



Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

www.rapportodiritti.it

Un progetto di



**A BUON
DIRITTO**
— ONLUS —

AGGIORNAMENTO

2021

Con il sostegno di

**otto
per
mille**
CHIESA VALDESE
UNIONE DELLE CHIESE METODISTE E VALDESI

Partner



 **nData**



Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

www.rapportodiritti.it

Un progetto di



Con il sostegno di



Partner

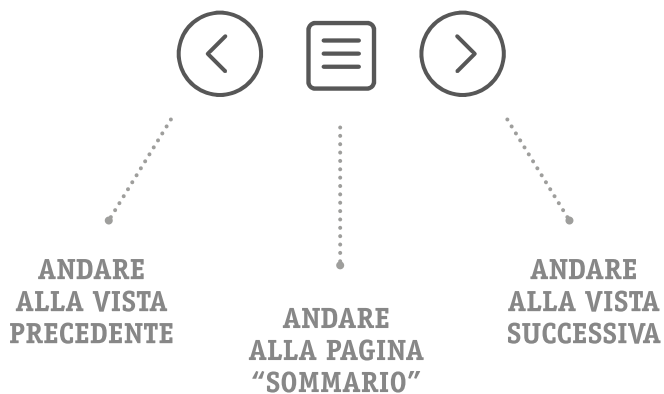


Guida alla lettura

SOMMARIO E LINK

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

In alto alla pagina, i seguenti simboli fungono da pulsanti per:



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

1. Libertà di espressione e di informazione.....	7
2. Pluralismo religioso.....	15
3. Salute e libertà terapeutica.....	29
4. Ambiente	43
5. Istruzione	51
6. Lavoro.....	67
7. Persona e disabilità	81
8. Profughi e richiedenti asilo	99
9. Migrazioni e integrazione.....	113
10. Rom e Sinti	125
11. LGBTQI+	135
12. Autodeterminazione femminile.....	143
13. Minori.....	155
14. Prigionieri	171
15. Salute mentale	183
16. Dati sensibili.....	197
17. Diritto all'abitare.....	207

Capitolo

1. Libertà di espressione e di informazione

Scritto da: **Giovanna Pistorio**



Lo stato dell'arte

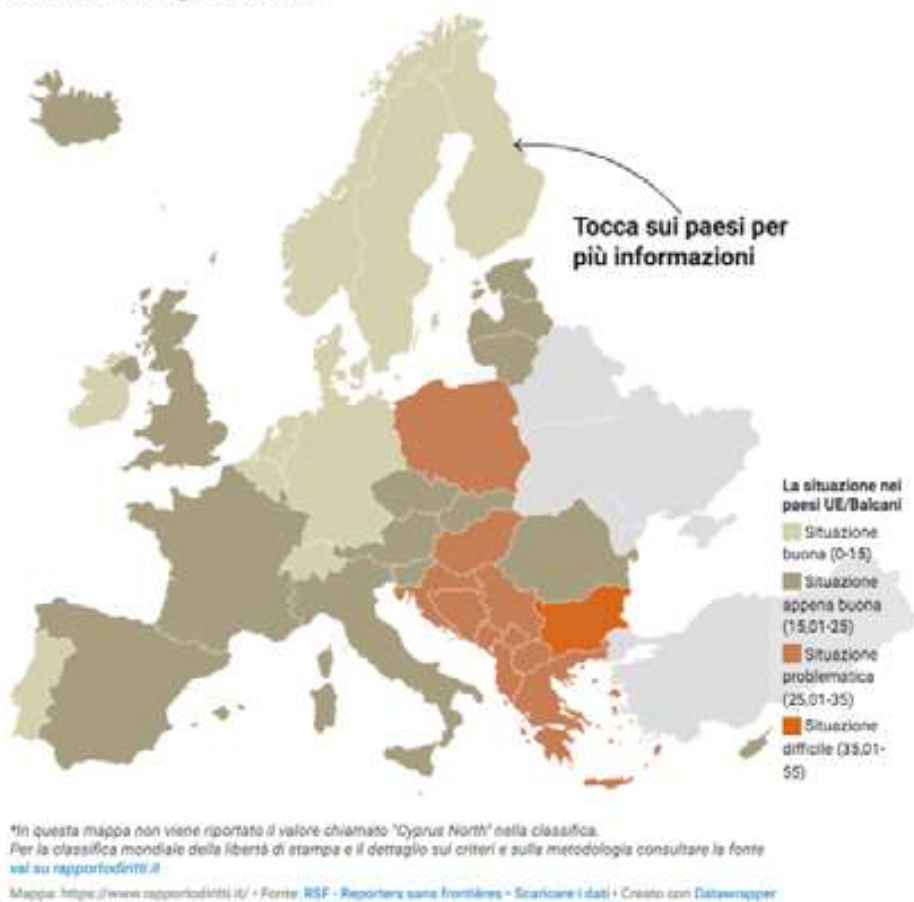
Molte le questioni sorte nell'anno 2021 con riguardo alla libertà di manifestazione del pensiero che, pur nella sua funzione di pietra angolare di democraticità dell'ordinamento, va bilanciata con altri diritti e libertà fondamentali.

Libertà di stampa: la posizione dell'Italia in classifica

Purtroppo, la libertà di espressione e di informazione, declinata nella forma di libertà di stampa non raggiunge, nell'anno 2021, risultati confortanti. Sulla base della classifica annuale che misura il tasso di libertà di ogni Stato, focalizzandosi sul pluralismo informativo, sull'indipendenza dei media, sulla trasparenza e sulle infrastrutture, l'Italia si trova, anche quest'anno come lo scorso, al 41° posto, ben lontana dalla posizione dei principali Stati europei e persino di diversi Paesi extraeuropei.

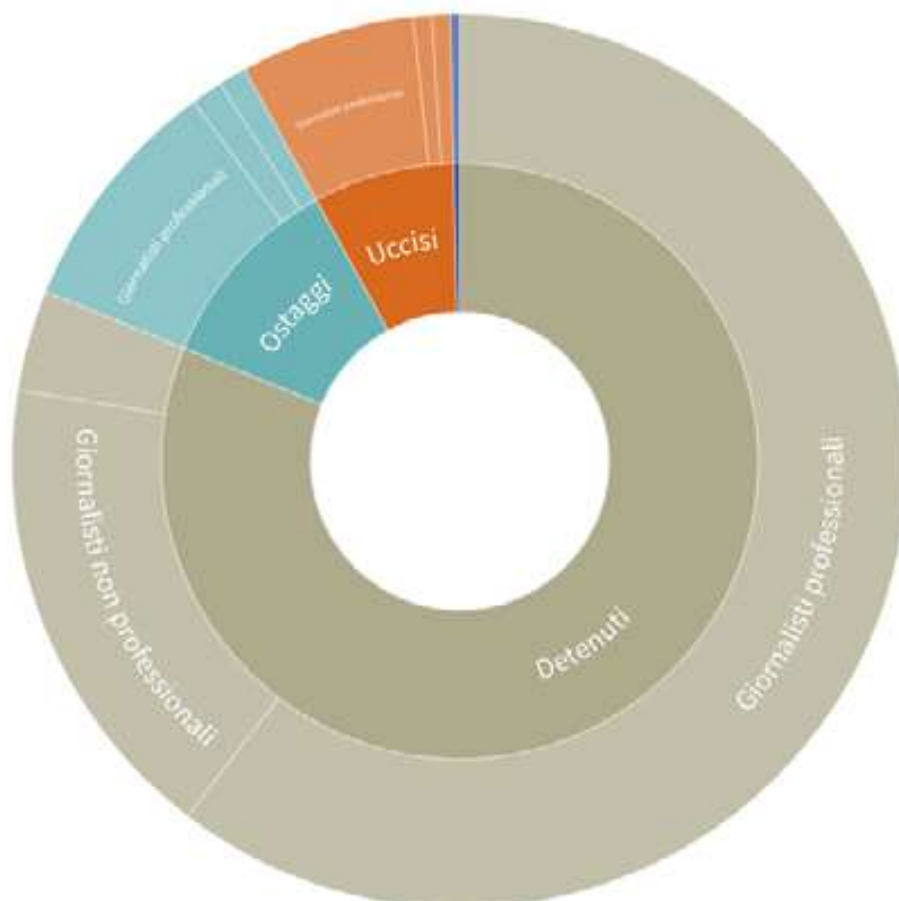
C1. Grafico 1 • Estratto UE/Balcani della classifica mondiale per la libertà di stampa nel 2021

La mappa riporta i paesi contrassegnati come UE/Balcan* nella classifica mondiale per la libertà di stampa di RSF (Reporters Sans Frontières). In una scala da 1 a 100, un valore più alto definisce una più critica situazione della libertà di stampa. Ne consegue che i paesi che hanno "perso punti" sono quelli che hanno migliorato la loro condizione secondo gli indicatori RSF.



C1. Grafico 2 • Giornalisti detenuti, uccisi, presi in ostaggio e scomparsi

Dati [Reporters sans frontières](#), raccolti dal 1 gennaio al 1 dicembre 2021. Le cifre sono divise nelle categorie di **giornalisti professionisti**, **giornalisti non professionisti** e **media workers** al fine di facilitare i confronti con gli anni precedenti.



Fonte: 2021 ROUND UP – Reporters sans frontières. Grafico: [rapportodiritti.it](#)

Le cifre di questo riepilogo sono state compilate il 1° dicembre 2021 e non prendono in considerazione rilasci, arresti, decessi e sparizioni avvenuti dopo tale data.

Novità in tema di pene detentive per la diffamazione a mezzo stampa

Interessante, nell'anno 2021, l'evoluzione del quadro normativo previsto per il reato di diffamazione a mezzo stampa. Il regime giuridico delle pene per siffatto reato viene sostanzialmente modificato tramite l'intervento della Corte costituzionale, con sentenza n. 150 del 2021.

Come noto, nel 2020, la Corte costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, nella parte in cui tale disposizione prevedeva che, nel caso di diffamazione commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, la pena fosse la reclusione da uno a sei anni e la multa non inferiore a 258 euro. Veniva sollevata questione di legittimità costituzionale ritenendo eccessivo e sproporzionato l'inasprimento sanzionatorio di tale aggravante, a causa dell'applicazione cumulativa di pena detentiva e pecuniaria. La Corte, con ordinanza n. 132 del 2020, affermava che il sistema sanzionatorio fosse ormai «inadeguato» e invitava il legislatore a intervenire, rimodulando il bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi, anche a fronte degli «effetti di rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai social networks e dai motori di ricerca in Internet».

Decorso infruttuosamente il tempo, senza che il legislatore abbia provveduto, la Corte è intervenuta con sentenza n. 150 del 2021, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948. È proprio la previsione in via cumulativa delle due pene, detentiva e pecuniaria, a prescindere dalla gravità dell'offesa, a essere in contrasto con la Costituzione e, in particolare, con la libertà di manifestazione del pensiero, nella sua specifica declinazione della libertà di stampa, tutelata dall'articolo 21 della Costituzione e dall'articolo 10 della CEDU. La questione di legittimità costituzionale sollevata invece con riguardo all'art. 595, comma 3, c.p. è stata dichiarata infondata, a fronte del regime di alternatività tra le due pene, detentiva e pecuniaria, da esso previsto. È possibile ma non necessaria l'irrogazione della pena detentiva.

È per tale ragione che la disposizione censurata si presta a una lettura costituzionalmente conforme. È il giudice che deve bilanciare la libertà di espressione con la tutela della reputazione individuale. A tal proposito, la Corte ha ricordato la «pericolosità» della parola, posto che aggressioni illegittime alla reputazione, soprattutto attraverso i media, «possono incidere grandemente sulla vita privata, familiare, sociale, professionale, politica delle vittime. E, tali danni, sono suscettibili, oggi, di essere enormemente amplificati proprio dai moderni mezzi di comunicazione, che rendono agevolmente reperibili, per chiunque, anche a distanza, di molti anni, tutti gli addebiti diffamatori associati al nome della vittima».

In questa prospettiva, non è escluso, dunque, che il giudice possa infliggere la pena detentiva. Anzi. Rispetto alla situazione precedente l'intervento della Corte, sembra addirittura che si possa, quasi paradossalmente, ricorrere alla pena detentiva in più occasioni. L'eccezionale gravità della diffamazione che legittima l'irrogazione di siffatta pena può verificarsi, infatti, secondo la Corte, non solo nei casi solitamente indicati dalla Corte di Strasburgo, ovvero istigazione alla violenza e discorsi d'odio, ma anche con riguardo a eventuali «campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della – oggettiva e dimostrabile – falsità degli addebiti stessi».

Esclusa dunque l'applicazione cumulativa di pena pecuniaria e detentiva e circoscritta comunque la possibilità di ricorrere a quest'ultima come *extrema ratio*, la Corte auspica un intervento del legislatore che possa disciplinare in modo più compiuto e organico il complesso e sempre più pericoloso bilanciamento tra libertà di espressione e diritti individuali.

Il confine tra informazione e veridicità della notizia, ai tempi della pandemia.

Si è molto discusso nel corso dell'anno 2021 sulle ricadute, in termini civilistici e penalistici, della diffusione di fake news sulla pandemia da Covid-19. Non è sempre agevole, come sappiamo, riconoscere la falsità della notizia. Tuttavia, nel caso della pandemia alcune informazioni sono apparse palesemente infondate e irragionevoli.

Sul tipo di notizie, la panoramica è variegata. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle seguenti: «il coronavirus non esiste, è solo un raffreddore, curabile con le erbe»; «il vaccino contiene microchip ed è uno strumento di sterminio programmato»; «la pandemia è un complotto tra poteri»; «il green pass serve per instaurare la dittatura sanitaria».

La diffusione e la propagazione di tali notizie è facilissima e rapidissima. È sufficiente condividere un post sui social o inviare un messaggio in una delle molte chat di gruppo. Ma quali sono le conseguenze di una tale condotta? Diverse le ipotesi, a fronte di una pressoché totale assenza di giurisprudenza sul punto.

Sul piano civile, si potrebbe ricorrere all'art. 2043 c.c., nella parte in cui prevede, come noto, che «Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno». In tal caso, la diffusione della notizia potrebbe essere qualificata come fatto illecito e occorrerebbe dimostrare il nesso di causalità tra la condotta e il danno ingiusto che ne deriva.

Sul piano penale, l'art. 656 c.p. prevede che «chiunque pubblica o diffonde notizie false, esagerate o tendenziose per le quali possa essere turbato l'ordine pubblico è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 309». Importante in tale contesto, dunque, il bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e ordine pubblico. L'esercizio della prima non può spingersi fino a turbare il secondo. Come in più occasioni affermato dalla Corte costituzionale, la libertà di manifestazione del pensiero incontra infatti «un limite nell'esigenza di prevenire o far cessare turbamenti dell'ordine pubblico» (sentt. nn. 1 del 1956, 33, 120, 121 del 1957), rappresentando quest'ultimo «patrimonio dell'intera comunità» (sent. n. 19 del 1962).

Una notizia è falsa quando risulta contraria a una verità acclarata. Ora, è vero che il sapere scientifico non rappresenta alcuna verità assoluta, ma è indubbio che affermare la pericolosità dei vaccini per la salute umana non trova fondamento in alcuno studio scientifico.

Una notizia è esagerata quando viene manipolata, distorta, enfaticizzata. Divulgare la notizia del decesso di una persona a seguito della vaccinazione anti-Covid, senza che tale correlazione sia scientificamente provata, è indubbiamente esagerato.

Una notizia è tendenziosa quando viene strumentalizzata al solo fine di colpire l'opinione pubblica. Si ataglia perfettamente a tale qualificazione la notizia in base alla quale le misure prese durante l'emergenza - prima il lockdown, poi la quarantena - sono state adottate in mancanza di alcuna reale necessità, ma solo per controllare arbitrariamente la popolazione italiana.

Posto che tale reato può essere commesso da *chiunque*, non soltanto da giornalisti, si perfeziona con la sola *diffusione della notizia*, essendo un reato di mera condotta, e presuppone un *possibile turbamento* dell'ordine pubblico, non essendo necessario che esso venga effettivamente alterato, ben si potrebbe ricorrere a tale fattispecie penalistica, con riguardo alle molteplici fake news sulla pandemia.

In tale contesto, si segnala che il 26 maggio 2021, l'Unione europea ha pubblicato un nuovo documento – dopo il Codice di condotta del 2018 – dal titolo “Orientamenti della Commissione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione” con lo scopo di ridurre la c.d. infodemia, ovvero la rapida diffusione di informazioni false, esagerate o tendenziose sulla pandemia.

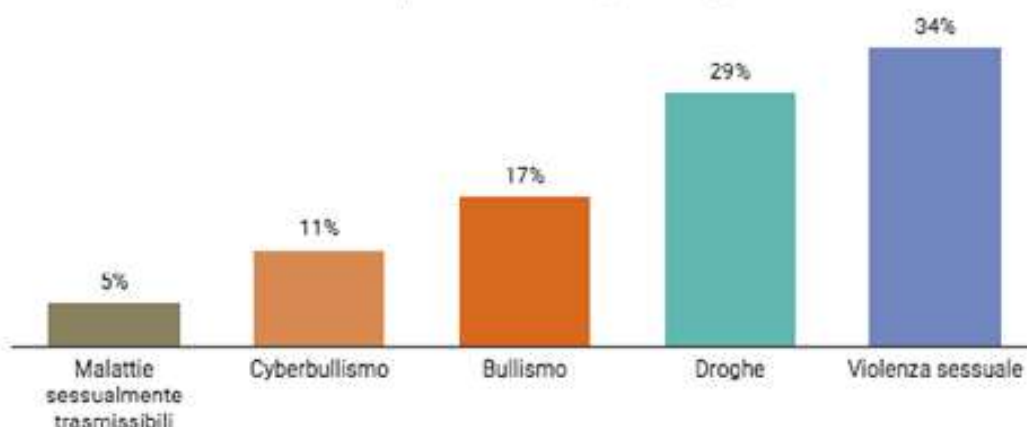
Libertà di espressione e potere “sanzionatorio” dei social network.

Sul confine tra libertà di manifestazione del pensiero e potere “sanzionatorio” dei social network si è espressa, nell'anno in corso, la Corte di appello dell'Aquila con sentenza 9 novembre 2021, n. 1659. Come noto, i gestori dei social network hanno predisposto delle proprie linee guida, in base alle quali valutare l'ammissibilità o meno dei contenuti inseriti dagli utenti sulle piattaforme.

Fuori dalle ipotesi in cui l'eventuale manifestazione del pensiero integri fattispecie criminose, rispetto alle quali opera la disciplina penale, i gestori dei social sanzionano, con la rimozione del commento postato o limitando all'utente l'utilizzo del social stesso per un periodo di tempo, eventuali contenuti contrastanti con siffatte linee guida.

C1. Grafico 3 • Bullismo e Cyber bullismo, dati dell'osservatorio *indifesa* 2021: Qual è la minaccia maggiore per un/una ragazzo/a della tua età?

I dati sono stati ottenuti da un campione di 6.002 ragazze e ragazzi dai 13 ai 23 anni



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Chart: <https://www.rapportodiritti.it/> - Source: Osservatorio Indifesa - Get the data - Created with Datawrapper

Si è a lungo discusso sulla legittimità di tale sanzione e sull'ambito operativo della stessa. Fino a che punto il gestore può limitare la libertà di manifestazione del pensiero dell'utente e a quali condizioni quest'ultimo può ottenere una tutela giudiziale avverso la condotta sanzionatoria del gestore?

In tale contesto, si inserisce il caso risolto dalla Corte di Appello dell'Aquila.

In primo grado, il Tribunale di Chieti accoglieva il ricorso ex art. 702 bis c.p.c. sollevato da un utente di Facebook che aveva chiesto di condannare quest'ultimo al risarcimento di 15mila euro, a titolo di danno non patrimoniale, a fronte della lamentata violazione della libertà di manifestazione del pensiero. Tra il 2018 e il 2019 Facebook aveva rimosso dei contenuti postati dal ricorrente perché lesivi delle linee guida dei social. Si trattava di fotografie di Benito Mussolini, con annesse didascalie «W Mussolini» e di immagini della bandiera della Repubblica sociale italiana. Il ricorrente era stato inoltre sanzionato con la sospensione dell'account per 30 giorni a causa della pubblicazione di un commento nei confronti di una terza persona lesivo della dignità e quindi considerato una forma di cyberbullismo.

Il Tribunale ha accolto integralmente la domanda dell'attore. In secondo grado, invece, la Corte ha dichiarato l'appello proposto da Facebook parzialmente fondato.

La valutazione circa la legittimità o meno della condotta sanzionatoria imposta dai gestori dei social network va esaminata, secondo la Corte, alla luce del rapporto sinallagmatico che intercorre tra Facebook e l'utente. Tra le parti opera una regolamentazione contrattuale in base alla quale l'utente aveva accettato, tra le altre, anche le clausole relative ai poteri sanzionatori del gestore del social, a fronte di comportamenti lesivi delle linee guida indicati dalla piattaforma e poste «a salvaguardia del sinallagma contrattuale, cioè dell'equilibrio tra la possibilità per l'utente di esprimersi e condividere contenuti ritenuti importanti e il pregiudizio che determinate modalità espressive o determinati contenuti possano arrecare alla sicurezza e al benessere altrui o all'integrità della stessa community». Secondo la Corte, inoltre, «la violazione dei criteri di equilibrio sopra descritti, che sono sostanzialmente regole di convivenza civile, ben può dunque essere valutata alla stregua di un inadempimento contrattuale che, ove esistente, abilita la controparte a sospendere la propria prestazione, rimuovendo o bloccando i contenuti che violino tali disposizioni contrattuali».

