[Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

A questa situazione si è tentato di sopperire nel 2014 con l'istituzione del **sussidio per la morosità incolpevole**, dato che la maggior parte degli sfratti si stavano verificando a seguito dell'insolvenza degli inquilini. Uno stanziamento complessivo di 230 milioni di euro che ha trovato applicazione alterna: in alcune regioni si è riusciti a erogarlo, in altre invece no.

### C17. Grafico 4 • Fondo inquilini morosi incolpevoli<sup>1</sup>: somme non spese sul totale dei fondi stanziati e percentuale di fondi impiegati sul totale pro-capite, per regione (mil. di €)

Le regioni sono ordinate per percentuale di utilizzo pro capite dei fondi (totale fondi utilizzati/totale popolazione). La regione in testa è la Valle d'Aosta (utilizzo del 100% dei fondi). È anche tra le regioni che hanno ricevuto meno fondi in totale, preceduta solo dalla Basilicata (27,56% di fondi utilizzati) e dal Molise (38,03%). In coda, preceduta da Calabria (9,27% di utilizzo) e Campania (9,02%) troviamo la Sicilia che è riuscita a impiegare appena il 4,36% delle risorse.



Fonte: Gazzetta Ufficiale, Grafico: [www.rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it) • 1 Risorse del Fondo inquilini morosi incolpevoli (articolo 6, comma 5 decreto legge 102/2013 convertito dalla legge 124/2013)

Secondo alcuni questo è dipeso dai parametri della legge troppo restrittivi, secondo altri dall'incapacità delle amministrazioni locali ad attrezzare gli uffici per l'erogazione o, molto probabilmente, dalla somma delle concause. Si è tuttavia riproposta una situazione paradossale: dopo che molti comuni avevano protestato per il taglio del contributo all'affitto, ora che gli veniva fornito con un nuovo strumento si trovavano nell'incapacità di erogarlo.

Oltre la diatriba fondi-tagli-inefficienze si presenta il problema di una **macchina amministrativa** che negli anni si è fatta **sempre più complessa** e che rischia di divenire il punto di crisi nell'applicazione di qualsiasi politica. La casistica appena descritta, non impugnata in maniera strumentale, dovrebbe spingerci ad analizzare i nodi critici nel rapporto fra amministrazioni – governo, regione, comune – e a rimuovere strozzature nelle procedure ed inefficienze nella spesa.

# Emergenza abitativa e disagio delle periferie, due questioni collegate.

Misurare oggi l'emergenza abitativa è cosa complessa. In base ai rilevamenti di Federcasa vi sarebbero **650mila famiglie in lista d'attesa**, tuttavia questa è, per diversi motivi, una fotografia parziale. In prima istanza rileva solo coloro che si rivolgono alle amministrazioni pubbliche per avere una casa, e molti non lo fanno più. In secondo luogo rileva solo coloro che si posizionano entro certi parametri di reddito, stabiliti dai bandi comunali, e non tiene conto di una **zona grigia di disagio abitativo** come ad esempio gli affittuari in difficoltà. E in ultimo l'**introduzione di norme restrittive**, come l'art. 5 della Legge 80/2014 cosiddetta Renzi-Lupi, che impedisce di ottenere la residenza e quindi di fare domanda per un alloggio popolare agli occupanti, ha di fatto tagliato fuori dalla godibilità di questo diritto migliaia di famiglie. La fotografia della graduatoria è dunque un rilevamento senz'altro parziale che non tiene conto della complessità della situazione. Secondo una recente analisi Federcasa/Nomisma<sup>6</sup> le famiglie in difficoltà abitativa, intesa come difficoltà a corrispondere un canone di locazione di mercato, sarebbero più del doppio: un milione e seicentomila. All'interno di questa cifra sono invece rappresentate situazioni diverse che vanno dall'emergenza al disagio e che necessitano di risposte articolate.

A questo scenario dobbiamo aggiungere una ulteriore considerazione. **Parlare di "emergenza" abitativa è improprio**. Non ci troviamo di fronte ad alcun nuovo elemento straordinario. Anche il fenomeno migratorio esterno, il cui picco sembra essersi attenuato, è stato blando e non così incisivo da determinare grandi stravolgimenti. Quindi è più corretto parlare di un **problema strutturale di accesso alla casa** determinato da diversi e ben noti fattori: precarizzazione del lavoro e impoverimento del ceto medio come effetti di una perdurante crisi economica.

Il tema casa, a cinquant'anni di distanza dalla stagione dei quartieri di edilizia economica e popolare, non può più essere affrontato in maniera semplicemente quantitativa. Non possiamo tradurre 650mila famiglie in attesa con 650mila alloggi da realizzare o ricavare. Occorre fare **valutazioni più complesse**. È vero che vi è una difficoltà estesa di accesso al bene ma lo scenario complessivo è mutato: la dinamica demografica e la sovrapproduzione edilizia di questi ultimi anni hanno prodotto **migliaia di alloggi vuoti**. Al tempo stesso i grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica hanno rivelato dei punti di crisi: problemi gestionali, problemi sociali, scarsa qualità dell'abitare in alcune aree, carenza di servizi e dei trasporti. Un insieme di dinamiche che rischiano di produrre un **fenomeno di ghettizzazione** dei ceti più fragili. In assenza di nuove realizzazioni o di una nuova strategia, ancora oggi questo patrimonio è lo strumento principale per combattere l'emergenza abitativa. La maggior parte delle assegnazioni avviene in alloggi di risulta che tornano nella disponibilità delle amministrazioni locali. Circa il 70 per cento di questi si trova concentrato in questi quartieri. Se da un lato si dà una risposta all'emergenza abitativa dall'altro si rischia di alimentare un **circuito di diseguaglianze**. Ad aggravare la situazione l'assegnazione dell'alloggio raramente in Italia viene accompagnata da un **percorso di inclusione sociale o lavorativo** come se la casa in sé fosse la panacea di tutti i mali.

Un recente studio<sup>7</sup> su Roma ha rivelato come i quartieri periferici di edilizia residenziale pubblica mostrano i livelli più critici di disagio sociale<sup>8</sup> in città, più elevati anche rispetto alle vicine ex-abusive di edilizia privata. Una analoga ricerca ha confermato questa tendenza a livello nazionale.

6 [https://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/Disagio\\_abitativo.pdf](https://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/Disagio_abitativo.pdf)

7 Caritas Roma, Rapporto sulla povertà 2109, p.153 [http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/11/Rapporto\\_2019.pdf](http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/11/Rapporto_2019.pdf)

8 Indice di disagio sociale Istat (disoccupazione, è stato calcolato su base Italia, il che significa che la sommatoria di tutti i parametri nazionali è uguale a 0. Valori maggiori dello 0 indicano condizioni di disagio maggiori rispetto alla media nazionale.

## C17. Grafico 5 • Indice medio di disagio sociale in alcuni quartieri italiani di edilizia residenziale pubblica (ERP)

La logica utilizzata è la stessa del [grafico sul disagio sociale nei quartieri dell'ERP Romana](#), dove si può trovare la nota metodologica valida anche per il presente grafico



Elaborazione propria dati censimento ISTAT 2011

Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: [Censimento ISTAT 2011](#) • [Scaricare i dati](#) • [Creato con Datawrapper](#)

Appare del tutto evidente come la questione abitativa e quella della rigenerazione delle periferie siano intrecciate a doppia maglia. Se non si riesce a contenere l'emergenza abitativa difficilmente si potranno sviluppare progetti di rigenerazione urbana efficaci. Una possibile chiave di intervento, come vedremo più avanti, potrebbe essere fornita dalla nuova dinamica demografica, dalla convergenza di diversi fondi pubblici e dalla integrazione con le politiche sociali.

## Quattro questioni irrisolte da affrontare sulla casa

A quasi mezzo secolo di distanza dalle grandi battaglie per il diritto alla casa si torna a parlare di disagio abitativo in Italia. Ma, rispetto a cinquant'anni fa, le istanze e lo scenario sono radicalmente mutati. Se negli anni Sessanta la battaglia era volta a combattere la carenza di alloggi, oggi l'Istat e Agenzia delle Entrate stimano in **7 milioni gli alloggi disponibili**. Se prima il problema era la carenza di alloggi, ora è diventato l'accesso alla casa.

L'insieme dei fenomeni collegati alle politiche della casa – crisi economica, andamento demografico, precarizzazione del lavoro, nuove immigrazioni, aumento delle diseguaglianze – ne hanno profondamente cambiato lo scenario, mentre l'impalcato legislativo che regola il settore affonda le proprie radici nel secolo scorso, in una fase completamente diversa, collegata a un ciclo di crescita.