Attraverso la lente della natura sinallagmatica della prestazione contrattuale, la Corte ha considerato legittima la sospensione dell'account per la pubblicazione di commenti espressivi di cyberbullismo e illegittima, invece, la rimozione dei contenuti ritenuti di natura fascista. Secondo la Corte, infatti, si tratta, con riguardo a queste ultime, di «mere espressioni di pensiero» che rispondono alla principale funzione Facebook, ovvero «di consentire agli utenti di esprimersi e condividere contenuti per loro importanti». Non integra la fattispecie in esame un comportamento fattivo di pericolo di ricostituzione del partito fascista che, come noto, è vietato sulla base della XII Disposizione transitoria e finale della Costituzione, ma rappresenta una manifestazione di opinione fine a sé stessa.

Il diritto all'oblio nella Legge 27 settembre 2021, n. 134.

La legge delega 27 settembre 2021, n. 134 ha introdotto un principio fondamentale, disponendo che «il decreto di archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione costituiscano titolo per l'emissione di un provvedimento di deindicizzazione che, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di dati personali, garantisca in modo effettivo il diritto all'oblio degli indagati o imputati».

Sappiamo bene che prima di tale legge il diritto alla deindicizzazione poteva essere soddisfatto solo tramite domanda rivolta al motore di ricerca e, nel caso fosse da questo respinta, tramite richiesta all'Autorità garante per la protezione dei Dati personali o all'autorità giudiziaria. L'esito di siffatta richiesta dipendeva poi, caso per caso, dal bilanciamento effettuato tra diritto all'oblio e diritto di cronaca.

Come in più occasioni precisato dalla giurisprudenza, infatti, la domanda di deindicizzazione non può essere accolta qualora prevalgano esigenze di pubblico interesse alla permanenza della notizia in rete, tra le quali, esigenze di giustizia, di polizia, di tutela dei diritti, esigenze scientifiche, didattiche o culturali (Corte di Cassazione, 20 marzo 2018, n. 6919). In mancanza di tali condizioni, il diritto all'oblio garantisce al richiedente la deindicizzazione della notizia che offre una rappresentazione non più attuale della realtà (Corte di Cassazione, 19 maggio 2020, n. 9147).

Con tale legge - anche nota come Riforma Cartabia - invece, l'imputato assolto dalle accuse o il cui processo si è concluso con una sentenza di non luogo a procedere o con un decreto di archiviazione, disporrà immediatamente di un titolo per ottenere la deindicizzazione della notizia.

Per avere maggiore chiarezza sulla modalità di esercizio di tale diritto, nonché sulla portata territoriale dell'eventuale deindicizzazione, occorrerà, tuttavia, attendere l'esercizio governativo della delega.

Capitolo

2. Pluralismo religioso

Scritto da: Ilaria Valenzi



Il punto della situazione

Dopo lo stato straordinario di emergenza globale, determinato dal diffondersi della pandemia da Covid-19, il 2021 è stato caratterizzato dalla ricerca di una difficile convivenza con il virus. Anche le comunità religiose hanno dovuto confrontarsi con questa condizione di precarietà, facilitate in ciò dal sistema di concertazione messo in atto dal Governo, che ha in concreto consentito – una tra le pochissime attività – di non interrompere le celebrazioni religiose se non per scelta delle stesse comunità e, in ogni caso, a condizione del rispetto delle misure igienico sanitarie. Il diritto di libertà religiosa sembra pertanto godere di un forte riconoscimento pubblico. Al contempo le religioni hanno dovuto confrontarsi sempre di più con una vita a doppia dimensione. Il virtuale e il reale hanno sperimentato, nei migliori dei casi, forme di convivenza e hanno offerto la possibilità di essere nuove forme di comunità. Se alcune religioni hanno imparato a trasportare le proprie attività nella nuova dimensione digitale, altre hanno implementato la loro esistenza e diffusione esclusivamente nella realtà *on line*. Gli effetti a breve termine della vita religiosa esclusivamente virtuale sono ancora incerti, ma alcuni casi che ci provengono dall’osservazione del fenomeno nel contesto americano ci parlano di una questione complessa, in alcuni casi con molte ombre.

L'altra faccia della diffusione, in tutta la società, del digitale, è rappresentata dal diffondersi dell’odio in rete. Il fenomeno riguarda da vicino diversi fattori di discriminazione e reati d’odio. Tra questi, la variabile religiosa è particolarmente presente, specie nelle declinazioni dell’islamofobia e dell’antisemitismo. Gli strumenti di analisi del fenomeno offrono una visione non rassicurante, cui occorre rispondere con politiche attive più efficaci.

Non solo hate speech. L’era dei *Big Data* coinvolge diversi aspetti dell’esistenza umana, religioni incluse. Ciò, in particolare, per l’interesse da queste manifestato in ordine alla individuazione di principi etici che facciano da guida alle scelte in materia tecnologica. Non mancano esperienze di coinvolgimento diretto di alcune realtà religiose nell’applicazione delle tecnologie dell’intelligenza artificiale a supporto delle loro pratiche.

Niente di nuovo sul fronte della tutela della libertà religiosa. Gli interventi legislativi che dovrebbero portare ad una piena applicazione dei principi costituzionali continuano a mancare, con un divario sempre più evidente tra confessioni religiose dotate di garanzie e (molte) altre che ne sono prive. Il dato del nuovo pluralismo religioso non può essere scisso da quello del fenomeno migrazione. I dati confermano la tendenza degli ultimi anni a una gestibilità razionale del fenomeno, che viene invece sostanzialmente rimosso. L’assistenza spirituale e i luoghi di culto sono tra le due tematiche in cui più si manifesta il vuoto normativo, spesso riempito da proposte di legge populiste o di stampo poliziesco. A proposito di populismo, la vicinanza tra le “guerre culturali” presenti in altri contesti nazionali e il compattamento di diverse realtà religiose tra quelle di stampo conservatore contro l’approvazione del DDL Zan, ci parla di un paradigma che sta cambiando. Il tema dei diritti civili, individuali e collettivi, entra sempre più spesso in collisione con un’idea di libertà religiosa confessionista e, a volte, ideologica. Anche su questo occorrerà osservare le future prossime evoluzioni.

I simboli religiosi, infine, al tempo del nuovo pluralismo religioso, costituiscono un campo privilegiato di scontro tra civiltà. La sentenza delle Sezioni Unite sul crocifisso nelle scuole apre a possibili nuovi scenari di accomodamento ragionevole tra diverse sensibilità, individuando nella comunità scolastica un centro di possibile mediazione delle controversie religiose e culturali. Non solo crocifisso, tuttavia. Prime aperture nei confronti del riconoscimento della personalità giuridica della comunità sikh provengono dal Consiglio di Stato, che accorda la possibilità della risoluzione della questione *kirpan* attraverso soluzioni concrete che mantengano la valenza del simbolo religioso, eliminando il rischio di recare danno alle persone. Il velo islamico continua ad essere centrale nel dibattito sui simboli religiosi. Bisogna tuttavia chiedersi quanto tale questione non sia anche un tema che attraversa, in prima battuta, i corpi delle donne e il loro diritto all’auto-determinazione. Il caso della morte di Saman Abbas riporta alla luce lo scontro culturale, prima che religioso, tra prime e seconde generazioni e, più che mai, il tema della parità di genere.

L'onda lunga del Covid 19 e l'impatto sulle comunità religiose: la riorganizzazione degli spazi e dei riti

Se il Rapporto diritti 2020 si apriva, anche per quel che riguarda lo stato del pluralismo religioso in Italia, con l'analisi delle misure emergenziali messe in atto per contrastare gli effetti della pandemia, il 2021 è stato l'anno in cui tali misure sono diventate ordinarie e hanno accompagnato l'esperienza collettiva di convivenza con il virus, a volte allargando, altre restringendo l'esercizio dei diritti fondamentali. In tal contesto, il diritto dei e delle singole e delle comunità di fede di esercitare il culto e, in generale, di esprimere la propria religiosità nei diversi contesti di vita, ha registrato una buona tenuta, facilitato dal regime particolare che a esso è stato garantito dai provvedimenti di legge. Come noto, infatti, già dal maggio 2020 e cioè al momento dell'ingresso nella seconda fase della gestione della pandemia da Covid – 19, Governo e comunità di fede hanno sottoscritto dei [protocolli](#) destinati a disciplinare la ripresa delle celebrazioni religiose in presenza, prevedendo specifiche misure atte a bilanciare l'esercizio del diritto a riunirsi con la tutela del diritto alla salute.

Questo stato di riconoscimento e, al contempo, negoziazione del diritto di culto ha in concreto consentito una ripresa delle attività che non si è più interrotta, se non per specifica decisione delle singole comunità di fede. Nel corso del 2021, nessun provvedimento di legge emanato nel contesto emergenziale ha più inciso restrittivamente su di esse, a differenza di quanto accaduto per altre situazioni cui è connesso un diritto di riunione: si pensi alle restrizioni alle manifestazioni artistiche e culturali, o a quelle sportive o, ancora, alle limitazioni poste all'insegnamento in presenza. Per tutto il 2021 i protocolli con le comunità religiose hanno continuato a costituire l'unica fonte di regolazione dei rapporti e dei diritti ad essi riferiti, salvo alcune specificazioni che, via via, si sono rese necessarie, ma che non hanno mutato la sostanza degli accordi. La questione ha riguardato, in particolare, la normativa sulla cosiddetta certificazione verde. In nessuna comunità di fede, a partire dalla [confessione religiosa](#) professata dalla maggioranza, il green pass è stato requisito essenziale per l'ingresso nei luoghi di culto e, a maggior ragione, per l'esercizio delle celebrazioni e funzioni religiose (non così per convegni od eventi di altra natura). Il dato è particolarmente rilevante se rapportato con le diffuse restrizioni che si sono rese necessarie nelle diverse fasi pandemiche succedutesi per tutto l'anno e rivela il particolare riconoscimento di cui il diritto di culto ha goduto da parte dello Stato. Insieme alla libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di credo continua cioè a mantenere, nella percezione dello Stato e dell'ordinamento in generale, una posizione apicale in quanto afferente ai diritti propri della coscienza più profonda dell'individuo. Rimane aperta la riflessione sulla consonanza di tale assunto con il comune sentire di una società sempre più secolarizzata, che non comporta soltanto l'indagine sul rapporto dei e delle italiane con la fede, ma anche la ridefinizione, qualora necessaria, della gerarchia dei diritti della persona.

In un contesto tale di facoltà di esercizio dei diritti, le comunità religiose hanno dovuto ridisegnare le modalità di organizzazione del culto. Maggiore difficoltà è stata senza dubbio incontrata dalle realtà confessionali di minoranza, spesso non dotate di spazi adeguati a garantire il distanziamento sociale. Tuttavia, più che per le questioni strettamente culturali, le conseguenze negative della pandemia hanno continuato a manifestarsi, seppur in maniera meno grave rispetto all'anno precedente, per le manifestazioni della libertà religiosa e, tra queste, per i diritti di sepoltura e di assistenza spirituale nei luoghi protetti. L'onda lunga del Covid – 19 ha infatti fatto emergere quei nodi problematici che riguardano la mancata garanzia di un vero pluralismo religioso e culturale nel Paese e la mancata emanazione di strumenti legislativi sufficienti alla regolamentazione del fenomeno. Il perdurare delle difficoltà per le comunità musulmane di reperire spazi cimiteriali sufficienti e adeguati alla sepoltura si è infatti fortemente acuita nella fase emergenziale, a causa dell'aumentare delle necessità e al sempre minor ricorso alla consuetudine del rimpatrio delle salme. La profonda carenza di spazi cimiteriali conformi e la mancanza di indicazioni da parte dei Comuni cui è demandata l'adozione dei regolamenti cimiteriali ha spinto, anche nel 2021, le comunità musulmane a richiedere l'applicazione di de-

roghe a quei Comuni più virtuosi, affinché potessero ospitare la sepoltura anche di cittadini di fede islamica residenti in altri territori. Diversi gli [appelli](#) in tal senso da parte delle maggiori sigle associative islamiche presenti in Italia.

Sempre in tema di riorganizzazione dei riti, il 2021 ha visto il ritorno della possibilità di celebrazione del ramadan in presenza, seppur con notevoli limitazioni. [Qui](#) un racconto del ramadan al tempo della pandemia 2021, tra coprifuoco e utilizzo di spazi all'aperto, messi a disposizione dei municipi.

Il 2021 conferma la generale tendenza alla inamovibilità nel campo dei diritti di libertà religiosa in Italia. A fronte di una buona attenzione che, sul tema, viene assicurata dalla società civile, attraverso progetti di dialogo e incontri conoscitivi sul pluralismo religioso e culturale, la posizione delle istituzioni è sostanzialmente quella di un diffuso disinteresse verso la presa in carico effettiva e risolutiva delle questioni giuridiche e politiche sul tema.

On line religion e religion on line: le religioni digitali nella fase pandemica e post pandemica

Nonostante la sostanziale continuità dell'esercizio delle attività culturali da parte delle numerose realtà religiose presenti in Italia poc'anzi descritta, non c'è dubbio che l'esperienza della pandemia abbia comportato un'accelerazione nell'utilizzo, anche da parte delle religioni, degli strumenti informatici. Ciò sia per garantire le celebrazioni comunitarie nei momenti di più forte rischio di contagio, sia per consentire alle persone più fragili o colpite dal virus di continuare a frequentare i momenti di culto. In senso più ampio, il ricorso agli strumenti digitali ha permesso di mantenere viva la rete di relazione interna alle comunità di fede e di raggiungere, nelle forme possibili, le persone in maggiore difficoltà. Se il [2020](#) ha visto la repentina necessità di conversione del culto e dell'assistenza spirituale in pratica online, il 2021 si è dovuto confrontare con il suo consolidamento, tra nuove abitudini di relazione e veloci inversioni di tendenza.

Secondo uno [studio](#) condotto dall'Università Statale di Milano, il periodo pandemico ha comportato un ritorno del religioso. In particolare, la crescita della pratica religiosa ha riguardato la fase più acuta della pandemia, coinvolgendo pertanto la sola modalità virtuale, con una lenta diminuzione della generale frequentazione delle preghiere e dei riti che è andata registrandosi con il calare dei contagi.

Non senza rilievo il dato secondo cui l'aumentare delle frequentazioni delle funzioni e celebrazioni largamente intese ha riguardato le persone già vicine alla religione. Non, pertanto, una diffusione della pratica religiosa che, con gli strumenti digitali, ha raggiunto fasce di popolazione generalmente lontane (come speravano la gran parte delle religioni, che soffrono la crisi numerica dovuta alla secolarizzazione delle società), quanto una fidelizzazione di chi abbia già intrapreso un percorso religioso, sporadico o più strutturato. Rilevante il dato dell'aumento della partecipazione tra gli under 45 che abbiano avuto esperienza di contagio in famiglia.

Se i dati qui raccolti hanno riguardato la partecipazione dei e delle italiane all'offerta religiosa della chiesa cattolica, molto diffusa ma al contempo caratterizzata da una appartenenza culturale non sempre seguita da una effettiva pratica religiosa, possiamo dedurre che le comunità di fede di più stretta osservanza abbiano avuto parabole similari, con quale differenza. Al riguardo è necessario confrontarsi con la generale necessità delle comunità di fede di origine straniera di incontrarsi fisicamente, costituendo il momento dell'incontro comunitario non soltanto l'adempimento a precetti religiosi, ma anche l'occasione preziosa per ritrovarsi e ritrovare un pezzo della propria cultura e delle proprie origini. In tal senso, le comunità di fede di origine stra-

niera hanno quanto prima ricostituito l'essere comunità in presenza. Ciò ha comportato, nella maggior parte dei casi, una stretta adesione alle indicazioni stabilite dai protocolli e relative alle regole di distanziamento sociale e a norme igienico – sanitarie. Alcuni luoghi di culto sono stati anche adibiti a centri vaccinali, come nel caso del [gurdwara](#) di Novellara, il tempio sikh storicamente più radicato e conosciuto in Italia. Lo stesso è avvenuto in numerose [moschee](#) presenti sul territorio italiano. Al contempo, l'utilizzo degli strumenti più diffusi del digitale è già noto e ampiamente diffuso in alcune realtà religiose, come ad esempio le comunità musulmane, in cui le app per l'orario della preghiera, l'orientamento o per la conduzione sono impiegate da tempo, specialmente in quei contesti di immigrazione in cui la quotidianità del religioso è permeata da una cultura altra rispetto a quella di appartenenza. In tale contesto il diffondersi degli strumenti digitali per la fruizione del religioso è stato certamente più immediato, con le dovute differenziazioni legate alle diverse fasce di età e alla possibilità di accesso agli strumenti elettronici.

È possibile pertanto delineare un approccio al digitale da parte delle comunità religiose di tipo diffuso ed eterogeneo, che riguarda modalità di fruizione individuale dell'offerta religiosa online (il già richiamato utilizzo di app, anche per la preghiera; la ricezione di informazioni attraverso newsletter; la ricezione di messaggi di contenuto religioso – spirituale da parte della comunità di riferimento, etc.) e modalità collettive, come momenti di incontro e celebrazioni di riti in forma comunitaria, sostitutivi o integrativi degli incontri in presenza. Un ulteriore [studio](#) condotto dall'Università Cattolica di Milano evidenzia come la modalità interattiva di fruizione dei contenuti religiosi online sia ancora per lo più caratterizzata da un utilizzo medio o di base della tecnologia: il 24% delle parrocchie italiane che utilizzano strumenti digitali lo fa esclusivamente per la diffusione di informazioni; il 70% utilizza l'online per creare interazione; solo il 6% utilizza i social per la collaborazione e la partecipazione alla vita quotidiana della comunità. Di particolare rilevanza il dato territoriale delle realtà partecipanti al progetto, con una netta prevalenza di parrocchie concentrate nelle regioni del Nord. Il dato non è di poco conto e individua una generale tendenza alla restrizione del diritto all'accesso agli strumenti informatici e ai contenuti digitali, non garantito in forma egualitaria in tutto il Paese. Qualcosa di simile è stato registrato anche in ambito protestante¹; ciò a segnalare la più ampia questione del *digital divide* in Italia, che incide non solo sul diritto in sé all'accesso al digitale, ma anche sui diritti – e tra questi quello di libertà religiosa – la cui fruizione passa attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie. Un tema, pertanto, che riguarda trasversalmente la garanzia dei diritti fondamentali e che si trova a confrontarsi con una generale difficoltà del Paese a garantire l'ammodernamento delle infrastrutture quali beni comuni e il diritto all'istruzione per un uso consapevole e immediato dello strumento elettronico.

Il portato della pandemia in termini di diritti digitali e confessioni religiose può pertanto riassumersi in una formula efficace, già ampiamente sperimentata in ambito sociologico, che in tale fase esce rafforzata. Si intende riferirsi alla contrapposizione tra *religion on line*, quella pratica tipica delle realtà religiose, che consiste nel vivere la rete e offrire, sul mercato religioso, i propri servizi, e *online religion*, con cui ci si riferisce ad una nuova forma di religiosità virtuale, che spesso finisce per creare vere e proprie comunità religiose che esistono e vivono esclusivamente online². Se il dato finora mappato si inserisce all'interno della prima categoria, con l'analisi dell'adattamento delle normali forme religiose alle condizioni del tempo pandemico, il secondo modello sembra offrire spunti interessanti di riflessione, che sarà necessario approfondire. Si pensi all'influenza delle *online religion* con riguardo a fenomeni sociali e politici di rilevanza estrema, come nel caso statunitense di QAnon, che trae la sua forza e la sua diffusione proprio dall'online.

Lo spazio delle religioni digitali ha subito una forte accelerazione a causa dell'emergenza pandemica, che ha reso più concreta l'idea del superamento del cyber spazio religioso come universo "per pochi": il virtuale assume sempre più una connotazione reale, fatta di spazi di incontro, veri e propri luoghi di culto il cui accesso supera le barriere fisiche, ma non sempre quelle del gap tecnologico. Lo stile di vita ibrido a cui la pandemia

.....
1 Sul punto si veda il report *Essere chiesa online*, curato dal Centro Studi e Rivista Confronti: www.confronti.net.

2 Christopher Helland, *Religion online/Online Religion and virtual communitas*, in C. Helland, J.K. Hadden, D. Cowan, *Religion on the Internet: Research prospects and promises*, Elsevier Science, 2000, pp. 205 – 224.

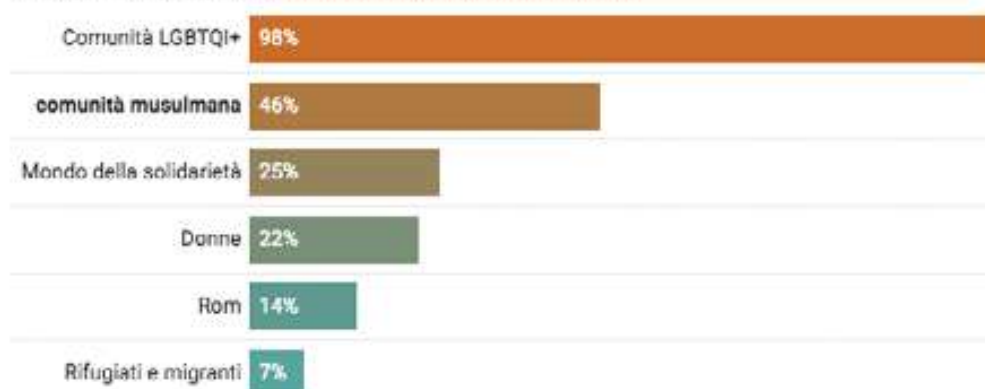
ha abituato interi gruppi sociali sembra condurre verso una stabilizzazione dell'offerta religiosa differenziata. Se, per alcuni riti e alcune religioni, continuerà a rimanere imprescindibile il momento dell'incontro in presenza, il futuro prossimo che va delineandosi appare sempre più dipendente dal ricorso alle tecnologie digitali, che diventeranno la norma anche per la fruizione dell'esperienza religiosa. In tale contesto, le religioni che riusciranno ad attrezzarsi e a comprendere il potenziale di questa trasformazione sembrano poter avere più chance di sopravvivenza ai repentini mutamenti sociali.

Episodi di intolleranza a sfondo religioso. L'Hate speech on line osservato speciale

Le parole d'odio in rete costituiscono l'altra faccia della medaglia della diffusione repentina degli strumenti digitali. Le religioni sono uno dei soggetti tristemente privilegiati al centro di questo fenomeno, in particolare dal lato degli offesi. In ottica intersezionale, l'appartenenza religiosa va unendosi con altri elementi propri delle identità individuali e collettive, prima tra tutti l'origine etnica e il background migratorio. In particolare, le minoranze religiose e, tra queste, ebrei e musulmani, risultano tra le comunità più colpite dall'odio on line. I recenti dati del [Barometro dell'odio - Intolleranza pandemica](#), prodotto da Amnesty International per l'anno 2021, ci racconta dell'aumento e della radicalizzazione dell'odio online. Dal punto di osservazione del religioso osserviamo come il tema delle minoranze, sebbene non tra i primi argomenti presenti nei commenti sui social (0.4%), sia fortemente caratterizzato da una generale accezione negativa (79%), il 55.6% con contenuti problematici. Se si passa all'analisi dell'ambito e dei bersagli dell'*hate speech*, l'islamofobia raggiunge risultati preoccupanti (46%, il dato in assoluto più alto), tristemente superando anche i dati relativi ai contenuti antisemiti (16,6%), per eccellenza tra i più diffusi nella pratica dei discorsi d'odio. La comunità musulmana in generale registra dati allarmanti in termini di attacco diretto ai propri membri.

C2. Grafico 1 • Ambito e bersagli dell'*Hate Speech** nei commenti degli utenti, da Amnesty International

Percentuale di *hate speech** sul totale dei commenti problematici che attaccano in modo diretto una o più persone riconducibili a queste categorie.



**Hate Speech*: indica un'offesa fondata su una qualsiasi discriminazione (razziale, etnica, religiosa, di genere, orientamento sessuale, di disabilità, eccetera) ai danni di una persona o di un gruppo.
[vai su rapportodiritti.it](#)

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

Se si prendono poi in considerazione i post dei politici che hanno generato maggiore *hate speech*, gli stessi hanno ad oggetto, in ottica intersezionale, il tema dell'immigrazione e quello delle minoranze religiose. Il report di Amnesty International offre la possibilità di consultare i testi dei post e individuarne gli autori e le autrici. Il richiamo all'islam spicca prepotentemente nell'invettiva politica, che va dal richiamo alle radici cristiane dell'Europa e il pericolo dell'islamizzazione del continente, all'attacco nei confronti di provvedimenti locali in favore dell'integrazione di matrice interreligiosa, come ad esempio la vicenda relativa all'apertura della moschea di Milano, ancora irrisolta. In generale, il tema islam porta ad un utilizzo polarizzato dell'argomentazione, in cui il e la musulmana incarnano un "nemico visibilmente altro"³. Segnaliamo sul punto anche i risultati del progetto "[Stand up for victims rights](#)" - [Conosci i tuoi diritti, combatti l'islamofobia](#), espressamente dedicato alla questione musulmana, tra veri e propri crimini d'odio, che vanno da aggressioni verbali e fisiche contro persone, gruppi, simboli e luoghi sacri, ad episodi di micro – aggressione⁴.

Interessanti anche i dati raccolti dalla [rete nazionale per il contrasto ai discorsi e ai fenomeni d'odio](#), che ha stilato una mappa delle città più intolleranti. In essa registriamo una diffusione dell'antisemitismo nel Nord Italia e una forte concentrazione nel Lazio: preoccupante il dato nella città di Milano (40,10% del totale dei tweet negativi) e Roma (24,87% del totale dei tweet negativi). Sempre nel Nord Italia l'islamofobia è presente in modo molto diffuso: una forte concentrazione di tweet antislamici si registra anche a Torino (19,75% sul totale dei tweet negativi), a Firenze (21,38%), a Bologna (20,02%). È la stessa rete a fornire alcuni strumenti di contrasto al diffondersi del fenomeno. Tra di essi, si segnalano la costruzione di metodi di contro-narrazione e una serie di linee guida, tra cui un vademecum per le elezioni amministrative 2021 (che indica tra le buone prassi la gestione degli strumenti social, anche mediante la moderazione delle discussioni), strumenti per l'attivazione personale del contrasto all'odio in rete, un decalogo contro lo "zombombing" che, come noto, ha colpito in maniera particolare con contenuti razzisti e xenofobi, spesso antisemiti. Sul punto, l'[osservatorio antisemitismo \(CDEC\)](#) ha raccolto, anche per l'anno 2021, numerose segnalazioni di episodi di zombombing a contenuto neonazista e neofascista, verificatisi nel corso di eventi, presentazioni di libri, convegni aventi ad oggetto l'ebraismo o la Shoah. È sempre la [Rete Nazionale per il contrasto ai fenomeni d'odio](#) a dedicare un approfondimento sulle incursioni antisemite nel corso di webinar durante la settimana della memoria. Il report si concentra sulla tendenza ascensionale del fenomeno e il suo collegamento alla diffusione della pratica online, con particolare attenzione alla catalizzazione dell'odio antisemita nei confronti della senatrice Liliana Segre. A tal proposito, la Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza, presieduta dalla senatrice a vita, ha continuato a riunirsi per tutto il 2021, per lo più ricevendo le audizioni di numerose realtà italiane ed europee, istituzionali, religiose e della società civile, impegnate nel contrasto ai discorsi d'odio. [Qui](#) è possibile consultare testi e resoconti delle audizioni relative all'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio.

.....

3 Federico Faloppa, Il virus dell'odio, consultabile in Barometro dell'odio - Intolleranza pandemica.

4 Più in generale sul progetto: <https://standup-project.eu/>.

Tra algor-etica e discriminazioni

Strettamente connesso al fenomeno dell'odio on line e, più in generale, alla grande diffusione degli strumenti di comunicazione digitale è il tema dell'intelligenza artificiale, che interessa anche l'ambito del pluralismo religioso e culturale. Anche (alcuni) attori religiosi sono entrati nel dibattito relativo all'etica dell'intelligenza artificiale e all'utilizzo di questa nei processi decisionali, con particolare riguardo alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. Nel corso del 2021 il Vaticano ha istituito "RenAIssance", fondazione istituita presso la Pontificia Accademia per la Vita, a seguito della firma della [Rome Call for AI Ethics](#), documento sottoscritto da alcuni dei giganti dell'informatica, tra cui Microsoft, avente la finalità di promuovere tra parti pubbliche e private un approccio etico all'Intelligenza Artificiale. Scopo della carta è promuovere l'"algor – etica", principio di trasparenza e affidabilità coniato in ambito cattolico da [Paolo Benanti](#) e divenuto presto termine con cui riferirsi al più generale fenomeno di attenzione alle scelte compiute nella produzione e utilizzo di tali tecnologie. [RenAIssance](#) persegue lo scopo di diffusione della Call a livello globale, promuovendo la dimensione morale degli algoritmi.

Non solo chiesa cattolica, tuttavia. Nel dicembre 2021 la Fondazione Bruno Kessler – Centro per le scienze religiose ha pubblicato il Policy paper intitolato [Shaping the AI transformation: the agency of religious and belief actors](#), documento che intende offrire strumenti di lettura dell'approccio all'intelligenza artificiale da parte degli attori religiosi più largamente intesi. In tal senso, il policy paper mappa il coinvolgimento e la relazione tra tali attori e le tecnologie di intelligenza artificiale, sia dal punto di vista della definizione degli standard di rispetto dei diritti fondamentali, in cui gioca un ruolo chiave la dimensione europea e il dialogo con le sue istituzioni, che dal punto di vista dell'intersezione tra pratica religiosa e tecnologia. Da questo punto di vista si moltiplicano gli esempi di strumenti ad uso delle comunità per preghiere e rituali ma anche, con qualche preoccupazione, l'impiego di strumenti per il riconoscimento facciale per il tracciamento delle persone che frequentano i momenti di culto. Dal lato positivo, il documento segnala l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale a fini educativi. Il report si chiude infine con [10 raccomandazioni](#) dirette alle comunità religiose, policy – makers e ricercatori nel campo del nesso tra intelligenza artificiale e religione. Di particolare rilevanza in questa sede è l'accento sul coinvolgimento delle minoranze religiose e delle minoranze interne alle religioni (donne, comunità lgbtq+, giovani, etc.), spesso vittime di discriminazione interna ed esterna alle stesse comunità.

Il tema delle tecnologie dell'intelligenza artificiale è strettamente connesso a quello delle discriminazioni. Di immediata intuizione è il rischio anche per le comunità religiose di essere oggetto di restrizioni nell'accesso ai servizi o colpite da misure discriminatorie in ragione della propria natura o nell'intersezione tra appartenenza religiosa e ulteriori elementi della personalità. Si pensi alla situazione, già di per sé svantaggiosa, del porto del velo per le donne islamiche e alla sua ricaduta in termini di libertà personale e diritti nel caso di utilizzo di tecniche di riconoscimento facciale. Si pensi ancora all'ulteriore intersezione tra etnia e religione, tra lingua e religione. In tal senso è possibile definire l'intelligenza artificiale come un possibile moltiplicatore di discriminazioni già esistenti o creatore di nuove discriminazioni. Se ciò è già ampiamente dimostrabile attraverso un confronto con l'utilizzo delle tecnologie di intelligenza artificiale all'interno di regimi illiberali⁵, c'è da chiedersi se l'unica risposta, seppur valida, sia quella del rifugiarsi nei contenuti morali della religione maggioritaria, o non si tratti invece di aprire un tavolo di confronto sul senso e sul più ampio contenuto dell'etica in tale spazio d'azione.

.....
5 Si pensi alla condizione degli uiguri in Cina

Il dato registrato conferma la tendenza degli ultimi anni, costituita da un generale calo dei cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia, determinato dagli effetti della pandemia, ma anche dalle restrizioni normative. Il dato riverbera sul “fattore R”, con oltre la metà dei residenti stranieri costituita da cristiani e un terzo da musulmani che, insieme, costituiscono l’85% dell’intero dato nazionale. Seguono nell’ordine gli atei e agnostici (4,8%), gli induisti (3,1%), i buddhisti (2,4%), e gli esponenti di altre religioni orientali (1,7%), gli aderenti a religioni tradizionali (1,3%) gli ebrei (0,1%). La restante popolazione (1,7%) dichiara di appartenere a culture religiose diverse.

La gran parte delle comunità religiose rientranti in tale classificazione non gode di sufficienti coperture legislative a tutela della libertà religiosa e delle sue manifestazioni (si pensi all’assistenza spirituale nei luoghi protetti, al forzato mimetismo giuridico di tipo associativo, al sempre più pressante problema del diritto al luogo di culto). Nulla di nuovo è registrabile nel corso del 2021 in termini di interventi normativi. L’Italia è ferma, su una materia cruciale per l’integrazione di milioni di persone, alla legislazione sui cosiddetti culti ammessi del 1929. In compenso continuano gli esperimenti di tavoli di confronto istituzionale, come nel caso del Consiglio per le relazioni con l’Islam italiano che, rinnovato in parte nella sua composizione, ha continuato ad operare. Tavoli, accordi ed esperienze di concertazione istituzionale assumono sempre più la funzione di tampone di un’emergenza normativa. La questione della mancanza di strumenti legislativi generali per la regolamentazione della vita delle comunità religiose si scontra peraltro con il paradosso di quelle proposte di legge che, ciclicamente, vengono presentata in parlamento sull’onda dell’”emergenza terrorismo”.

Anche nel 2021 abbiamo assistito alla presentazione di una [proposta di legge](#) che si inserisce nei provvedimenti emergenziali contro il rischio islam, stavolta preso in considerazione dal punto di vista del ruolo degli imam e delle moschee quali luoghi privilegiati per la formazione dei nuovi terroristi islamici. Sul punto, senza nulla voler togliere alle questioni relative alla sicurezza pubblica, colpisce come la questione dei rapporti con l’islam continui a generare proposte legislative di spirito poliziesco, tralasciando il dato fondamentale dell’inserimento di politiche cooperative con una comunità che conta circa tre milioni di membri. Sul versante della sicurezza, l’Osservatorio sul Radicalismo e il Contrasto al Terrorismo (React) ha pubblicato un [report](#) su dati nazionali ed europei. Giova ribadire che i dati analizzati dall’Osservatorio si riferiscono al fenomeno terrorismo globalmente inteso e una parte soltanto riguarda attacchi di matrice jihadista. Interessante sul punto l’anagrafica analizzata, con un’età mediana degli attentatori (nel 2021 soltanto uomini) di 26 anni e una prevalenza di migranti di seconda e terza generazione di origine maghrebina. Più in generale rileva una discesa dei numeri rispetto al 2020 ma un rischio che permane. Sotto altro punto di vista, si moltiplicano i corsi, master e progetti sulla deradicalizzazione, spesso confinati nei contesti universitari.

Qualcosa sembra muoversi, per converso, sul fronte della questione moschee. Il Comune di Milano ha varato, sul finire del 2021, le [linee guida](#) per la concessione del diritto di superficie per due immobili destinati a diventare luoghi di culto. Il tema si inserisce nella più ampia materia delle legislazioni regionali sui luoghi di culto che, in particolare in Lombardia, Veneto e Liguria, hanno reso negli ultimi anni ancora meno semplice la vita delle comunità di fede. La città di Milano è stata, a partire dal 2019, protagonista di una corsa ad ostacoli per la concessione del diritto ad una prima vera moschea ufficiale, che auspichiamo trovi realizzazione in un prossimo futuro.

Se dal punto di vista normativo la questione della libertà religiosa continua ad essere dimenticata, nondimeno essa è sempre più protagonista nel riverbero con la normazione di altri diritti. In Italia, come in altri contesti europei, cominciano a manifestarsi gli effetti di quelle [culture wars](#) che caratterizzano i rapporti tra credenze, ideologie e stili di vita nel contesto internazionale. Particolarmente rilevante negli Stati Uniti e in Russia, il fenomeno interessa la riappropriazione da parte delle religioni dello spazio pubblico nello scontro per l’affermazione della propria visione del mondo. Il tema è particolarmente rilevante per il riconoscimento e la garanzia dei diritti civili, i corpi delle donne, i diritti riproduttivi, i diritti della comunità lgbtq+. Si ricorderà il raduno del [Congresso mondiale della famiglia](#) svoltosi a Verona nel 2019. Già in quell’occasione il forte legame tra movimenti religiosi ultraconservatori si manifestava nel senso di una rivendicazione alla limitazione dei diritti e delle libertà prima citati in nome della propria libertà religiosa.

Nel corso del 2021 qualcosa di simile si è ripetuto, stavolta con riguardo al dibattito parlamentare sul DDL Zan. Numerose realtà religiose (trasversali, da gruppi cristiani ad associazioni islamiche) sono state protagoniste di audizioni in Commissione giustizia del Senato per esprimere il proprio dissenso nei confronti del testo di legge. Numerosi i rimandi alla contrarietà alla cosiddetta teoria del gender o i richiami alla problematicità del concetto di identità di genere. Non sono mancate posizioni contrarie sull'accreditamento delle associazioni lgbtq+ presso il ministero dell'istruzione e il richiamo al matrimonio eterosessuale come fondamento religioso. Nelle [170 audizioni](#) ammesse numerose sono state le sigle religiose, che vanno dalle realtà cristiane evangeliche non storiche di tipo conservatore, all'Assemblea dei rabbini; dalla Sacra arcidiocesi ortodossa di Italia e Malta, all'associazionismo musulmano, alla Chiesa dei santi degli ultimi giorni.

Numeroso il fronte cattolico, che non si limita agli esponenti del Family Day e delle associazioni Pro Vita, ma giunge anche alla massima rappresentanza della Conferenza episcopale italiana, con il suo segretario generale. È proprio la CEI è stata protagonista di un vero e proprio caso diplomatico. Ad una sera di [note](#) del presidente della CEI, in cui si ribadisce la singolarità e l'unicità della famiglia, basata sull'unione di uomo e donna, è seguita la [nota verbale](#) emanata dalla Segreteria di Stato – Sezione per i rapporti con gli Stati. Un atto, pertanto, che si inserisce nei rapporti diplomatici che la Chiesa cattolica (e lo Stato Vaticano) intrattengono con l'Italia. Nella sostanza, infatti, oltre che nella forma, la Segreteria di Stato rileva come la criminalizzazione delle condotte discriminatorie fondate sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere avrebbero l'effetto di incidere negativamente sulle libertà assicurate alla chiesa cattolica dal regime concordatario in atto tra i due Stati. La nota si concludeva con la richiesta di una rimodulazione del testo di legge nel rispetto dei Patti Lateranensi e della stessa Costituzione italiana che all'art. 7 riserva ad essi una specifica menzione. Non sono mancate le reazioni a questa inusuale iniziativa, che hanno condotto ad una nuova dichiarazione, stavolta lasciata alle parole del cardinale Segretario di Stato Pietro Parolin, intervistato da [L'osservatore romano](#), che si apre con una rilevante affermazione sulla assenza di volontà di bloccare il DDL Zan e alcune puntualizzazioni che confermano la contrarietà della Chiesa cattolica ai contenuti del testo.

Al netto delle vicende che hanno riguardato il DDL Zan e i temi ad esso connessi, si intende rilevare come, di fronte a questioni ritenute eticamente sensibili, le diverse realtà religiose di matrice conservatrice hanno trovato un'unità di intenti difficilmente raggiungibile in altri contesti. Sebbene altre realtà religiose abbiano espresso posizioni nettamente differenti (si vedano le posizioni delle chiese cristiane del [protestantesimo storico](#) o [l'appello](#) promosso da 71 associazioni cattoliche e protestanti per una rapida approvazione, senza modifiche, del testo di legge), il dato rimane rilevante per le ripercussioni, non solo contingenti, che tale atteggiamento rischia di determinare. Lo scontro sul DDL Zan e il richiamo all'obiezione di coscienza e alla libertà religiosa a difesa del diritto di manifestazione del pensiero sembra presagire il rafforzamento di un nuovo paradigma, anche in Italia, relativo al concetto stesso di libertà religiosa. La questione riguarda il bilanciamento tra il "diritto di discriminare" sulla base dei propri convincimenti religiosi e il diritto a non subire illegittime discriminazioni. La questione è già nota in altri contesti, primo tra tutti quello statunitense, in cui si annoverano apposite legislazioni a tutela del dissenso su base religiosa. Importante in tal senso il richiamo che il [Presidente del Consiglio](#) ha effettuato, all'atto dell'emanazione della nota vaticana, al principio di laicità dello Stato, che non comporta indifferenza dello Stato di fronte al fattore religioso ma, come noto, salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale.

Qualcosa di simile si è registrato anche all'atto della raccolta delle firme per il [referendum sull'eutanasia legale](#), con una presa di posizione della CEI sul punto.

Il tema riguarda, pertanto, la negoziazione dello spazio pubblico da parte delle religioni; come ciò avverrà è questione con cui il Paese dovrà confrontarsi nel prossimo futuro.

I simboli religiosi nell'Italia che cambia. Ancora (e solo) il crocifisso?

Nel 2021 la questione dei simboli religiosi torna ad assumere una rilevanza centrale per il tema del pluralismo religioso e delle sue manifestazioni nello spazio pubblico.

Un'importante sentenza delle [Sezioni Unite della Cassazione](#) è tornata ad occuparsi della questione del crocifisso nelle aule scolastiche. Come noto, con la sentenza [Lautsi](#) la Corte Europea dei Diritti Umani aveva dichiarato la legittimità dell'esposizione definendo il crocifisso un simbolo "passivo", non in grado di determinare un'influenza diretta sulla formazione degli e delle allieve, né in contrasto con le scelte di educazione familiare. La sentenza della Corte europea faceva applicazione del cosiddetto "margine di apprezzamento" quale strumento di salvataggio delle decisioni dei singoli Stati (giòva ricordare, la pronuncia nasceva da un ricorso contro l'Italia) sulla definizione dei propri fondamenti culturali e religiosi.

A distanza di più di dieci anni il tema irrompe nuovamente nei tribunali a partire dal caso di un docente, destinatario di un provvedimento disciplinare a causa della sua abitudine di rimuovere il crocifisso dalle pareti scolastiche, nel corso delle sue ore di lezione. Una causa di lavoro che, per intensità dei temi trattati, raggiunge le Sezioni Unite, chiamate ad esprimersi, nella sostanza, sulla validità dei precetti normativi in vigore in ordine all'obbligatorietà dell'affissione del simbolo religioso. La posizione della Suprema Corte prende le mosse dall'applicazione del principio di ragionevole accomodamento e cioè dalla ricerca delle misure di incontro e risoluzione di posizioni conflittuali. In tale quadro, la Corte non può far altro che constatare come l'affissione del crocifisso si situi all'interno di un quadro normativo precostituzionale, espressione della forma di Stato confessionista, ormai superata. La Corte offre pertanto un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, giungendo ad affermare che *"l'esposizione autoritativa del crocifisso nelle aule scolastiche non è compatibile con il principio supremo di laicità dello Stato"*. In tale contesto, la facoltà di affissione del crocifisso è rimessa alla libera e partecipata decisione della comunità scolastica, che sarà chiamata a prendere consapevolmente le decisioni più opportune, tra cui, esemplifica la Corte, l'esposizione di tanti simboli quanto corrispondono alla composizione religiosa della comunità. Non più, pertanto, la classica alternativa tra unicità del simbolo della maggioranza o parete bianca, quanto un'ampia varietà di possibili risoluzioni della questione. Come c'era da aspettarsi, la sentenza ha provocato numerose reazioni, prima tra tutte quelle del mondo cattolico e in particolare della [CEI](#) che ha immediatamente provveduto ad accreditarsi una presunta vittoria della controversia che, in realtà, si è chiusa con una soluzione più complessa di quanto prospettato. Rilevante un passaggio della dichiarazione del Segretario generale della Cei, secondo cui *"il crocifisso nelle aule scolastiche non crea divisioni o contrapposizioni ma è espressione di un sentire comune radicato nel nostro Paese e simbolo di una tradizione culturale millenaria"*. Ancora la questione delle radici culturali a difesa di un simbolo prettamente religioso e, ancora, la rincorsa contro il mutare delle sensibilità di una società diversamente plurale. In questo senso, la questione dei simboli non si limita al solo caso del crocifisso.