Se da un lato mancano strumenti in grado di leggere una realtà in rapida evoluzione, come l'Osservatorio della Condizione Abitativa, dall'altro è impellente un riassetto dell'intero settore per rispondere a nuove istanze. Nei paragrafi precedenti si è visto come la continuità dei fondi e l'efficienza della macchina amministrativa siano dei nodi critici nelle attuali politiche della casa. Prima di impostare qualsiasi ragionamento su questi due fattori bisogna rispondere a delle semplici domande dalle implicazioni però complesse: **fondi per fare cosa? Per farlo come? Per chi?** Per rispondere occorre sciogliere i nodi in alcune questioni ad oggi ancora irrisolte.

La prima questione è strategica, e riguarda l'orientamento generale rispetto al tema casa: ossia se il Pubblico debba tornare a esercitare un intervento diretto o indiretto, laddove per diretto si intende la costruzione e gestione di alloggi, e per indiretto l'erogazione di sussidi e leve fiscali, per calmierare il mercato. Si è visto come gli anni Novanta abbiano portato al disimpegno rispetto all'intervento diretto per tentare un intervento indiretto sul mercato con scarsi risultati. La maggior parte dei sistemi europei è oggi orientata verso un intervento misto in cui però vengono garantiti sia l'erogazione dei fondi per i sussidi che una corretta gestione del bene pubblico. Anche in Italia di fatto è stato adottato un sistema misto, sussidi e case popolari, ma è ancora assente un orientamento chiaro sul futuro assetto del settore, indipendentemente da quale politica si voglia utilizzare. Ad esempio: il patrimonio pubblico, ancora rilevante nonostante le dismissioni è un bene da implementare o un bene da dismettere? Le case popolari sono ancora lo strumento privilegiato dell'azione pubblica o miriamo all'uso di altri strumenti? Rispetto a questo **manca una strategia chiara**, e a seconda delle istanze e delle convenienze del momento si fa prevalere una o l'altra posizione.

La seconda questione riguarda il **rapporto tra le politiche della casa e l'insieme delle politiche del welfare**. Sebbene già presenti nei primi programmi INA Casa e Gescal, le politiche sociali si sono progressivamente ritirate dal mondo della casa. Oggi l'alloggio pubblico viene assegnato in assenza di azioni volte all'integrazione sociale, come sottolineato da Federcasa: circa la metà degli enti gestori mette in atto **politiche di mediazione sociale**, ma solo la metà di queste lo fa in maniera strutturale<sup>9</sup>. Al tempo stesso **politiche del lavoro o di supporto al reddito non sono integrate con le politiche della casa**. Quando un alloggio pubblico, che seppur minimo ha comunque un costo, è affidato a famiglie con scarse capacità reddituali non si provvede a una integrazione contestuale del reddito. Si rischia così di produrre una spirale che ha come ricaduta la morosità delle famiglie nei confronti degli enti gestori che a loro volta, senza fondi ricavati dalle attività ordinarie, tagliano le manutenzioni come testimoniato dallo stato di conservazione della maggior parte dei complessi pubblici.

L'integrazione con strumenti che già abbiamo, come il Reddito di cittadinanza ad esempio, sarebbe fondamentale per interrompere questa spirale.

La terza questione aperta è quella che lega le periferie all'emergenza abitativa, il problema casa con la rigenerazione urbana, due temi generalmente tenuti separati. La crisi del 2008<sup>10</sup> e quella del 2011<sup>11</sup> hanno inciso profondamente nei contesti urbani con un aumento delle disuguaglianze e una rilevante **dinamica di polarizzazione centro-periferia**. I quartieri di edilizia residenziale pubblica, che insistono prevalentemente sulle periferie, si trovano a pagare il prezzo maggiore della recessione economica, come testimoniano gli alti indici di disagio sociale. Al tempo stesso, sotto la pressione dell'emergenza abitativa, ancora oggi usiamo quello stesso patrimonio per dare risposte alla crisi abitativa con il rischio di autoalimentare politiche di segregazione spaziale. L'intero sistema dovrebbe essere ripensato coniugando i diversi bisogni: quelli delle famiglie in graduatoria, e quelli delle comunità locali, al fine di garantire non solo il diritto alla casa, ma anche il **diritto a un abitare degno**. Vi sono attualmente diversi programmi attivi per la rigenerazione delle