Nell'ottobre 2021 un [parere del Consiglio di Stato](#) ha dato per la prima volta il via libera al riconoscimento della personalità giuridica come ente di culto di un'associazione sikh. L'elemento centrale nel dibattito con e su questa importante minoranza religiosa, diffusa e attiva sul territorio italiano sin dagli anni '40 del novecento, è quella del porto del *kirpan*, il pugnale rituale che, insieme ad altri quattro simboli religiosi (tra cui, si ricorda, il turbante), costituisce un obbligo per il credente sikh che entri a far parte della *khalsa*, la comunità dei credenti. La questione del pugnale è stata fortemente dibattuta nel corso degli anni fino ad oggi, in cui sembra intravedersi una soluzione definitiva della questione. Nella sostanza, la predisposizione di un prototipo di pugnale totalmente inoffensivo, garantito dal Banco Nazionale di Prova, autorità tecnica nazionale in materia di armi, ha consentito di superare il rischio che, per caratteristiche e dimensioni, il pugnale rituale possa essere considerato idoneo a recare offesa alla persona. La notizia lascia bene sperare in vista di futuri riconoscimenti giuridici di una comunità nota per la sua etica del lavoro e, tristemente, per i troppi casi di

sfruttamento lavorativo cui è soggetta. In tal senso, giova ribadire come anche il riconoscimento della propria esistenza religiosa di fronte allo Stato costituisca un elemento di costruzione della dignità di una comunità e di visibilità sul territorio italiano.

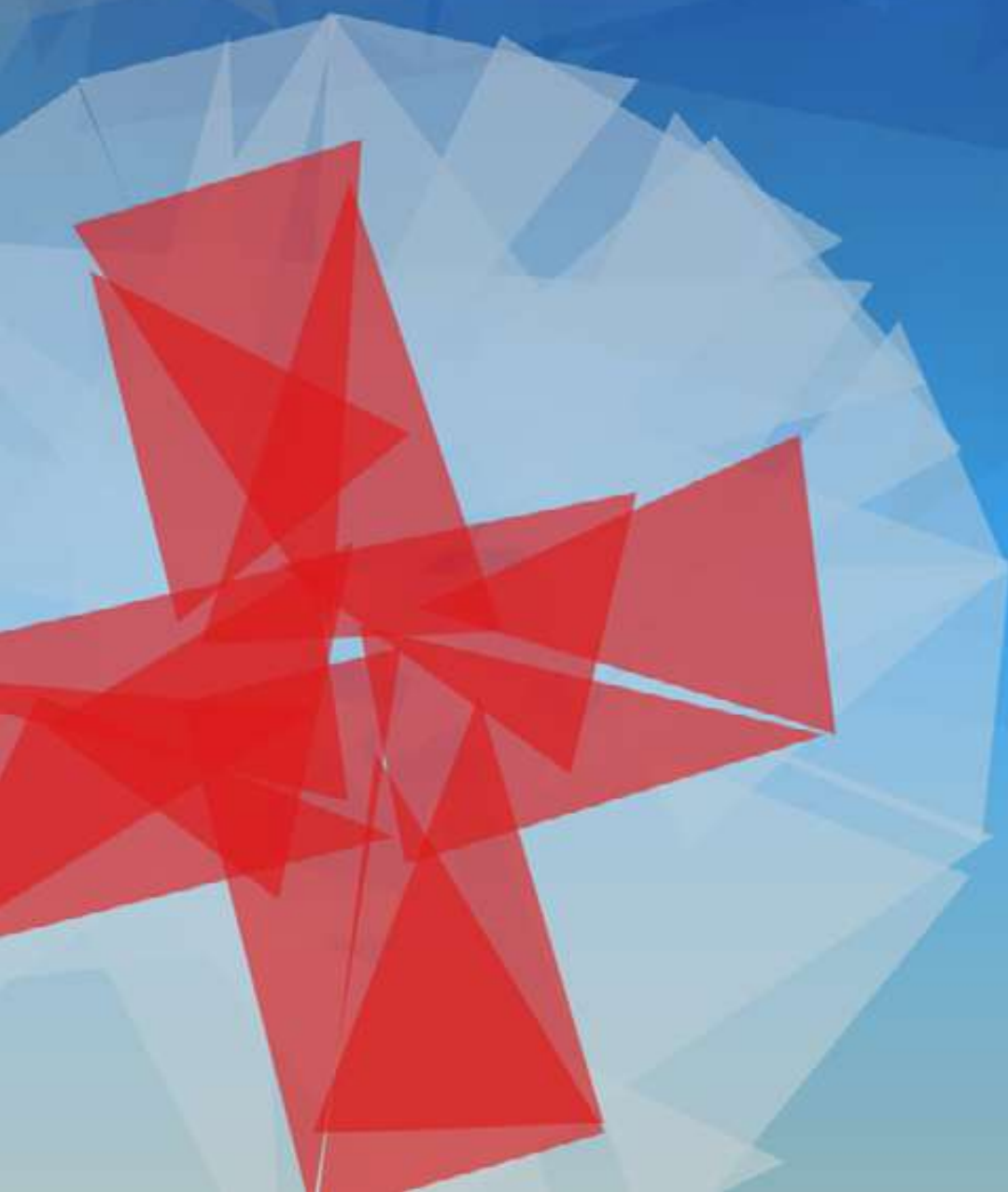
Anche nel 2021 non sono mancate le consuete polemiche sul velo islamico, stavolta scatenate dalla campagna promossa dal Consiglio d'Europa sul diritto delle donne musulmane di indossare l'hijab, "*Beauty is in diversity and as freedom is in hijab*". La campagna si articolava in immagini e diffusione di slogan attraverso i social media ai fini della promozione della diversità e del contrasto alle discriminazioni nei confronti delle donne musulmane. La campagna ha scatenato forti polemiche in molti Paesi, ma è certamente la [Francia](#) dove la stessa ha determinato le reazioni più forti, che hanno comportato una [marcia indietro](#) in vista di un ripensamento generale del progetto. Le polemiche hanno riguardato anche l'Italia, con prese di posizione dure da parte di esponenti della [Lega](#).

La condizione femminile entro le comunità religiose è tema estremamente sensibile, su cui passa la garanzia per la libertà e la vita delle donne e il loro diritto all'autodeterminazione. Il caso di di Saman Abbas, la giovane di origine pakistana la cui scomparsa nel maggio 2021 sembra doversi attribuire alla ristretta cerchia familiare, i componenti dei quali sono stati [rinviati a giudizio](#) dopo l'estradizione di alcuni di questi dal Pakistan, ci parla delle enormi difficoltà che alcune comunità religiose in alcuni contesti culturali hanno di accettare le scelte delle giovani donne, in particolare di seconda e terza generazione. Rilevante come l'Ucoii abbia deciso di emanare una [fatwa](#) contro i matrimoni combinati, che respinge "*questo tipo di concezione della condizione femminile*". Il dato è rilevante e va accolto positivamente, senza distogliere l'attenzione dalla gravità della situazione e dalla necessità di politiche di cultura dell'uguaglianza e parità di genere sempre più condivise. Viene pertanto da chiedersi se e quanto la decisione obbligata del Consiglio d'Europa di chiudere la campagna contro l'islamofobia al femminile sia stata a sua volta il frutto di una visione miope della questione di genere e non una manifestazione di quello scontro di civiltà che passa anche sopra i corpi delle donne (i loro volti e i loro capelli), rendendoli serventi ad una logica patriarcale trasversale alle culture più diverse. Il tema, sappiamo, ci accompagnerà in maniera sempre più intensa, nel corso dei prossimi anni.

Capitolo

3. Salute e libertà terapeutica

Scritto da: Silvia Demma



Il punto della situazione: l'età dell'incertezza

Tramontata con la pandemia l'età fatta di routine svolte in luoghi e tempi definiti, si apre la fase dell'incertezza. Le contraddizioni dello stile di vita passato erano già ampiamente chiare e non a caso le piazze si riempivano per i *Fridays for Future* e le Nazioni Unite declinavano i programmi per un futuro sostenibile con l'[Agenda 2030](#).

Nell'incertezza, si è fatto strada il dubbio declinato in più modi. Talvolta, il dubbio è alimentato dalle difficoltà ad [allineare](#) il modo di comunicare proprio della comunità scientifica con quello della società, come evidenziano le riflessioni di [giornalisti scientifici](#) all'estero e in [Italia](#).

Le difficoltà a [conciliare](#) la libertà di espressione con la tutela della salute in un contesto complesso come quello creato dalla [diffusione globale, frenetica](#), di informazioni tramite il web ha alimentato ancor di più i dubbi. L'evolversi della pandemia a ondate successive, difficili da prevedere e contenere, non ha certo aiutato, tanto quanto non aiutano le difficili previsioni su quanto il virus inciderà nel lungo periodo sulla salute di chi è guarito.

Altrettanta incertezza aleggia sulle prospettive future del Servizio Sanitario Nazionale, se si guarda allo svolgersi dell'opposizione alle misure di contrasto alla pandemia in nome della libertà personale. È esemplare, in questo senso, il caso dell'[interpretazione forzata](#) dei dati forniti dall'[ISS](#) basata sulla percentuale di quanti, nell'insieme dei deceduti a seguito dell'infezione da Sars-Cov-19, non avevano altre patologie (2,9%). Se è vero che non tutti i [morti in più](#) rispetto alla media registrata nei 5 anni precedenti (anno 2020: 100.526; anno 2021: 63.415) hanno avuto come [causa diretta](#) la Covid (anno 2020: 77.165; 2021: 58.705), l'attenzione sarebbe semmai dovuta volgersi a individuare le lacune nell'assistenza sanitaria a chi avrebbe potuto ragionevolmente attendersi di vivere ancora, nel rispetto dell'art. 32 Cost.. Anche relativamente alla campagna vaccinale, i dubbi sulla sicurezza dei vaccini o sulla loro efficacia, nonostante i report rispettivamente dell'[AIFA](#) e dell'[ISS](#) hanno sicuramente giocato un ruolo, evidentemente superiore al pensiero di vaccinarsi per contenere la pressione sui servizi di cura e, magari, i decessi non Covid.

In questo contesto, è difficile cogliere quanto sia diffusa la tendenza a voler privilegiare la libertà individuale nelle sue varie declinazioni. Una stima indicativa può essere data dai maggiorenni che al [31/12/2021](#) non risultavano aver ricevuto alcuna dose di vaccino, oltre 6,5 milioni. È un dato approssimativo, visto che include gli esentati per motivi di salute, che però compensano probabilmente il numero di quanti hanno percepito di *subire* il vaccino per evitare le restrizioni legate al *green pass*. In altri termini, circa il 10% dei potenziali elettori pare dimenticare la dimensione collettiva della salute, richiamata dalla Corte costituzionale (sent. 5/2018) a proposito dell'obbligo vaccinale in età scolare: «*un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost.: se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri*». Viene quindi da chiedersi quanto possa pesare, in termini di consenso elettorale, un indirizzo della sanità pubblica teso a privilegiare l'aspetto della [libertà](#) (come quello che pare destinato a riconfermarsi in [Lombardia](#), che della libertà di scelta tra pubblico e privato convenzionato fa una bandiera) rispetto all'aspetto dell'[equità](#). Va infatti ricordato che la concreta attuazione dei principi guida stabiliti in sede nazionale sono affidati alle singole regioni e province autonome, in sintonia con l'art. 117 della Costituzione.

Nel periodo di incertezza che si prospetta, un elemento della fase tramontata si riconferma, tristemente. È il numero di infortuni sul lavoro denunciati all'Inail: il dato provvisorio per il [2021](#) è di 1221 morti (di cui 248 in itinere), in calo rispetto al 2020 (1640 totali, 228 in itinere), ma superiore al numero registrato nel 2019: 1219 di cui 332 in itinere⁶. Sono tanti, troppi, per poter usare termini che rimandano all'evento imprevedibile, mentre evidenziano una mancanza diffusa della cultura della sicurezza sulle strade e sui luoghi di lavoro, e inefficaci strumenti di prevenzione. Peraltro, il dato sugli incidenti mortali è solo la punta dell'iceberg

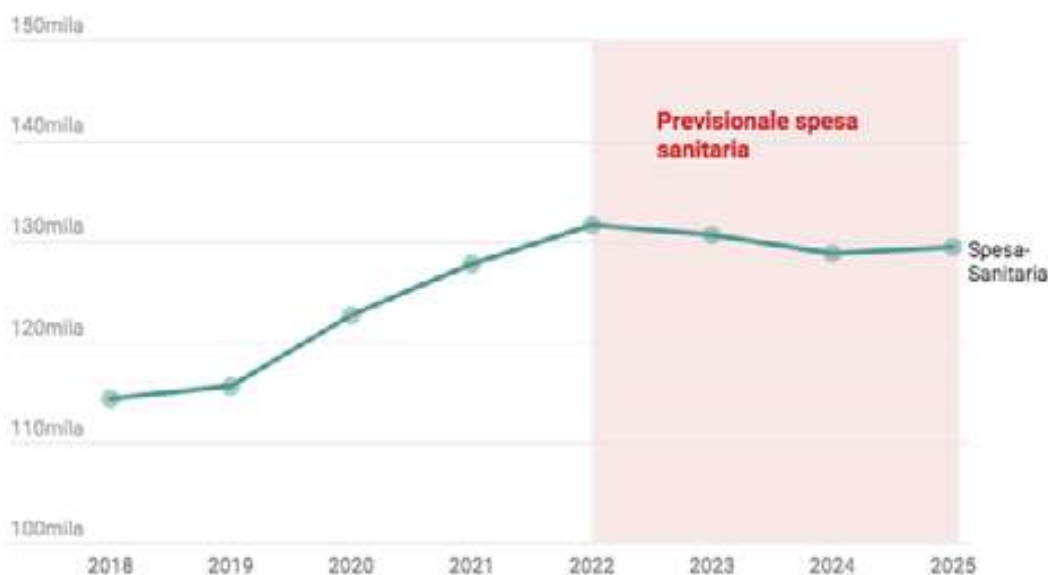
.....
⁶ Banca dati statistica Inail, dati ricavati query: Infortuni sul lavoro - Denunciati - Totale gestioni (Industria e Servizi, Agricoltura, Conto Stato) - Caratteristiche infortunato: mortali. https://internetws.inail.it/BDSbi/saw.dll?Dashboard&_scid=Bto80CUmko0

dell'insalubrità del lavoro: gli infortuni e le malattie professionali nel quadro di crescente precarietà tendono a uscire dal quadro. Il lavoratore non contrattualizzato, magari senza documenti, non ha modo di rivolgersi all'Inail in caso di infortunio, così come il precario, che cambi ripetutamente posto di lavoro, avrà difficoltà a identificare dove ha sviluppato la malattia professionale. Ironia della sorte, potrebbe essere successo per l'inadeguata postazione casalinga in *smart-working*.

La coperta troppo stretta: chi è rimasto fuori

All'ombra della pandemia non si poteva certo sperare che i cronici problemi della sanità – a cominciare dall'offerta di servizi sanitari non uniforme sul territorio nazionale - si risolvessero. Il succedersi delle ondate ha semmai esasperato le disparità a danno delle fasce più deboli, le cui fila si sono ingrossate. Nel 2020, segnala l'[Istat](#), la percentuale di popolazione in condizione di povertà assoluta⁷ è stata la più alta registrata dal 2005 ed è passata dal 7,7% del 2019 al 9,4% della popolazione totale. Sono 5,6 milioni di persone e, tra queste, ben 1.337.000 sono minori, sulla cui salute – attuale e futura – è posta un'ipoteca. Se anche tutte le misure a tutela del diritto alla salute funzionassero, infatti, parte di questi cittadini non avrebbe accesso a tutte le prestazioni di cura, prevenzione e diagnosi precoce di cui godono i *non poveri*.

C3. Grafico 1 • La spesa sanitaria prevista* dal Documento di finanza pubblica 2022



*Dati assoluti in milioni di euro
vai su rapportodiritti.it

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> - Fonte: Camera dei deputati - Scaricare i dati - Creato con Datawrapper

7 La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario. [Istat](#)

Per chiarire: ipotizziamo prestazioni LEA ([Livelli Essenziali Assistenza](#)) pienamente erogate in modo uniforme sul territorio nazionale, liste d'attesa conformi agli [standard previsti](#) ed esenzioni dal ticket per reddito ([L. 537/1993, art. 8, c. 16](#)) e un nucleo familiare composto da due adulti in età lavorativa e due minori (rispettivamente di 8 e 12 anni). Nel 2020 la soglia di povertà assoluta per una famiglia così composta oscillava da € 1.730,38 al Nord (area metropolitana) a € 1271,06 al Sud (comuni fino a 50.000 abitanti)⁸, corrispondente quindi a una capacità di spesa mensile superiore alla soglia di reddito complessivo annuo ([€ 12.394,97](#)) utile all'esenzione ticket, peraltro riconosciuta solo in caso di disoccupazione. Per l'ipotizzata famiglia *povera* spese sanitarie *Out of Pocket* quali farmaci in parte o totalmente a carico del cittadino⁹, cure dentistiche, ticket sanitari erano difficili – se non impossibili – da sostenere e la possibilità di avvalersi delle [detrazioni fiscali](#) previste per le spese sanitarie sarebbe suonata come una beffa, forse.

Rimane allora la risorsa delle prestazioni offerte dalle Onlus di vario orientamento – da [Emergency](#) alla [Caritas](#) – per avere almeno una risposta parziale. L'impegno non pare sufficiente a coprire tutta la potenziale domanda di salute, come esemplificano i dati contenuti nel [Rapporto sulla Povertà Sanitaria 2021](#), pubblicato dal Banco Farmaceutico che riporta di aver assistito quasi 600.000 persone, oltre la metà delle quali (57,3%) italiane. In proposito, va ricordata la sproporzionata incidenza (29,3%) della povertà assoluta tra i residenti stranieri, a fronte del 7,5% stimato tra i residenti italiani.

Pur accantonando gli interrogativi sugli effetti di queste forme di beneficenza sulla concezione stessa del diritto alla salute, rimangono altre questioni. Lo stesso Banco Farmaceutico, ad esempio, ipotizza nel rapporto che la sua rete di 1790 enti concretamente impegnati nella distribuzione degli aiuti non abbia un'omogenea capacità operativa, visto che in Toscana riesce a raggiungere il 63% della popolazione povera, in Lombardia (la cui Regione ha stanziato al Banco un contributo di [€ 500.000](#)) il 14% e in Campania il 2%. Trapelano, di fatto, le storiche carenze del *welfare* italiano, affidato in gran parte a reti informali - dalla famiglia al volontariato - ma mai realmente strutturato in modo sistematico su tutto il territorio nazionale.

A questi costi - in termini di qualità della vita, anni di sopravvivenza – provocati dalla povertà, si aggiungeranno quelli più strettamente correlati alla pandemia. Emergono, gradualmente, le stime sulle potenziali *vittime collaterali* provocate in particolare dal dirottamento delle risorse per fronteggiare l'emergenza protratta. È questo il caso delle malattie cardiovascolari cui, in [pre-pandemia](#), spettava il primato come causa di ricovero ospedaliero, oltre al peso rilevante come causa di mortalità. La SIC (Società Italiana Cardiologia), a seguito di un'indagine svolta in 45 ospedali su tutto il territorio nazionale, [rileva](#) significative riduzioni nei servizi di prevenzione e trattamento rivolti ai cardiopatici e paventa un forte peggioramento nei tassi di mortalità per infarti e ictus. Inoltre, la SIC riporta l'aumento dell'incidenza delle patologie cardiovascolari tra i guariti dal Covid, elemento che rende ancora più fosche le previsioni per il futuro, con il rischio di un forte regresso sull'aspettativa di vita e nei tassi di mortalità per infarti e ictus. Aumenterà, probabilmente, anche la mortalità per tumori: ai ritardi in diagnosi e cure corrisponde un peggioramento negli esiti. I programmi di screening oncologico, parte dei LEA e già segnati da forti differenze sul territorio nazionale, danno la misura di quanto si prospetta: a maggio 2021 l'Osservatorio Nazionale Screening (ONS) [stimava](#) in circa 16.200 i casi di mancate diagnosi precoci tramite screening (in dettaglio: 3.504 lesioni alla cervice uterina, 3.558 carcinomi mammari, 1.376 carcinomi coloretali e oltre 7.763 adenomi avanzati del colon retto).

Per quanto i centri oncologici si siano impegnati a recuperare i ritardi, anche sulla spinta del [Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025](#), è probabile che l'impatto delle varianti Delta e Omicron sulle strutture sanitarie abbiano prodotto un nuovo [rallentamento](#) di passo, sia per le diagnosi (per il [melanoma](#), ad esempio), sia per l'accesso alle cure, inclusi gli [interventi chirurgici](#). Ancora una volta, ad essere penalizzate, saranno le fasce più deboli della popolazione – per livello di istruzione e reddito - che non hanno i mezzi per rivolgersi alla sanità privata, come sembra ipotizzare l'ONS nel suo studio.

.....

8 Risultati ottenuti con calcolatore [Istat](#)

9 Nel 2020 la spesa per farmaci in fascia C è stata di circa 5,7 miliardi, Rapporto OsMed, pag. 179, cui si rimanda per un'analisi dettagliata sui consumi di farmaci in Italia.

C3. Grafico 2 /A • Il calo delle donne tra i 25 e i 64 anni invitate/contattate per esami di screening cervicale (gennaio 2020 - maggio 2021 vs 2019)

Nel periodo di riferimento in Italia sono state invitate/contattate 1.575.164 donne in meno, con un calo del 28,40%.



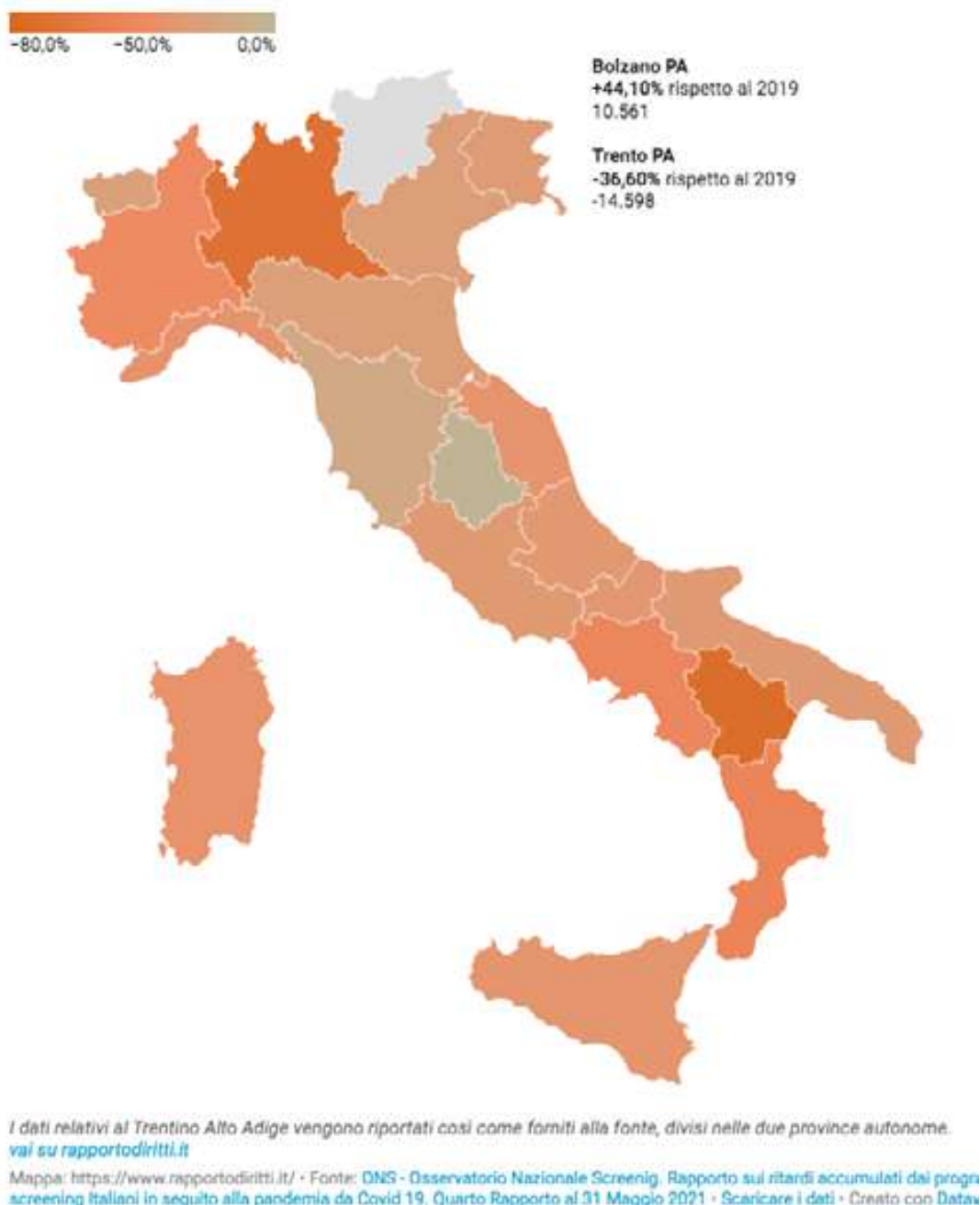
I dati relativi al Trentino Alto Adige vengono riportati così come forniti alla fonte, divisi nelle due province autonome. Per regione Basilicata non è noto il periodo gennaio-maggio 2019, pertanto la stima 2019 è stata effettuata considerando 5/ dell'attività annuale.

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ONS - Osservatorio Nazionale Screening, Rapporto sui ritardi accumulati dai programmi screening italiani in seguito alla pandemia da Covid 19. Quarto Rapporto al 31 Maggio 2021 - Scaricare i dati - Creato con Dataw

C3. Grafico 2 /B • Il calo degli esami di screening cervicale nelle donne tra i 25 e i 64 anni (gennaio 2020 - maggio 2021 vs 2019)

Nel periodo di riferimento in Italia sono stati effettuati **784.760 esami in meno**, con un calo del **35,60%**.



Anche l'[INPS](#), peraltro, nell'analisi della mortalità in eccesso tra i titolari di pensione di vecchiaia (49.806 morti in più rispetto ai 304.327 attesi nel 2020) ripropone la correlazione tra reddito e probabilità di morte, accentuata soprattutto tra le fasce di reddito centrali. Viene il sospetto che quell'eccesso di mortalità sia allora in qualche misura da correlare anche alla degenza nelle case di riposo, cui non accedono i più poveri e i più ricchi, per opposte ragioni di reddito.

Corpi sessuati: la grande rimozione

Morire di Aids per un pregiudizio, anche. Da quanto [riferiscono](#) le cronache pare infatti che alcuni sanitari non abbiano valutato correttamente i sintomi manifestati da una donna, perché non rientrava nelle *categorie a rischio*, così ritardando diagnosi e cure.

Nella sua drammaticità, questa vicenda apre uno squarcio su rimozioni e pregiudizi legati al corpo come entità sessuata. In tema di sessualità, prevale l'abbinamento alla procreazione, come pare suggerire la [pagina](#) dedicata all'educazione all'affettività e alla sessualità del ministero della salute. Il [consolidato calo delle nascite](#), acuito dalla pandemia (2020: 15.000 nati in meno rispetto al 2019; 2021, da gennaio a settembre: 12.500 nati in meno rispetto al medesimo periodo del 2020), non basta però a giustificare lo scollamento dalla realtà concreta. Pare invece illuminante l'[esito](#) del dibattito parlamentare sul [ddl Zan](#), così come la mancata discussione del ddl [2402/2016](#) Di quel testo, che avrebbe reso illegali le pratiche di *conversione dell'orientamento sessuale* e [ancora esercitate](#) in Italia, si è persa traccia.

In un gioco di specchi, alle rimozioni operate dal legislatore ne corrispondono altre, come rivela la scarsa produzione scientifica, ancora segnata da stereotipi¹⁰, sulla sessualità degli anziani, nonostante il progressivo invecchiamento della popolazione. Così, anche se l'Italia si è dotata di una norma specifica (L. 3/2018, art. 3) e di un Piano per l'applicazione e la diffusione della medicina di genere nel 2019¹¹, la fonte cui attingere dati su sperimentazione clinica, farmacologica, biomedica è scarsa, anche a livello internazionale. La conferma è data, ad esempio, da un articolo pubblicato da [Nature](#), con l'esame dei dati contenuti in 4420 studi clinici legati alla pandemia: sebbene ci sia consapevolezza del diverso impatto di virus e vaccini in relazione al genere, solo una minima quota considera la variabile sesso. Ancora: per quanto da anni si discuta di [cecità di genere](#), i dosaggi dei farmaci continuano in gran parte ad avere come riferimento il corpo [neutro universale](#) di un [maschio di 70 kg](#).

Dato il contesto, non sorprende la costante crescita di diagnosi tardive di AIDS evidenziata dall'[ISS](#): nel 2020 l'80,4% dei nuovi casi riguardava persone che da meno di sei mesi si erano sottoposte a un test HIV risultato positivo. Inoltre, delle nuove diagnosi di AIDS formulate nel 2020 il 56% riguardava eterosessuali e il 46% pazienti di età superiore ai 50 anni. Va, peraltro, ricordato che nel corso della pandemia le nuove diagnosi HIV sono calate in modo sensibile (2020: - 56%) ed è possibile che a questo calo corrisponda un ulteriore incremento delle diagnosi tardive una volta che l'emergenza sanitaria potrà dirsi definitivamente conclusa.

Ugualmente non sorprende che lo stesso [ministero della Salute](#) riconosca quanto il percorso per giungere alla diagnosi di endometriosi sia lungo e dispendioso. È una patologia cronica, inserita nei LEA, e particolarmente diffusa, se si considerano i dati del ministero: sono almeno 3 milioni le donne con diagnosi conclamata su una popolazione poco meno di 13 milioni¹² (fascia di età 14-50 anni).

Anche per questa patologia gli [stanziamenti](#) sono accompagnati dall'accento sulla fertilità, mentre giace in Senato il [ddl 888/2018](#) volto non solo ad affrontare gli aspetti sanitari della malattia, ma anche quelli sociali e lavorativi. Al momento, la sola industria farmaceutica pare aver colto la rilevanza dei [dolori femminili](#). A giudicare però dalle intense campagne pubblicitarie per prodotti specifici, la rappresentazione di questi dolori quale fastidioso intralcio alla vita efficiente trasmette la percezione che la [sofferenza](#) femminile sia, di fondo, un fatto fisiologico, costitutivo dell'essere donna e non un possibile sintomo di patologie serie.

10 Elisabetta Todaro, Roberta Rossi, in "RIVISTA DI SESSUOLOGIA CLINICA" 1/2018, pp. 47-68, DOI:10.3280/RSC2018-001003

11 Per approfondimenti sul percorso normativo e sul Piano: [La normativa di genere in Italia](#). The Italian Journal of Gender-Specific Medicine, Supplement to Volume 5, Issue 3 – 2019, Il Pensiero Scientifico Editore

12 Dato ricavato da <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=42869#>, popolazione residente al 1° gennaio per fascia di età

La transizione culturale verso la medicina di genere appare quindi ancora accidentata, testimoniata, nei suoi vari risvolti, anche dalla scarsa attenzione nei confronti della popolazione transgender. In questo caso emergono vari problemi tra cui la [difficoltà](#) a stimare con maggiore precisione l'ampiezza del gruppo, informazione necessaria per una programmazione sanitaria adeguata agli specifici problemi di salute. Alcuni interventi, tra i quali la [pubblicazione](#) indirizzata agli operatori sanitari e il portale [infotrans](#) promossi dall'ISS, aprono però lo spiraglio a un cauto ottimismo.

Come [evidenziato](#) dalla Commissione per l'Etica della Ricerca e la Bioetica del CNR rispetto alla ricerca farmacologica, non considerare il genere ha implicazioni anche da un punto di vista costituzionale. La garanzia del diritto alla salute, infatti, non si esaurisce nell'offrire l'accesso alle cure, se queste non assicurano uguale appropriatezza.

Quando non basta l'ottimismo: mondo digitale e salute

Decisamente arretrata in ambito digitale - è l'indice [DESI](#) ad attestarla - l'Italia si propone di compiere nel settore delle competenze digitali passi da gigante entro il [2025](#). Figura, ad esempio, l'obiettivo di raggiungere quota 70% della popolazione con competenze digitali di base (ora al [42%](#)).

L'impegno profuso pare essere notevole, come attesta il [rapporto di monitoraggio](#) del [Piano operativo](#), anche se lascia un po' interdetti che tra i fattori considerati ci siano quelli «*fisiologici legati allo shift generazionale; basti pensare al fatto che nei prossimi anni la popolazione senior avrà competenze digitali più sviluppate rispetto a quella attuale*»¹³.

Nel campo specifico della salute, l'ottimismo è trainato dagli investimenti previsti dal [PNRR](#) diretti a potenziare telemedicina, sistemi informativi e pure il FSE¹⁴ (Fascicolo Sanitario Elettronico), definito dal PNRR «pietra angolare per l'erogazione dei servizi sanitari digitali e la valorizzazione dei dati clinici nazionali»¹⁵. Visti i progressi, è un vero esercizio di ottimismo guardare al futuro. Il FSE è in cantiere da almeno [15 anni](#) e ancora non è diffuso in modo uniforme sul territorio nazionale.

Ogni Regione e Provincia Autonoma, infatti, sviluppa il proprio FSE, nell'ambito del regolamento concordato e contenuto nel [DPCM 178](#) del 29 settembre 2015, in conformità con le Linee guida nazionali sancite dall'[intesa](#) in Conferenza Stato Regioni e Province Autonome del 2011. Consultare il sito del [Fascicolo Sanitario Elettronico](#) per avere una panoramica nazionale riserva sorprese: se il numero di [FSE attivati](#) è elevatissimo - pari quasi al totale della popolazione residente - come conseguenza di un automatismo (l. [77/20](#), art. 11), risultano sconcertanti i dati del [monitoraggio](#), che illustrano in dettaglio il concreto utilizzo da parte di Aziende Sanitarie, operatori e cittadini del FSE, anche in Regioni (tra queste: Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna) da più tempo impegnate su questo terreno.

Sorprende, in particolare, l'uso da parte di medici di medicina generale (MMG) e pediatri di libera scelta (PLS): nel 4° quadrimestre del 2021 solo in quattro Regioni questi professionisti hanno alimentato il [Profilo](#)

.....
13 Strategia Nazionale per le competenze digitali – Primo rapporto di monitoraggio del Piano Operativo, pag. 21

14 Per approfondimenti si rimanda a: Posteraro, N., La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), Federalismi.it, fascicolo 26/2021

15 PNRR, pag. 17

[Sanitario Sintetico](#) (PSS) dei propri pazienti. La percentuale dei medici che l'ha fatto in ognuna delle regioni varia sensibilmente: 1% in Friuli-Venezia Giulia; 19% in Sicilia; 27% in Umbria; 57% in Valle d'Aosta. In genere, i numeri assoluti di PSS *popolati* (alimentati) da MMG/PLS sono piuttosto contenuti, anche laddove dai dati di monitoraggio il numero di medici utilizzatori dello strumento FSE risulti elevato.

Ad esempio, tra le Regioni in cui il numero di MMG e PLS abilitati a utilizzare il FSE risulta corrispondere a quanti lo hanno concretamente utilizzato (100%) c'è la Lombardia (6.594 MMG e PLS abilitati), ma risultano 390 PSS su un totale di 10.054.374 FSE¹⁶, mentre in Emilia-Romagna le cifre sono: 3.473 medici abilitati/*utilizzatori*, 12.319 PSS (totale FSE: 4.371.185)¹⁷. I numeri, altrove, si fanno esigui: in Molise (10 medici *utilizzatori* su 305 abilitati e 10 PSS su 5.350 FSE)¹⁸; in Calabria (3 utilizzatori su 1.672 abilitati e 58 PSS su 1.819.897)¹⁹ fino alla Liguria (1.254 medici abilitati, 0 utilizzatori; 0 PSS su 1.534.544 FSE)²⁰. Nell'insieme, non è facile cogliere quali siano le cause di una così limitata abitudine a usare e, soprattutto, ad alimentare il FSE. Definiti [nel 2017](#) come i più tecnologici di tutti i medici, i MMG [riconoscevano](#) nelle scarse competenze digitali della categoria una barriera significativa.

Con l'esperienza della pandemia, non molto pare cambiato: secondo l'[Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità](#) solo il 60% dei medici, specialisti e di medicina generale, ha competenze digitali di base e una quota ridottissima (4%) ha un livello adeguato di *eHealth Competences*. Se i professionisti esperti in telemedicina sembrano convinti dell'utilità del FSE e, anzi, ne propongono una [riforma urgentissima](#) per renderlo uno strumento davvero efficace, dai MMG [non traspare](#) altrettanta attenzione, almeno al momento di salutare - ad inizio 2022 - la [nuova](#) (tardiva) convenzione per il biennio 2016-18, che pure prevede specifici impegni collegati al FSE.

Al cittadino fruitore – potenzialmente il meno attrezzato in fatto di competenze digitali - pare sia stata dedicata poca cura, in tema di facilità di accesso alle informazioni, fruibilità dei servizi, linguaggio. In nome delle autonome scelte regionali in materia di politica sanitaria i 21 FSE non sono uniformi per grafica, contenuti, prestazioni cosicché il cittadino deve – nel caso in cui cambi regione di residenza – adattarsi ad apprendere nuove procedure, posto che l'interoperabilità tra le diverse Regioni sia attiva e consenta al cittadino di *traslocare* con facilità i propri dati sanitari. Nonostante la presenza di una struttura apposita, l'Infrastruttura Nazionale per l'Interoperabilità (INI), pare infatti siano [numerose](#) le persone che [non riescono](#) più ad accedere ai propri dati sanitari presenti sul FSE dopo aver cambiato regione di residenza.

La questione è da tempo sul tavolo: basti ricordare che il [parere](#) del Garante della Privacy in proposito è del 2018. La mancata soluzione del problema è particolarmente grave nel caso di malati cronici. È però probabile che solo una minoranza di cittadini sia interessata: nonostante i [provvedimenti](#) tesi a rendere i referti disponibili in FSE, le opportunità di acquisire dimestichezza con lo strumento forse non sono tante. L'esempio più eclatante, in questo senso, è dato dalla Sardegna che registra un costante 100% di accessi al FSE per consultare i referti disponibili. Se però si guarda ai dati assoluti l'entusiasmo scema: l'ultimo aggiornamento disponibile ([gennaio 2021](#)) era riferito a un totale di 9.883 referti, un numero davvero esiguo se comparato al totale di 1.651.402 FSE attivi, a meno di non considerare l'ipotesi che in Sardegna la quasi totalità della popolazione goda di salute ottima.

Al cittadino, infine, occorre garantire che i suoi dati sanitari, assolutamente sensibili, siano opportunamente tutelati. Sulla possibilità di negare il consenso ad alimentare il Fascicolo con i referti antecedenti il maggio 2020 – tema emerso [all'inizio del 2021](#) – ancora non si è assistito ad alcuna campagna informativa nazionale,

.....

16 dati aggiornati al 27/01/2022, fonte: <https://www.fascicolosanitario.gov.it/monitoraggio/bm/9>

17 Dati aggiornati al 31/01/2022, fonte: <https://www.fascicolosanitario.gov.it/monitoraggio/bm/5>

18 Dati aggiornati al 13/07/2018, fonte: <https://www.fascicolosanitario.gov.it/monitoraggio/bm/11>

19 Dati aggiornati al 31/01/2022, fonte: <https://www.fascicolosanitario.gov.it/monitoraggio/bm/8>

20 Dati aggiornati al 31/01/2022, fonte: <https://www.fascicolosanitario.gov.it/monitoraggio/bm/8>

prima condizione posta dal Garante. Né si può considerare sufficiente quanto pubblicato sul sito dell’Autorità nella [sezione](#) (solo in italiano) dedicata ad illustrare come e quando il cittadino può scegliere a chi non rendere accessibili i propri dati sanitari, *oscurandoli*, ad esempio al proprio medico di medicina generale, e tutelare così la propria privacy. Il flusso di dati, però, non scorre sempre come da indicazioni dei cittadini: il Garante ha [sanzionato](#) due aziende sanitarie (in [Romagna](#) e nella provincia autonoma di [Trento](#)) per la violazione del diritto all’oscuramento. In un caso e nell’altro le informazioni (in alcuni casi relative a interruzioni volontarie di gravidanza) erano giunte al medico di medicina generale per l’inadeguata programmazione dei software utilizzati.

Il vero problema, però, è dato dalla vulnerabilità dei sistemi. Agli attacchi informatici eclatanti della [Regione Lazio](#) o in [Veneto](#), se ne devono aggiungere migliaia di altri. Il [report](#) di Trend Micro per il 2020, riportato dal Garante della Privacy, riferiva di 20.777 attacchi tramite *malware* e 2.063 attraverso *ransomware*. A rendere appetibile il comparto sanitario sono la qualità e quantità dei dati che, una volta sottratti, possono essere venduti o diventare oggetto di estorsione con la richiesta di un riscatto. In gioco, però, non è solo la tutela della privacy: ad essere messo a rischio è il funzionamento stesso dei servizi sanitari attaccati. Prestazioni salvavita, visite, esami possono essere intralciati se non impediti da attacchi informatici. Predisporre strumenti adeguati a prevenire gli attacchi rende necessario l’impegno a più livelli. Se in Europa si assiste ai lavori per [aggiornare](#) la Direttiva [NIS](#) (Network and Information Security dell’Unione), abbinati alle attività dell’[ENISA](#) e a livello nazionale si è giunti alla creazione di una specifica [Agenzia](#) ([D.L. 14 giugno 2021, n. 82](#)), il tema sicurezza informatica pare ancora trascurato ai livelli inferiori, laddove, concretamente, gli attacchi hanno luogo. Mancano risorse umane e finanziarie e, prima ancora, la [consapevolezza](#) diffusa tra gli operatori sanitari del rischio cibernetico.

Silenzi assordanti: le mancate risposte sul fine vita

Nonostante il pressante e autorevole invito della Corte costituzionale ([Ordinanza 207/2018](#)) e la sua successiva pronuncia ([sentenza 242/2019](#)), l’iter parlamentare di una legge sul fine vita non si è concluso nel 2021, anzi. Il [dibattito](#) alla Camera dei Deputati, in un’aula mestamente [deserta](#), illustra ancora una volta la forte opposizione di alcuni gruppi parlamentari. Dalle argomentazioni contro la norma pare trasparire la sovrapposizione tra suicidio assistito ed eutanasia attiva, fino a paventare *l’annientamento progressivo e inesorabile dei più deboli*²¹ di stampo nazista. Il [disegno di legge](#) esaminato alla Camera è frutto di numerose mediazioni, tra le quali l’obiezione di coscienza per il personale sanitario.