9 <https://www.federcasa.it/edilizia-residenziale-pubblica-cruciale-il-ruolo-della-mediazione-per-prevenire-criticita-ed-affrontare-il-disagio/>

10 <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>

11 <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-debito-sovrano-2010-2011>

periferie che potrebbero essere integrati con le politiche della casa: il Bando Aree Degradate<sup>12</sup>, finanziato inizialmente con 200 milioni, il Bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza<sup>13</sup>, finanziato con 1,6 miliardi di euro, il programma Rinascita Urbana del Mit, che prevede uno stanziamento di 850 milioni di euro<sup>14</sup>.

Un'ultima questione mette in relazione la nuova dinamica demografica e l'uso del patrimonio residenziale pubblico. Le dinamiche demografiche in atto rappresentano un salto epocale rispetto al passato. Dopo un ciclo ininterrotto di crescita ci troviamo con valori negativi. L'Istat prevede una **recessione demografica**<sup>15</sup> che, a seconda dell'entità, impatterà sia sull'economia in generale che sul mondo della casa. Anche la composizione demografica è radicalmente mutata rispetto ad un passato recente: fenomeni come l'invecchiamento della popolazione e l'atomizzazione dei nuclei ne hanno modificato la struttura. I nuclei piccoli, composti da una o due persone, sono diventati la parte predominante della popolazione. Nelle graduatorie per l'alloggio popolare, 650mila famiglie, si riscontrano simili valori. Secondo una ricerca Nomisma-Federcasa più del 50 per cento dei nuclei in attesa è composto da una o due persone<sup>16</sup>.

Di contro il nostro patrimonio pubblico, un milione di alloggi, è stato pensato per accogliere le famiglie numerose del secolo scorso quindi con una prevalenza di alloggi medio-grandi. A fronte di una richiesta composta prevalentemente da nuclei piccoli abbiamo invece disponibilità di alloggi grandi. Per far fronte a questa nuova domanda occorre quindi una **ristrutturazione completa del nostro patrimonio**. Il piano casa vigente oltretutto consente incrementi di cubatura notevoli in cambio dell'**adeguamento energetico**, una opportunità molto utilizzata dai privati e poco dal pubblico, per cui potrebbe essere l'occasione non solo per adeguare le tipologie ma anche per incrementare il numero degli alloggi e dare risposta al disagio abitativo. La legge finanziaria 2020 –articolo 1 comma 29 – investe 500 milioni l'anno per la riqualificazione energetica del patrimonio pubblico, per un totale di 2 miliardi<sup>17</sup>. Se a questi fondi aggiungiamo quelli stanziati per la riqualificazione delle periferie e i fondi ex-Gescal ancora inutilizzati si potrebbe iniziare una vasta operazione di ristrutturazione del patrimonio pubblico.

Le quattro istanze rappresentate – chiarezza di indirizzo e continuità dei finanziamenti, l'integrazione con le politiche sociali e del lavoro, il rapporto fra la casa pubblica e la qualità urbana, il risparmio energetico e la razionalizzazione del patrimonio pubblico – rappresentano le **sfide con cui cimentarsi** in un prossimo futuro, se si vuol dare una risposta strutturale e organica al problema del disagio abitativo in Italia.

12 <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/aree-urbane-degradate>

13 <http://www.governo.it/it/articolo/bando-la-riqualificazione-urbana-e-la-sicurezza-pubblicato-il-dpcm-25-maggio-2016/4875>

14 <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/rinascita-urbana-un-miliardo-per-migliorare-la-qualita-dellabitare>

15 [https://www.istat.it/it/files/2018/05/previsioni\\_demografiche.pdf](https://www.istat.it/it/files/2018/05/previsioni_demografiche.pdf)

16 [https://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/Disagio\\_abitativo.pdf](https://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/Disagio_abitativo.pdf)

17 [https://dait.interno.gov.it/documenti/dcp\\_14\\_gen\\_2020.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/dcp_14_gen_2020.pdf)





# Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

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

*Un progetto di*



**A BUON  
DIRITTO**  
ONLUS

# 2019

con il sostegno di

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

Partner



 nData