Nel frattempo, è proseguito il percorso di [Mario](#) per accedere al suicidio assistito in Italia, con il parere positivo del comitato etico dell’ASUR Marche, giunto dopo una lunga [battaglia legale](#), peraltro non conclusa con questo atto: un mese dopo, a dicembre 2021 Mario era ancora in attesa di una decisione sul farmaco che avrebbe potuto assumere per il suicidio assistito. La [descrizione](#) della sofferenza fisica e psicologica acuitasi nel corso degli anni giustifica la [denuncia](#) di tortura presentata da Mario. Non è facile sapere quanti si trovino nelle sue condizioni: i [dati Inail](#) del 2011 riferivano di circa 70.000 persone, 2/3 delle quali di età inferiore ai 60 anni, con lesioni al midollo spinale e di un numero tra i 1.500 e i 2.000 nuovi casi di para/tetraplegia ogni anno. Dati questi numeri, è possibile che il caso di Mario non sia isolato e che altri abbiano esaurito le energie necessarie ad affrontare la sofferenza. È possibile, anzi, che il numero sia rilevante dato che *«L’enorme sviluppo delle tecnologie in medicina, per un verso consente di curare pazienti che fino a pochi anni fa non avrebbero avuto alcuna possibilità di sopravvivenza, e per l’altro in alcuni casi porta anche al prolungamento della vita*

.....
21 On. R. Bagnasco (FI), intervento in aula, 13/12/2021, [resoconto](#) stenografico Camera dei deputati

in condizioni precarie e di grandissima sofferenza»²², come le persone affette da patologie il cui [decorso](#) può rivelarsi insostenibile.

Al momento, chi sperimenta quella *grandissima sofferenza* può contare sul *welfare* familiare, magari allargato alle reti informali, come evidenziato dall'[Istat](#) e su una rete per le cure palliative (prevista dalla [L. 38/2010](#)) nella quale [permangono](#) ampie lacune, un insieme poco coerente con la tutela della vulnerabilità declamata alla Camera.

Data l'attenzione, oratoria, alla sofferenza, va rilevato che sono stati necessari 11 anni e [numerosi interventi normativi](#) per giungere alla definizione di un percorso di formazione *ad hoc* per i medici palliativisti ([Decreto MIUR 28/09/21](#)), preceduto dalla [l. 77/2020](#) e altrettanti 11 anni per definire, con gli emendamenti all'art. 35 del DL 73, 25/05/2021, approvati in sede di [conversione](#) in legge, il percorso utile a uniformare su tutto il territorio nazionale l'erogazione delle cure palliative. È quindi probabile che si arrivi ad avere i primi specializzati in medicina palliativa nel 2025, anno entro il quale, in teoria, si dovrebbe giungere anche alla piena applicazione della [38/2010](#). Al 77% dei 543.000 adulti e al 95% dei 35.000 minori che [al momento](#) non ricevono queste cure non resta che pazientare.

Nella sua [riflessione](#) dedicata alla vulnerabilità il Comitato nazionale di Bioetica auspica il coinvolgimento di ampi strati della popolazione, con la creazione di [Spazi etici](#) in cui dare voce e ascolto ai cittadini. In assenza di questi spazi, il dibattito pubblico su questi temi pare comunque interessare una quota significativa della popolazione, se si considera il numero di firme raccolte ([oltre 1,2 milioni](#)) nella campagna referendaria per l'eutanasia.

Tra i silenzi assordanti, purtroppo, è da rimarcare quello relativo alle campagne di comunicazione sulle DAT (Disposizioni Anticipate di Trattamento, l. 219/17), pur previste all'art. 4, c. 8: «*Ministero della salute, le regioni e le aziende sanitarie provvedono a informare della possibilità di redigere le DAT in base alla presente legge, anche attraverso i rispettivi siti internet*». Non risultano, peraltro, relazioni a cura del ministro della Salute sullo stato di applicazione della norma successive alla prima, sebbene all'art. 8 sia prevista una cadenza annuale. Sul sito della [banca dati delle DAT](#), infine, non è reso pubblico il numero di Disposizioni depositate, cosicché risulta quantomeno arduo stabilire quanti cittadini abbiano, concretamente, avuto accesso al diritto.

L'ultimo dato ufficiale, contenuto nella [relazione](#) al Parlamento del 2019, riferiva di 62.030 DAT depositate presso gli uffici dello stato civile dei Comuni ove [risiedono](#) i disponenti. Le DAT possono essere anche depositate presso notai e uffici consolari e presso le strutture sanitarie, esclusivamente però in quelle regioni che ne abbiano regolamentato la raccolta. Di nuovo, si presenta l'applicazione a macchia di leopardo di normative nazionali: la regione [Toscana](#) si è attrezzata a differenza, ad esempio, della Lombardia; passando invece al livello dei Comuni, non è insolito riscontrare orari esigui per l'accesso, su prenotazione, all'ufficio demandato al deposito della DAT. Non è, inoltre, chiaro quanto abbia influito l'emergenza Covid sulla procedura di trasmissione delle DAT dai Comuni alla Banca dati nazionale: il [Decreto del Ministero della salute 168, 10/12/2019](#), non prevede alcuna sanzione per chi dovrebbe alimentare la Banca dati, e non svolge il suo compito *senza indugio*. Dato il quadro, non stupirebbe l'esiguità delle DAT depositate, fosse anche reso pubblico il loro numero.

A chi avesse la sventura di incappare nella condizione di coma vegetativo, senza aver predisposto il proprio biotestamento, rimane lo spiraglio aperto dal caso Samantha D'Inca. Il giudice tutelare ha, infatti, [attribuito](#) al padre della giovane il ruolo di amministratore di sostegno, con il potere di richiedere la sospensione delle terapie, a seguito di specifica proposta dei medici e nell'ipotesi di severo aggravamento e di mancata rispo-

.....
²² Comitato Nazionale per la Bioetica, Riflessioni Bioetiche sul Suicidio Medicalmente Assistito, 18/07/2019, pag. 6, https://bioetica.governo.it/media/4310/vr_p135_2019_parere-suicidio-medicalmente-assistito.pdf

sta alle cure erogabili o in presenza di rischi di complicanze. L'iter, come si può intuire, è gravoso per chi si incarichi di far rispettare la volontà della persona in condizioni di coma irreversibile. Nel caso di Samantha D'Incà, in coma vegetativo dal 25 dicembre 2020, il procedimento ha richiesto diversi mesi (dal 3 febbraio 2021, data della richiesta a nomina quale amministratore di sostegno depositata dal padre, al 10 novembre 21, data in cui il padre ha assunto il ruolo), nel succedersi di consulenze e pareri.

Cannabis: il potere della confusione

Ancora, sul dibattito relativo alla legalizzazione della cannabis che ha accompagnato la raccolta firme per il referendum si sono addensate le nubi della confusione. L'uso della cannabis fa male? Quanto? A leggere le pagine del [volume](#) pubblicato (e ancora accessibile) nel 2014 dal dipartimento Politiche Antidroga, in collaborazione con il ministero della salute, la risposta è inequivocabile: sì, molto.

Le informazioni ([riprese](#) anche dal sito dell'ISS) sono veicolate come certe e definitive, supportate da studi internazionali. Se, però, si volge lo sguardo ad altre realtà quelle verità incontrovertibili vacillano. Negli Stati Uniti, dove la marijuana continua a essere illegale a livello federale, ma dove diversi stati, a cominciare dal Colorado, hanno legalizzato in varie misure l'uso della cannabis, nell'illustrare i [possibili rischi](#) per la salute sono scelte forme dubitative, poiché gli studi sono pochi e le variabili da considerare tante. In [Canada](#), dove possesso, consumo e coltivazione (con precisi limiti) sono consentiti ai maggiorenni dal 2018, gli [eventuali rischi](#) sono presentati in modo non allarmistico. Nella confusione non si prende atto di quanto sia diffuso il consumo di cannabis tra i giovani di 19 anni: secondo l'esperto [Fabrizio Faggiano](#), il 50% l'ha provata almeno una volta, il 35% la usa tutti i mesi. Ignorare, di fatto, questo dato non consente di avviare, tra le altre cose, campagne sulla sicurezza stradale efficaci. [L'approccio repressivo o patologizzante](#) di certo non aiuta i giovani ad avere la giusta consapevolezza per un [consumo responsabile](#).

Altro discorso è quello relativo alla cannabis ad uso medico, la cui prescrizione è stata ammessa dal [2006](#). Dal 2017, con l'avvio dell'esperienza presso lo [Stabilimento Chimico Farmaceutico Militare Firenze](#), si è iniziato ad affrontare il tema della produzione in Italia, fino a quel momento totalmente dipendente dall'importazione. Sebbene i quantitativi distribuiti dal SCFM siano aumentati (dai quasi 60 kg del 2017 ai 277,5 kg del 2021), il problema della dipendenza dall'estero permane, data la crescita della domanda: nel [2021](#) il consumo di cannabis terapeutica registrato dal ministero è stato pari a kg. 1.271,475.

Se, da un lato, è previsto che la produzione italiana aumenti, vista la recente [autorizzazione](#) data a tre aziende agricole per il successivo conferimento delle piante ad aziende autorizzate dall'AIFA e dallo stesso Ufficio Centrale Stupefacenti alla produzione industriale di cannabidiolo di estrazione, è però altamente probabile che si [ripresenti](#) il problema della insufficiente disponibilità, visto che il fabbisogno [stimato](#) per il 2022 è di oltre kg. 2.500. All'insufficiente approvvigionamento si aggiungono poi i problemi dell'ineguale accessibilità alla cannabis terapeutica sul territorio nazionale.

Come evidenzia lo studio realizzato per la [Camera dei deputati](#), infatti, «*Il DM 9 novembre 2015 subordina la rimborsabilità delle preparazioni magistrali a base di cannabis alle indicazioni emanate dalle regioni e dalle province autonome. Sul punto, si ricorda che solo alcune regioni erogano a carico del SSN la cannabis ad uso terapeutico*». Ancora. E, ancora, i residenti in alcune regioni si trovano nella condizione di coltivare in proprio la cannabis con il rischio di subire l'arresto, come accaduto in [Calabria](#). Rimane poi l'alternativa di rivolgersi al mercato illegale, con tutte le incognite legate alla [qualità](#) del prodotto.

Infine, i pazienti che assumono cannabis terapeutica dispensata come preparato galenico [non possono](#) avvalersi delle ricette elettroniche (dematerializzate) previste invece per i medicinali a base di [sostanze stupefacenti](#) per trattare il dolore severo. La mancata ideazione di una procedura digitalizzata per chi ha bisogno di cannabis terapeutica durante la pandemia appare come [l'ulteriore ostacolo](#) lungo un percorso già faticoso.

Quando guarire non basta: il diritto all'oblio in oncologia

Ogni anno sono circa [377.000](#) le persone che ricevono la diagnosi di un tumore. Per un numero crescente di questi malati, grazie all'avanzamento delle terapie, è possibile però arrivare alla guarigione, con un'aspettativa di vita simile a quella di chi non si è mai ammalato. Attualmente si stima in circa un milione il numero di persone guarite.

Eradicato dal corpo, il cancro però si può ripresentare nelle pratiche burocratiche: per accendere un mutuo in banca, stipulare un'assicurazione, adottare un bambino.

Per questo motivo i guariti dal tumore, chiedono di accedere al [diritto all'oblio](#).

Dopo aver affrontato un percorso fisicamente e psicologicamente doloroso, accompagnato spesso anche da difficoltà finanziarie, la possibilità di giungere al pieno godimento di tutti i diritti di una persona sana sarebbe il giusto compenso. Manca una legge al traguardo.

Capitolo

4. Ambiente

Scritto da: Francesco Paniè

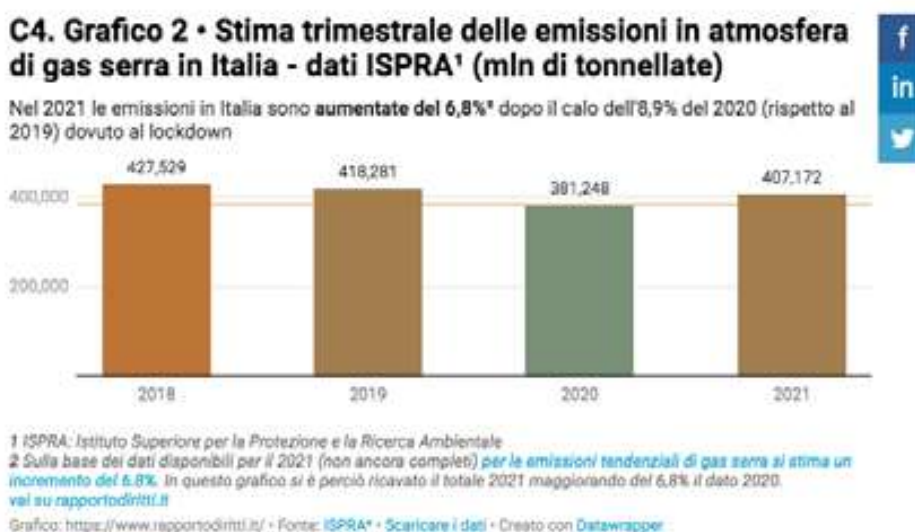


Introduzione

Anche a seguito di restrizioni drastiche all'attività economica e alla mobilità nel primo anno della pandemia, le emissioni globali si sono ridotte di appena il 7% rispetto all'anno precedente. In Italia, poco di più. Questo ammontare è [più o meno](#) quello che dovremmo tagliare ogni anno fino al 2030 per limitare l'aumento delle temperature medie a 1,5 °C.



Tuttavia, il 2021 ha visto in atto il prevedibile effetto rimbalzo, con le emissioni [cresciute del 6%](#) e tornate, quindi, sostanzialmente al livello pre-pandemia. Dovevamo uscirne migliori, più attenti e misurati, invece nell'arco di un solo anno è stato impostato un processo di restaurazione poderoso quanto miope, privo di una riflessione sul medio e lungo termine.



Gli stimoli economici varati dai governi - il nostro non fa eccezione - non avranno l'effetto necessario a intraprendere la traiettoria indicata dagli accordi internazionali sul clima, la biodiversità, l'ambiente. Anzi, in questo momento rappresentano più un ritorno al passato, seppure con pennellate di green e innovazione digitale.

C4. Grafico 3 • Eventi meteorologici estremi in Italia

Nel 2021, gli eventi meteorologici estremi in Italia sono stati 2.062, ben 514 in più rispetto all'anno precedente



Per uno storico più esteso degli eventi meteorologici italiani e una panoramica completa di quelli europei, consultare la fonte [vai su rapportodiritto.it](https://www.rapportodiritto.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritto.it/> • Fonte: [European Severe Weather Database](#) • Scaricare i dati • Creato con [Datawrapper](#)

Non si può fare a meno di notare una crescente frustrazione tra gli attivisti per il clima: tutto ciò che è ormai riconosciuto come “la cosa giusta da fare” resta politicamente difficile da attuare. Strutture di potere e di pensiero profondamente radicate impediscono la transizione verso la neutralità climatica e restringono le opportunità di cooperazione globale, ostacolando forme sociali alternative e sistemi economici radicalmente diversi. Sono strutture che albergano, più spesso di quanto si pensi, anche nelle stesse organizzazioni e nei movimenti della società civile, il cui spazio di manovra si è compresso durante il secondo anno di restrizioni legate alla pandemia. Lo sbocco digitale ha rappresentato un modo per continuare la conversazione e supportare attività di mobilitazione, tuttavia è innegabile che l'effetto concreto sia stato decisamente inferiore alle attese e, soprattutto, alle necessità.

In questo capitolo ripercorriamo le tappe principali di quella che dovremmo considerare una battuta d'arresto per l'ecologismo italiano e internazionale, le cui istanze sono state letteralmente schiacciate nel processo di ripristino dello status quo che ha caratterizzato il 2021. Un bagno di realismo che, auspichiamo, possa servire per prendere meglio le misure della sfida e tornare sul campo con nuova energia.

Guerra alla biodiversità

L'anno appena trascorso ha visto consolidarsi ulteriormente la falsa dicotomia tra società e natura. Nonostante il tentativo - talvolta anche fruttuoso - di portare nel discorso pubblico l'evidenza delle interconnessioni fra l'umanità e gli ecosistemi in cui si dispiega, ciò che abbiamo visto in pratica è una scarsissima attenzione da parte delle politiche allo stato di salute ecologica dei territori. In un'analisi sulle politiche ambientali nazionali del 2021, il WWF [ha calcolato](#) che appena lo 0,5% dell'ammontare complessivo del PNRR (1,19 miliardi su 191,5 miliardi complessivi) è stato dedicato alla biodiversità. Il programma "principe" che avrebbe dovuto rappresentare l'uscita del nostro paese dalla crisi pandemica con uno sguardo rivolto al futuro, fallisce proprio nella definizione delle priorità. La cura degli ecosistemi e della vita selvatica che li abita è considerata un investimento a perdere nel migliore dei casi, da finanziarizzare nel peggiore.

La stessa razionalità si ritrova nella **Politica agricola comune** e nella bozza del piano strategico che l'Italia ha redatto per dettagliare come spenderà i relativi sussidi europei. Dei [10 miliardi di euro](#) che serviranno per sostenere il settore primario tra il 2023 e il 2027, la maggior parte andrà a sostegno dell'allevamento intensivo, a fronte di poche e marginali richieste di miglioramento dal punto di vista ecologico e sanitario. I vincoli ambientali proposti inizialmente dalla Commissione europea sono stati indeboliti nel corso del negoziato a tre con l'Europarlamento e gli stati membri. L'accordo raggiunto sull'impianto generale il 25 giugno 2021 ha escluso infatti l'allineamento obbligatorio della PAC con gli impegni su clima, ambiente e biodiversità. Il Green Deal europeo, con i suoi obiettivi e le sue strategie (la Farm to Fork e la Biodiversità 2030) è citato nel documento finale, ma non costituisce un riferimento vincolante per i piani nazionali. Un terzo del bilancio europeo - tale è infatti la portata della Politica agricola comune - risulta quindi svincolato dalle urgenze della crisi climatica e della biodiversità. Il tutto a ridosso del [rapporto](#) incendiario della Corte dei Conti europea, secondo cui i 100 miliardi destinati al clima nella PAC 2014-2020 non hanno avuto "alcun impatto visibile".

L'incomunicabilità fra le aspirazioni e le pratiche è evidente anche nei rallentamenti imposti alla **legge sull'agricoltura biologica**, osteggiata da frange di parlamentari fedeli al modello di agricoltura intensiva della "rivoluzione verde". Dopo 13 anni di attesa e dopo aver completato la discussione nelle Commissioni Agricoltura di Senato e Camera, la legge rimarrà bloccata alla Camera dei Deputati fino a febbraio 2022, quando verrà mutilata da un emendamento che esclude l'**agricoltura biodinamica**, obbligando il testo a un nuovo passaggio in Senato, per l'[approvazione definitiva il 2 marzo](#).

Se la promozione di un'agricoltura più sostenibile stenta, i piani di uscita da pratiche inquinanti restano nel cassetto: è ancora, infatti, **ignota la sorte del Piano nazionale pesticidi**, in [ritardo di oltre due anni](#), che dovrebbe definire obiettivi, misure e tempi per ridurre i rischi e l'impatto di queste sostanze sulla salute umana e sull'ambiente. Nel frattempo, [un rapporto preliminare](#) voluto dalla Commissione Europea fornisce un parere positivo per il rinnovo dell'autorizzazione all'uso del glifosato, il pesticida più utilizzato al mondo la cui autorizzazione in Europa è in scadenza nel dicembre 2022.

Un miraggio rimane anche la **legge sul consumo del suolo** in Italia. Di nuovo il Parlamento perde l'occasione di fermare la cementificazione selvaggia e mettere in sicurezza il territorio. Secondo il [nuovo rapporto dell'ISPRA](#), nell'ultimo anno le nuove coperture artificiali hanno riguardato altri 56,7 km quadrati, ovvero, in media, più di 15 ettari al giorno. Un incremento che rimane in linea con quelli rilevati nel recente passato.

Clima di imbarazzo

Anche sulla crisi climatica il ruolo delle politiche nazionali nel 2021 è stato marginale, se non apertamente regressivo. Eppure l'Italia era paese co-organizzatore della Conferenza ONU sul clima, la **COP26** che si è svolta a Glasgow fra il 2 e il 13 novembre. Proprio nell'anno in cui uno scatto in avanti avrebbe potuto giovare al nostro paese anche in termini di reputazione, abbiamo assistito invece al tentativo di rifuggire qualunque impegno concreto. La dimostrazione plastica possiamo trovarla nella [posizione](#) che il governo ha assunto in occasione del lancio della Beyond Oil&Gas Alliance (BOGA), un patto per interrompere i sussidi a progetti all'estero legati ai combustibili fossili sottoscritto da 25 paesi durante i giorni della COP. A pochi istanti dall'uscita pubblica, l'Italia non figurava tra gli aderenti. Forse il peso di Eni e delle altre aziende fossili ha generato qualche rallentamento. All'ultimo istante, il Ministro della Transizione ecologica, Roberto Cingolani, è riuscito a mettere la firma sull'impegno, aderendo però al "livello base" dell'alleanza, quello che prevede un generico supporto ma nessuna azione concreta. Più in generale, la COP 26 è stata considerata abbastanza univocamente **un grave fallimento**: l'ambizione del testo conclusivo è stata smorzata giorno dopo giorno, fino a prefigurare - nella sua [versione finale](#) - un **impatto politico vicino allo zero**.

Energie negative

Così come sul clima, anche sull'energia il 2021 ha portato il dibattito indietro di decenni: abbiamo sentito il Ministro della Transizione Ecologica [parlare con il Financial Times](#) di rilancio del **nucleare** e osservato le **bollette schizzare alle stelle**, fatto che ha dato linfa alla retorica fuori dal tempo secondo cui l'aumento della **produzione interna di combustibili fossili** è la via per contrastare il **picco dei prezzi del gas** sul mercato internazionale.

In linea con questa vulgata, è proseguito il processo di approvazione del Piano nazionale per la transizione energetica delle aree idonee (**PiTESAI**), [approvato a dicembre dalle Regioni](#) e [pubblicato dal MiTE](#) l'11 febbraio 2022. Il piano dovrebbe mappare le aree idonee a ospitare progetti di **prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi**, sia in mare che a terra. L'idea originaria era limitare il più possibile i territori accessibili a queste operazioni, invece il PiTESAI considera area idonea il 42,5% del territorio nazionale. Oltre a sbloccare l'assegnazione di permessi esplorativi e di sfruttamento, il Piano - dopo tre anni di moratoria - sdogana nuovamente la pratica dell'**air gun**, una tecnica di ispezione dei fondali marini che prevede "cannonate" di aria compressa per estrarre, dalle onde riflesse, dati sulla composizione del sottosuolo. Tuttavia, è ormai acclarato che questo strumento disorienta e danneggia gli animali marini.

Del resto, il governo si muove in un contesto europeo che a sua volta ha perso occasioni importanti, legittimando queste spinte regressive e restauratrici. L'approvazione a dicembre del primo [atto delegato](#) relativo al Regolamento UE sulla **tassonomia delle attività sostenibili** ha incluso **gas e nucleare** nell'elenco degli investimenti considerati "verdi" da Bruxelles. La tassonomia doveva servire a dare chiarezza agli investitori e ai governi sulle attività da etichettare come "sostenibili" e quindi da incentivare per raggiungere gli obiettivi del Green Deal europeo. La lotta senza quartiere che si è scatenata sul documento ha visto ancora una volta la politica cedere alle pressioni dell'industria, elencando il gas fossile e l'atomo fra le forme di produzione energetica meritevoli di sostegno per la transizione ecologica. Il risultato è che invece di prevenire il greenwashing, la normativa europea ora lo promuove.

Un popolo inquinato

“L’impianto siderurgico Ilva di Taranto ha compromesso la salute delle persone e violato diritti umani per decenni, scaricando grandi volumi di inquinamento atmosferico tossico. Le persone nelle vicinanze soffrono di elevati livelli di malattie respiratorie, malattie cardiache, cancro, malattie neurologiche debilitanti e mortalità prematura. Pulizia e bonifica che avrebbero dovuto iniziare nel 2012 sono state posticipate al 2023, con il varo da parte del governo di speciali decreti legislativi che permettono all’impianto di continuare operare”. Questo è un estratto dal quadro globale tracciato dal Relatore speciale dell’ONU per l’ambiente, David Boyd, nel suo [rapporto](#) presentato recentemente all’Assemblea generale. Secondo Boyd, **9 milioni di persone l’anno muoiono prematuramente a causa dell’inquinamento** e delle sostanze tossiche. Il più noto in Italia è proprio l’Ilva, ma sono in tutto **59 i Siti di interesse nazionale (SIN)**, cioè i più inquinati del paese. Da decenni attendono bonifiche mai davvero attuate: la superficie totale contaminata è di circa **170 mila ettari**, cui si aggiungono 77 mila ettari a mare. Le competenze sono del Ministero per la Transizione ecologica (MiTE), che [ha creato un sito web apposito](#) e approvato due decreti negli ultimi due anni. Il primo, a fine 2020, stanziava 105 milioni di euro per il progetto di riqualificazione di questi luoghi; il [secondo](#), arrivato a novembre 2021, aggiunge i 500 milioni previsti dal PNRR per dare un’accelerata al risanamento dei cosiddetti “**siti orfani**”, cioè abbandonati dai responsabili e il cui destino è ora in capo all’amministrazione pubblica. Come dettaglia [Openpolis](#), “si tratta di aree industriali o minerarie dismesse, discariche abusive, ex inceneritori o raffinerie. Zone spesso coperte di rifiuti, inquinate da varie sostanze tossiche, che costituiscono una minaccia per la salute delle persone che vivono in loro prossimità”. La previsione è di risanarne il 70% entro il 2026. Intanto, secondo il più recente [rapporto ISPRA](#), **solo il 4% dei procedimenti di bonifica nei SIN potrebbe dirsi concluso**, ma manca ancora la certificazione.

L’illusione digitale

L’assenza di politiche pubbliche per una vera transizione ecologica è speculare ad una **crescente fiducia nella digitalizzazione e nell’innovazione tecnologica**, su cui oggi le istituzioni poggiano gran parte delle loro aspettative (vere o presunte) per la riduzione dell’impatto climatico e ambientale dei sistemi economici che continuano a sostenere. Il risultato sono politiche che consolidano l’esistente, affidandone la modernizzazione alle novità che offre la tecnica. Il PNRR, ad esempio, destina il 27% delle risorse alla transizione digitale. Tra i progetti della Missione 2, intitolata “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, la digitalizzazione investe la logistica, la filiera agroalimentare, la rete di distribuzione di energia elettrica, i parchi nazionali, le reti di distribuzione dell’acqua e la realizzazione di un sistema di monitoraggio da remoto dei rischi sul territorio.

Ma se la digitalizzazione e l’innovazione può rivelarsi utile per svolgere analisi predittive e modellizzare, ad esempio, gli scenari climatici, dall’altra non è facile affermare che possa rappresentare essa stessa la soluzione al riscaldamento globale. Questa convinzione è molto simile a un pensiero magico dalle fattezze digitali. Ne è prova il fatto che nonostante la gran parte delle tecnologie verdi esista già, esse rimangono sottoutilizzate in tutto il pianeta, mentre si spendono grandi sforzi per creare nuove infrastrutture digitali in grado di contabilizzare e tracciare le tonnellate di carbonio che viaggiano per il mercato finanziario [senza produrre una reale riduzione delle emissioni globali](#). Lo stesso vale per la filiera alimentare. Il nuovo traguardo per la sostenibilità è considerato l’[agricoltura di precisione](#), sulla quale il PNRR italiano investe 500 milioni di euro. Questo concetto identifica processi di efficientamento produttivo che possano concretizzare il **mito dell’intensificazione sostenibile**, cioè l’aumento della produzione attraverso un uso ottimale degli input che ne minimizzi le ricadute ecologiche. Si tratta sovente di processi basati su costosi macchinari agricoli e sulla raccolta di big data, [accessibili prevalentemente ad aziende di grandi dimensioni](#) che possono per-

mettersi l'investimento. Processi che, fra l'altro, non di rado [sovrastimano i benefici](#) nel risparmio di acqua, fertilizzanti o pesticidi. Ben distante da un cambio di modello produttivo, dunque, la **spinta verso una meccanizzazione più digitalizzata** della produzione alimentare rischia piuttosto di consolidare quello attuale, integrando ancora più saldamente l'agricoltore in [una filiera governata da pochi grandi soggetti](#) che mirano a fornire un pacchetto di sementi, fertilizzanti e pesticidi che si combini con le tecnologie per il monitoraggio e l'ottimizzazione del loro utilizzo. Questo **matrimonio fra agribusiness e piattaforme digitali** dovrebbe garantire maggiore efficienza e riduzione degli sprechi. In cambio, l'agricoltore che usa le tecnologie fornisce informazioni chiave sul suo agroecosistema, che le piattaforme digitali possono rielaborare o vendere a terzi, i quali, anche in maniera [piuttosto invasiva](#), possono utilizzarli per i loro scopi.

In definitiva, anche se la digitalizzazione potrebbe essere utilizzata e promossa per ridurre il quantitativo assoluto di risorse consumate, si scontra nel processo con l'ambiente politico-economico in cui viene pensata e messa in pratica. E lo fa al punto, talvolta, di peggiorare il quadro ecologico. Per esempio, la maggior parte delle tecnologie legate all'internet delle cose (IoT) come smartphone, sensori e attuatori, dispositivi di monitoraggio e gestione, ha vita breve e un'obsolescenza programmata, non è fatta per essere riparata ma sostituita, e il suo sviluppo [porta in definitiva a un aumento dei rifiuti](#). Nella sua missione di smaterializzare processi ambientalmente impattanti, rischia di provocare nuove voragini ecologiche.

L'unico modo di [mettere la digitalizzazione al servizio della transizione ecologica](#) sembra quindi sottrarla alle logiche che permeano il sistema economico basato sulla crescita infinita, passando da un concetto di sostenibilità intesa come modernizzazione (dove sostenibile è considerato solo ciò che è anche redditizio per chi ha maggior potere di mercato) a una sostenibilità [intesa come trasformazione](#), in cui la tecnologia e l'innovazione vengono pensate e prodotte in funzione dell'interesse pubblico, per garantire una maggiore uguaglianza delle opportunità e supportare il soddisfacimento di bisogni primari.

Conclusioni

Può apparire semplicistico costruire un'analisi tanto severa delle politiche ambientali condotte nell'anno passato. Tuttavia pare necessario calcare la mano se coltiviamo la convinzione che esistano vie radicalmente altre per modellare le economie e direzionare lo sviluppo. Politiche irrimediabilmente deboli e poco incisive, a partire dal nostro PNRR per arrivare alle decisioni che la comunità internazionale prende sulla scorta delle indicazioni degli esperti dell'IPCC, nascono da scenari costruiti da un'indagine scientifica che fa ancora troppo affidamento sulla necessità di cambiamenti sul versante della domanda, cioè sul potere del consumatore di cambiare il contesto attraverso le sue scelte personali.

Tuttavia è ormai evidente che le azioni individuali sono inserite in quadri istituzionali, sociali e infrastrutturali che rendono i comportamenti dannosi la norma. Nella maggior parte dei contesti sociali, agire in modo meno dispendioso in termini di risorse significa rompere routine consolidate, il che spesso richiede sforzi e spese aggiuntive, che la grande maggioranza delle persone non può permettersi. **Uno stile di vita a zero emissioni è attualmente possibile solo se prendiamo decisioni che sarebbero percepite dagli altri come estreme.**

La critica racchiusa in queste righe vuol essere quindi un contributo al tentativo di allargare il consenso intorno all'idea che la normalizzazione di un comportamento rispettoso del clima non avverrà attraverso la somma di decisioni individuali. Piuttosto, saranno necessari [“aggiustamenti strutturali delle condizioni quadro che pre-strutturano i nostri spazi di azione”](#), che sono principalmente in capo alle istituzioni.

Allo stesso modo, occorre mettere in discussione la cultura di ottimismo tecnologico che ha sostenuto lo sviluppo della politica negli ultimi 30 anni, creando un discorso scientifico che tende a convalidare gli attuali approcci di politica climatica e ambientale, marginalizzando una serie di proposte alternative che guardano alla giustizia sociale e alla riduzione delle diseguaglianze.

Fortunatamente, i movimenti giovanili per la giustizia climatica hanno compreso, negli anni della pandemia, la necessità di cambiare narrativa, così che va emergendo nel loro discorso pubblico [un'argomentazione più elaborata](#) dell'iniziale "listen to the science". Questa maturazione sta portando a convergenze più decise con le organizzazioni e i movimenti che portano avanti un pensiero decoloniale e di ecologia radicale, specialmente nel Sud del mondo. Dall'intersezione delle due correnti di mobilitazione può emergere una nuova stagione di proposta, anche nel nostro paese, capace di tenere insieme, finalmente, transizione ecologica, diritti civili e sociali.

Capitolo

5. Istruzione

Scritto da: Angelica Gatti



Introduzione

Il rapporto di quest'anno si concentrerà in particolare sull'Università, cercando di sintetizzare l'impatto che i due anni di pandemia hanno avuto sull'intero sistema di formazione terziaria del paese. La condizione dei giovani in età universitaria è però complessa e molteplice, per questo, al fine di inserire il mondo universitario all'interno di un contesto più ampio, saranno analizzati aspetti che riguardano il calo demografico, le aspettative lavorative, la propensione all'emigrazione. Come nello scorso rapporto per la scuola secondaria, si cercherà di valutare l'impatto della chiusura e della didattica a distanza, i punti di forza e le criticità di un approccio che, ormai è chiaro, rimodellerà i nostri Atenei negli anni a venire.

La discussione sulla didattica a distanza e sull'uso delle tecnologie dell'apprendimento non si esaurirà certo con la fine dell'emergenza pandemica. Si affronta in questo paragrafo una riflessione più generale sulle piattaforme di e-learning e sul mondo dell'ed tech, con le sue luci e ombre. L'ingresso dei grandi oligopoli privati dentro il mondo della scuola pone problematiche di tutela della privacy, di estrazione dei dati, di accesso e competenze ma anche di indipendenza e autonomia dell'istituzione scolastica dal mercato e delle sue logiche.

Infine, a corredo del lavoro proposto l'anno passato sul mondo della scuola, sono riportati e commentati i risultati delle prove INVALSI (che non si sono tenute nel 2020): un modo per avere uno sguardo d'insieme sull'impatto, profondamente negativo possiamo affermarlo, della situazione pandemica, quindi delle chiusure e della scuola a distanza, sul rendimento e sulle capacità acquisite da studenti e studentesse.

Il taglio con cui ci avviciniamo alla stesura del rapporto vuole portare in evidenza l'effetto sulle e delle disuguaglianze provocato da questi due anni di emergenza. La scuola è il mezzo principale per favorire la mobilità sociale e ridurre il divario socio economico ma ormai da anni l'ascensore sociale è rotto (Rapporto 2019) e la distanza tra ricchi e poveri non fa che aumentare. Se il sistema di istruzione pubblico continuerà a vacillare e a sgretolarsi le condizioni di partenza torneranno a essere l'unica misura su cui predire il futuro dei nostri figli.

Università

Il sistema universitario italiano, nell'anno accademico 2019/2020, risulta composto da 98 Università di cui 67 statali²³, che comprendono 3 Scuole Superiori e 3 Istituti di alta formazione, nonché 31 Università non statali, di cui 11 telematiche.

A partire dal mese di marzo 2020 tutti gli Atenei italiani hanno trasferito online la quasi totalità degli insegnamenti. Tale didattica, attuata per il secondo semestre dell'a.a. 2019/2020, si è protratta per gran parte dell'anno accademico successivo. Oggi riflettiamo su come questo cambiamento sarà integrato all'interno della quotidianità e fuori dall'emergenza, e quali effetti positivi o negativi possa generare sulla qualità e fruibilità del sistema universitario. Per guardare a questo cambiamento con cognizione è necessario avere una istantanea della situazione dei giovani (tra i 15 e i 29 anni) prima e durante l'impatto pandemico, analizzando seppur brevemente molteplici aspetti della loro condizione: la forte contrazione della popolazione giovanile, l'aumento della scolarizzazione di secondo livello, l'andamento delle immatricolazioni all'università, il mercato del lavoro giovanile, il fenomeno dei NEET, l'emigrazione.

La decrescita demografica vede negli ultimi 37 anni una diminuzione della popolazione dei diciannovenni del 40,6%, ossia di quasi 400 mila unità, rispetto al livello massimo rilevato nel 1984²⁴. La bassa fecondità e l'aumento della sopravvivenza, ha caratterizzato l'Italia negli ultimi 40 anni portando a un Paese a elevato processo di invecchiamento: oggi la popolazione di 65 anni e più rappresenta il 23,2% del totale, quella fino a 14 anni di età il 13%. Secondo le stime Istat²⁵ sull'andamento della popolazione, nel 2050 le persone di 65 anni e più potrebbero rappresentare il 35% del totale²⁶, i giovani fino a 14 anni di età potrebbero rappresentare solo l'11,7% del totale. Il rapporto tra ultrasessantacinquenni e ragazzi risulterà in misura di 3 a 1. Dati da prendere con le dovute cautele ma che comunque vada ci mettono di fronte alla necessità di immaginare politiche di protezione sociale e un welfare che tenga conto della crescente popolazione anziana e di un numero decrescente di giovani e di cittadini in età lavorativa.

Il livello di scolarizzazione tra le nuove generazioni è in continuo aumento, con delle significative differenze di genere: nella fascia 20-24 anni, i maschi in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore sono il 66,4% mentre la quota di diplomate risulta superiore di quasi 3 punti (69%); tra i 25-29 anni le donne che hanno conseguito un titolo terziario sono il 34,3% mentre i maschi non vanno oltre il 21,4%²⁷. Opportunamente riformulati questi indicatori risultano molto significativi per collocare l'Italia nel contesto europeo²⁸: nel secondo trimestre 2020, in Italia, il 62,6% delle persone di 25-64 anni ha almeno il diploma superiore rispetto a una media europea del 79%, 16 punti percentuali in meno. La quota di giovani di 30-34 anni che ha conseguito un titolo universitario o terziario è del 27,9%, rispetto al 42,1% della media europea, siamo penultimi in graduatoria prima della Romania (25,2%). Sebbene questi due indicatori siano costantemente in crescita, appare evidente come l'Italia non riesca a recuperare la differenza rispetto alla maggior parte dei paesi dell'Unione Europea.

.....
23 Gli atenei statali localizzati al Nord sono 24 (4 con più di 60.000 iscritti e solo 1 con meno di 10.000), 19 atenei al Centro (1 con più di 60.000 iscritti, 7 con meno di 10.000 iscritti) e 24 al Sud-Isola (1 con più di 60.000 iscritti, 5 con meno di 10.000)

24 GLI ESITI DOPO IL DIPLOMA NELL'ERA DELLA PANDEMIA https://www.almadiploma.it/info/pdf/scuole/occupazione2021/Commento_ai_dati.pdf

25 PREVISIONI DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE E DELLE FAMIGLIE I BASE 1/1/2020 <https://www.istat.it/it/files/2021/11/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE.pdf>

26 scenario mediano, mentre l'intervallo di confidenza al 90% presenta un campo di variazione compreso tra un minimo del 33,1% e un massimo del 36,9%.

27 ANNUARIO STATISTICO ITALIANO 2021 https://www.istat.it/storage/ASI/2021/ASI_2021.pdf

28 BES 2021 ISTAT https://www.istat.it/it/files/2021/03/BES_2020.pdf

C5. Grafico 1 • Immatricolati per anno accademico, per genere dall'a.a. 2001/2002 al 2021/2022¹



¹ Dato provvisorio dell'Anagrafe Nazionale degli Studenti universitari (ANS) - maggio 2022
val.su.rapportodiritti.it

Fonte: ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Per quanto riguarda le immatricolazioni all'Università, per avere un quadro della situazione occorre andare indietro di 20 anni: dall'aumento degli iscritti rilevato nei primi anni del 2000 (in parte dovuto alla riforma del 3+2), si è assistito a un continuo calo, fino alla drammatica diminuzione successiva alla crisi e alla recessione iniziata nel 2008. In numeri assoluti si passa dai 338.000 iscritti del 2003/2004, a poco meno di 269.500 del 2014/15 (-68.500 studenti), per tornare al livello di 330.000 immatricolati nell'anno della pandemia 2020/21. Questo significa che ancora non sono stati recuperati i livelli di ingresso nell'istruzione terziaria dell'inizio del millennio. Insistiamo su questi numeri perché la riflessione sul calo degli universitari ha accompagnato il periodo pandemico: come nel 2008, la grande crisi ha spostato le necessità contingenti verso un'immediata ricerca di reddito, così sembra che gli anni del Covid-19 possano influenzare negativamente le scelte dei neodiplomati.

C5. Grafico 2 /A • Persone 25 - 64 anni per livello di Istruzione raggiunto e per genere, in Italia e in Europa (EU27), valori% sul totale della popolazione

■ M ■ F



C5. Grafico 2 /B • Giovani di 30-34 anni con titolo di studio terziario in Italia, nella Ue per genere. Anni 2008, 2014 e 2020 (valori percentuali)



Fonte: [Istat](https://www.istat.it) • I dati relativi all'anno 2020 sono provvisori e presentano un break nella serie storica.
Grafico: rapportodiritti.it vai su rapportodiritti.it

Per leggere in modo corretto le dinamiche del mondo universitario è necessaria una riflessione, seppur breve, sul mercato del lavoro, guardando in particolare al momento della transizione dal sistema di istruzione e formazione al mondo del lavoro. L'indicatore utilizzato è il tasso di occupazione dei 20-34enni non più inseriti in un percorso di istruzione e formazione, che hanno conseguito un titolo di studio secondario superiore o terziario da uno a non più di tre anni, un segnale dell'occupabilità dei giovani utilizzato anche in chiave europea. L'obiettivo per il 2020 era prefissato al raggiungimento di un valore medio europeo pari all'82%. In Italia il tasso di occupazione dei ragazzi diplomati o laureati da meno di tre anni, è stimato pari al 56,8% (-1,9 punti rispetto al 2019): il 50,1% tra i diplomati (-2,8 punti) e il 64,1% tra i laureati (-0,8 punti). A causa dell'impatto sull'economia della crisi pandemica Covid-19, si inverte la dinamica tendenziale che aveva registrato, dal 2015, un'importante crescita dei tassi di occupazione dei giovani in transizione scuola-lavoro, dopo il gravissimo deterioramento del quadro occupazionale giovanile italiano negli anni della crisi. Peraltro, così come abbiamo visto per la dinamica delle immatricolazioni, nonostante l'andamento positivo degli ultimi anni, i valori degli indicatori restavano nel 2019 ancora molto distanti dai livelli pre-crisi; questa battuta di arresto si inserisce, dunque, in un quadro di per sé già molto critico con un divario con il resto dell'Europa molto ampio. L'Italia è, infatti, penultima tra i Paesi dell'Unione per occupabilità dei giovani all'uscita dagli studi. Insieme alla Grecia si trova in posizione davvero isolata sia per quanto riguarda gli sbocchi occupazionali dei diplomati che per quanto riguarda quelli dei laureati²⁹.

Non sorprende trovare lo stesso andamento in un'altra faccia del prisma che ricostruisce la condizione dei giovani tra i 15 e i 29 anni: i NEET³⁰. Il fenomeno interessava nel 2008 il 19,2 per cento di questa fascia di età in Italia e il 13 per cento in Europa; da noi è cresciuto più velocemente di quanto non sia avvenuto nella media Ue27 fino a interessare nel 2014 – al culmine della crisi occupazionale – più di un giovane su quattro (25,5%, oltre 10 punti percentuali al di sopra della media Ue27). Successivamente la quota è diminuita lentamente, risalendo però al 23,3% nel 2020. L'incidenza è maggiore tra gli stranieri (35,2% contro 22% degli

.....

29 ISTAT Annuario Statistico Italiano 2021 https://www.istat.it/storage/ASI/2021/ASI_2021.pdf

30 Neither in Employment nor in Education and Training

italiani), nel Mezzogiorno (32,6% contro 16,8% nel Nord), tra le donne (25,4% contro 21,4% degli uomini) e aumenta con l'età (31,5% tra 25-29 anni contro 11,1% tra 15-19 anni). Se da un lato un ragazzo su quattro non lavora e non studia, dall'altro la quota dei giovani che decidono di lasciare il paese per l'estero è in continuo aumento. In generale nel corso degli ultimi 10 anni sono stati quasi un milione gli italiani "cancellati" per l'estero e il loro numero è aumentato con un ritmo crescente nel tempo, superando le 100mila unità all'anno già a partire dal 2015. Di questi emigranti tra 2008 e 2020 sono 355mila i giovani tra 25-34 anni e circa 96mila coetanei sono rimpatriati. La differenza tra rimpatri ed espatri è rimasta costantemente negativa negli anni e, cumulata tra 2008 e 2020, porta a una perdita complessiva di 259mila giovani, di cui 93mila con al più la licenza media (36%), 91mila diplomati (35%) e 76mila laureati (29%).³¹ A partire dal 2008 c'è stato un costante ampliamento dei tassi netti annui di migratorietà, con uno squilibrio tra uscite e rientri maggiore per chi ha bassa istruzione e per i laureati, soprattutto se maschi. Le limitate prospettive occupazionali generali spingono sempre più laureati a lasciare il Paese (+41,8 per cento, rispetto al 2013)³².

La "fuga di cervelli" non è compensata da un analogo afflusso di persone altamente qualificate dall'estero: il saldo netto è, dunque, negativo. Il blocco della mobilità ha portato una diminuzione nel 2020 degli espatri di giovani laureati rispetto alla media 2015-2019 (-5,6%), ma non ha aumentato la quota di rimpatri, nonostante molte aziende abbiano adottato soluzioni di smart working.

DIDATTICA E DIDATTICA A DISTANZA

Per quanto riguarda la preparazione degli studenti universitari circa il 50% degli immatricolati presenta una preparazione modesta e riscontra notevoli difficoltà nel superare gli esami del primo anno, invero alcune difficoltà permangono anche negli anni successivi al primo. La difficoltà degli studenti immatricolati al primo anno dei corsi di laurea è evidente se si guarda il numero di crediti conseguiti: nell'anno accademico 2019/2020 sono stati conseguiti solo il 50 per cento dei CFU da parte di studenti immatricolati in Università del Sud e Isole, poco più del 55 per cento di CFU al Centro, circa il 59 per cento nell'area Nord-Ovest e il 66 per cento nel Nord-Est.³³

C5. Tabella 1 • Percentuale dei cfu conseguiti dagli studenti immatricolati al primo anno rispetto al cfu da conseguire

Area Geografica	A.A. 2016/2017	A.A. 2017/2018	A.A. 2018/2019	A.A. 2019/2020
NORD-OVEST	59,5%	58,7%	60,2%	59,2%
NORD-EST	66,5%	66,1%	66,4%	65,9%
CENTRO	56%	56,1%	56,3%	55,2%
SUD	52,1%	50,5%	53,4%	51,7%
ISOLE	52,2%	51,1%	51%	50,5%

vai su rapportodiritti.it

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> - Fonte: ANVUR - Elaborazione su dati ANS - Scaricare i dati - Creato con Datawrapper

31 Dossier Statistico Immigrazione 2021 <https://www.aziendaisola.it/public/Dossier-Statistico-Immigrazione-2021.pdf>

32 Corte dei conti referto sull'università <https://www.corteconti.it/Download?id=5078c35f-a683-482b-821c-33e05f1ac3e5>

33 CORTE DEI CONTI REFERTO SULLE UNIVERSITÀ 2021 <https://www.corteconti.it/Download?id=5078c35f-a683-482b-821c-33e05f1ac3e5>

Proprio prendendo in esame il numero di crediti conseguiti, una prima ricerca³⁴ sull’impatto della DAD nel sistema universitario mostra risultati interessanti. Attraverso una strategia di “differenza nelle differenze” utilizzando i dati amministrativi è stato possibile stimare come la DAD abbia comportato una complessiva riduzione di 1,4 crediti conseguiti dagli studenti in un semestre, effetto che corrisponde a una riduzione di circa l’8 per cento. Effetti negativi simili si riscontrano anche su un indicatore che tiene conto sia dei crediti conseguiti sia del voto ottenuto agli esami.

Dalle stime emerge una differenza significativa fra gli studenti dei primi anni e gli studenti con più esperienza delle magistrali: mentre nel primo caso troviamo un effetto negativo più rilevante (-2 crediti circa), nel caso degli studenti delle magistrali l’effetto della Dad si riduce fino quasi ad annullarsi.

UNIVERSITÀ TELEMATICA

Parlando di didattica a distanza meritano un piccolo focus le 11 Università Telematiche del paese che, visto lo spazio conquistato dalla DAD, saranno certamente da osservare con attenzione nei prossimi anni. Questi enti sono circa un terzo delle Università non statali, del cui gruppo fanno parte (11 su 31 Università non statali). Elenco con i riferimenti normativi di istituzione:

- Università Online Guglielmo Marconi, istituita con d.m 1° marzo 2004, Roma;
- Università Online Unitelma Sapienza, istituita con d.m. 7 maggio 2004, Roma;
- Università Online Internazionale Uninettuno – UTIU, istituita con d.m. 15 aprile 2005 Roma;
- Università Online Niccolò Cusano, istituita con d.m. 10 maggio 2006, Roma;
- Università Online eCampus, istituita con d.m. 30 gennaio 2006, Novedrate;
- Università Online San Raffaele, istituita con d.m. 8 maggio 2006, Roma e Milano;
- Università Online Mercatorum, autorizzata con d.m. 10 maggio 2006, Roma;
- Università Online Pegaso, istituita con d.m. 20 aprile 2006, Napoli;
- Università Online IUL, istituita con d.m. 2 dicembre 2005, Firenze;
- Università Online Giustino Fortunato, istituita con d.m. 13 aprile 2006 Benevento;
- Università Online Leonardo Da Vinci, istituita con d.m. 16 novembre del 2004, Torrevicchia Teatina (CH)

Non è un caso che siano state istituite tutte tra il 2003 e il 2006: il fenomeno ha avuto inizio a partire dalla loro previsione in seno alla legge finanziaria per il 2003, ove l’art. 26, comma 5, intitolato “Disposizioni in materia di innovazione tecnologica”, ne legittimava l’istituzione e l’abilitazione a rilasciare titoli accademici, a condizione del superamento di procedure di accreditamento (delle Università e dei corsi di studio), da definirsi con decreto dell’allora Ministro dell’istruzione, dell’Università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro per l’innovazione e le tecnologie³⁵. In seguito l’evoluzione normativa ha subito molteplici battute di arresto portando di fatto all’impossibilità di accreditare nuove università.

È stato però possibile moltiplicare i corsi di laurea all’interno dei singoli istituti e questo ha permesso alle

.....

34 Online Teaching, Procrastination and Students’ Achievement: Evidence from COVID-19 Induced Remote Learning. Maria De Paola, Francesca Gioia, Vincenzo Scoppa in IZA <https://www.iza.org/publications/dp/15031/online-teaching-procrastination-and-students-achievement-evidence-from-covid-19-induced-remote-learning>

35 CORTE DEI CONTI REFERTO SULLE UNIVERSITÀ 2021. Per maggiori approfondimenti sulla legislazione delle università telematiche si rimanda a pag 175

11 università di crescere sia nell'offerta (passando da 100 a 120 corsi di laurea nell'ultimo triennio) che nel numero di iscritti.

C5. Tabella 2 • Numero di iscritti ai corsi di laurea per modalità della didattica per anno accademico

Tipo Università	Modalità didattica	a.a. 2016/17	a.a. 2017/18	a.a. 2018/19	a.a. 2019/20
STATALI	Convenzionale	1.471.605	1.475.308	1.473.675	1.481.042
	A distanza	2.767	2.795	2.867	2.110
	Mista	2.884	8.064	13.816	19.278
NON STATALI	Convenzionale	100.985	104.239	107.400	110.695
	A distanza	76.285	92.525	114.317	108.310
	Mista	91	222	308	479
Totale		1.654.617	1.683.153	1.712.383	1.721.914

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it/)

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ufficio di Statistica - MUR. Elaborazione su dati Anagrafe Nazionale degli Studenti Università (aggiornamento dati: gennaio 2021) • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Nel confronto tra l'anno accademico 2018/2019 con il 2016/2017 le Università telematiche hanno visto un aumento considerevole del numero di iscritti, che passano da poco più di 76.000 a più di 114.000 con una lieve flessione nell'anno 2019/20.

Le università telematiche sono sottoposte alla disciplina di verifica e accreditamento di ANVUR alle quali è correlato il contributo finanziario destinato alle Università non statali, di cui anche le telematiche possono beneficiare a partire dal 2005³⁶. Nel 2019 le università telematiche hanno ricevuto 2 milioni di euro di contribuzione pubblica. Le valutazioni del periodo 2016-2019 non sono state buone: hanno ricevuto un primo giudizio D-tel, "condizionato", il follow up è avvenuto per 5 su 6, con esito C-tel "soddisfacente". Solo 3 hanno ricevuto il giudizio soddisfacente in prima battuta³⁷. Solo 1 Università telematica su 11 ha ricevuto una valutazione superiore al valore "soddisfacente".

36 Anno in cui alla formula istitutiva "senza oneri a carico del bilancio dello Stato", contenuta nel testo di legge nella sua prima formulazione, è stata aggiunta una clausola di rinvio, a "quanto previsto dalla legge 29 luglio 1991, n. 243...128 (art. 4, comma 1-bis, del d.l. n. 35/2005, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80). Si tratta della legge che regola l'operatività delle Università e Istituti superiori non statali legalmente riconosciuti e ne disciplina la possibile contribuzione pubblica in ossequio ai principi costituzionali della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost..

37 "A-tel, molto positivo; B-tel, pienamente soddisfacente; C-tel, soddisfacente; D-tel, condizionato; E-tel, insoddisfacente." Gli indici di valutazione per il periodo 2016-2019 sono riportati nel d.m. n. 987/2016

DAD piattaforme e privacy

Questi anni di pandemia hanno allontanato gli studenti dalle aule fisiche delle scuole e delle università portandoli all'interno di aule virtuali nelle quali si sono incontrati, hanno seguito le lezioni, svolto compiti ed esami. Ma di chi sono queste aule virtuali? Molte scuole e altrettante Università hanno fatto ricorso a strumenti disponibili in rete, piattaforme progettate dalle grandi Big Tech americane, come Microsoft Teams, Google Meet, Zoom e altre. Non sembra però si sia ancora aperta una riflessione profonda sulla tipologia e la proprietà di queste piattaforme, né in generale sul processo di piattaformaizzazione³⁸ dell'istruzione, che coinvolge molteplici aspetti riguardo ai dati (la produzione, l'utilizzo e la protezione) ma anche rispetto alla costruzione di un ambiente pedagogico educativo.

Sul primo fronte avevamo già visto (RAPPORTO 2020) come il Ministero si sia affidato alle grandi aziende Microsoft, Google, Amazon, lasciando ai singoli istituti grande libertà di scelta, così che ogni scuola ha lavorato in modo autonomo, basandosi sostanzialmente sull'esperienza del personale docente. Libertà di scelta ma anche onere di provvedere alla gestione dei rapporti con i fornitori e per il Dirigente scolastico della conservazione dei dati³⁹.

Si è andati incontro a una dipendenza da queste tipologie di piattaforme private, quando potrebbero essere messe in campo soluzioni con software open source gestiti in autonomia delle istituzioni formative⁴⁰. In ambito universitario questa cessione di sovranità al privato è già avvenuta nel campo della posta elettronica e dell'editoria e delle pubblicazioni scientifiche⁴¹, con conseguenze rilevanti nella protezione dei dati personali che si riflette sull'autonomia dell'Università e delle sue componenti.⁴²

Il secondo aspetto di criticità, meno evidente ma comunque decisivo, riguarda l'influenza pedagogico-educativa dell'ambiente digitale per l'erogazione della didattica⁴³. L'organizzazione dei contenuti all'interno dello spazio virtuale, non è mai neutra: è costruita per la produzione di dati e metadati, potenzialmente riutilizzabili per il raggiungimento di ulteriori obiettivi economici, politici, culturali e di ricerca connessi all'output educativo proposto. Il processo di selezione alla base della personalizzazione della piattaforma online, così, può avere effetti culturali irreversibili compiendo una discriminazione a monte di idee e saperi che gli studenti possono acquisire direttamente o indirettamente attraverso la piattaforma, seguendo la logica dei filter bubbles (le bolle digitali che conosciamo sui social) già generabili dagli algoritmi.

La questione della piattaformaizzazione del sistema di istruzione nazionale può essere discussa a partire dalle quattro dimensioni tracciate da José Van Dijck in "Platform society": a) tecnologica, adottando un codice aperto, modificabile e trasparente; b) culturale, inserendo collaborazioni con enti di ricerca e università al fine di cogliere l'obiettivo del benessere etico-sociale e non l'utile economico; c) sociale, attraverso l'uso di codici deontologici e copyright; d) economica, trasformando le aule virtuali in vere aule scolastiche, estranee alla logica del profitto, della produzione di dati, dell'estrazione di valore economico, della pubblicità. Appare fonamen-

.....
38 Con tale termine si fa riferimento a un ambiente online alimentato da dati, organizzato attraverso algoritmi e interfacce, formalizzato attraverso rapporti di proprietà, orientato a modelli di business e governato da specifici termini di utilizzo per gli utenti, ma con obiettivi di tipo educativo.

39 Didattica Digitale Integrata e tutela della privacy: indicazioni generali Ministero dell'istruzione <https://www.istruzione.it/rientriamoascuola/allegati/Didattica-Digitale-Integrata-e-tutela-della-privacy-Indicazioni-general.pdf> Didattica Digitale Integrata e tutela della privacy: indicazioni generali

40 Due esempi: Consortium GARR, un'associazione senza fini di lucro fondata sotto l'egida del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, composta da CNR, ENEA, INAF, INFN, INGV e tutte le università italiane rappresentate dalla Fondazione CRUI. Big Blue Bottom, in uso al Politecnico di Torino da più di 10 anni, è un software open source specifico per la didattica on-line Funziona su tutti i dispositivi e S.O. dentro un browser (WEBRTC), non richiede account, semplice registrazione e pubblicazione lezioni, integrabile, estendibile e personalizzabile nelle sue funzionalità.

41 La "Posta Elettronica" negli Atenei Italiani Damiano Verzulli <https://dublog.soabit.com/la-posta-elettronica-negli-atenei-italiani/>

42 Università delle piattaforme: la DAD, il business dei dati personali e la fine dell'autonomia Roberto Caso <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/universita-delle-piattaforme-la-dad-il-business-dei-dati-personali-e-la-fine-dellautonomia/>

43 L'istruzione in mano alle piattaforme digitali: responsabilità e problemi da considerare IDA CORTONI <https://www.agendadigitale.eu/scuola-digitale/istruzione-in-mano-alle-piattaforme-digitali-responsabilita-e-problemi-da-considerare/>

tale che sia collocata al centro dell'insegnamento scolastico e universitario l'analisi critica del controllo delle infrastrutture di comunicazione del sapere e lo sviluppo di interventi normativi di carattere nazionale ed europeo sull'interoperabilità, sulla proprietà intellettuale e sulla valutazione della ricerca e della didattica, nonché applicazioni tempestive e incisive della normativa sulla protezione dei dati personali.⁴⁴

IL VALORE DELLA ED-TECH

Tutte queste riflessioni nascono da un dato incontrovertibile: la didattica a distanza è diventata un nuovo business. Un mercato, quello dell'ed-tech⁴⁵, con potenzialità di crescita gigantesche, che arriverà a sfiorare nel 2022 i trecento miliardi di dollari (erano 183 nel 2019), prevedendo un tasso di crescita del 16% annuo fino al 2025⁴⁶. Non si tratta solo delle aule virtuali ma di servizi diversificati, tra cui tutoraggio, formazione aziendale ed e-learning per corsi universitari. Nonostante i giganti americani delle piattaforme, la prima azienda mondiale è una piattaforma indiana di ripetizioni, valutata 21 miliardi di dollari, seguono cinque aziende cinesi, che si concentrano su lingue straniere e ripetizioni, poi arrivano le statunitensi che aprono un settore differente ma molto quotato, quello dell'aggiornamento dei dipendenti. In Europa si conta un solo unicorno dell'ed-tech al nono posto nella classifica mondiale, GoStudent⁴⁷, una piattaforma di ripetizioni on line attiva anche in Italia.

Un piccolo focus su una delle più vecchie piattaforme di e-learning: nata nel 2012 Coursera⁴⁸ è oggi all'11 posto per valutazione tra le stelle dell'ed-tech. Offre corsi universitari gratuiti in formato Massive Open Online Courses (Mooc)⁴⁹ e coinvolge un centinaio di Università in tutto il mondo. È possibile ottenere attestati ufficiali con un costo che copra le spese amministrative e di verifica. Tra le più conosciute e prestigiose, nel 2020 segna un +30 milioni di studenti/utenti che si aggiungono ai 44 milioni di partenza, dimostrando come la chiusura delle scuole abbia spinto moltissimi studenti a cercare nuovi supporti. Ci fa anche riflettere sul fatto che solo le potenzialità dell'accesso on line possano sopportare questi flussi.

Se da un lato la diffusione delle piattaforme di istruzione online possono amplificare l'accesso all'istruzione, risultando più accessibili e più economiche, d'altro canto potrebbero ulteriormente amplificare il divario tra paesi ricchi e poveri, considerando la necessità di accesso a un portatile, internet ed energia. Su questo aspetto, una posizione molto particolare è quella del CEO di Coursera Jeff Maggioncalda⁵⁰ che utilizza l'analogia tra la diffusione del telefono fisso e cellulare a ciò che potrebbe succedere tra università fisica e istruzione on line; il CEO evidenzia come nei paesi in via di sviluppo la mancanza delle infrastrutture idonee alla costruzione delle linee telefoniche abbia impedito per lunghi anni l'accesso al telefono; l'arrivo dei cellulari ha avuto invece una diffusione rapida e capillare, portando in un secondo momento con una spinta virtuosa a costruire e allargare l'infrastruttura. Così potrebbe accadere con l'e-learning: anche se non tutti i paesi hanno le risorse per costruire Università o Università sufficientemente grandi o diversificate, tutti hanno interesse a rendere accessibile internet veloce; la connettività non deve essere continua, visto che le lezioni possono essere scaricate e fruite offline, e questo può permettere a molti di seguirle.

Non sappiamo quanto possa essere realistica questa metafora ma Coursera ha i numeri più alti di studenti

.....

44 Università delle piattaforme: la DAD, il business dei dati personali e la fine dell'autonomia Roberto Caso <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/universita-delle-piattaforme-la-dad-il-business-dei-dati-personali-e-la-fine-della-autonomia/>

45 Ed-Tech rappresenta la frazione "tecnologica" dell'educazione, che comprende lezioni al pc ma anche realtà virtuale e aumentata

46 Oltre la dad: le piattaforme che hanno fatto dell'istruzione digitale un business miliardario <https://www.wired.it/gallery/istruzione-online-dad-piattaforme/>

47 Go Student <https://www.gostudent.org/it>

48 Coursera <https://www.coursera.org/>

49 Corsi pensati per coinvolgere a distanza un numero elevato di studenti che provengano da paesi diversi e da diverse condizioni.

50 Jeff Maggioncalda: L'online learning, non solo scuola e accademia ma anche reskilling <https://www.wired.it/video/watch/jeff-maggioncalda-lonline-learning-non-solo-scuola-e-accademia-ma-anche-reskilling>

utenti in paesi con livelli di istruzione molto bassi: dopo gli Stati Uniti, infatti, c'è l'India con 12 milioni di studenti, seguita da Messico con 4,3 milioni e Brasile con 3,4 milioni. Molto importante potrà essere l'e-learning nel processo di riqualificazione dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, ma anche di aggiornamento continuo per le nuove esigenze delle aziende.

Invalsi

Le prove INVALSI⁵¹ ricevono da anni molteplici critiche, che ne hanno evidenziato i limiti e le problematiche, sottolineando come siano uno strumento incompleto per la valutazione e come possano alterare le finalità dell'istruzione portando a un addestramento degli alunni per ottenere buoni risultati. Lo scopo della scuola, far nascere lo spirito critico, non può certo essere misurato attraverso dei test a crocette.

Contestualizzate e utilizzate per analisi generali possono però fornire informazioni utili per valutare progressi e regressi del sistema scolastico; vi facciamo riferimento in questo paragrafo per tentare di estrapolare un'idea degli effetti che la chiusura delle scuole e il ricorso alla didattica a distanza hanno prodotto sugli studenti, dalle elementari all'ultimo anno delle superiori.

Cosa sono? Le prove INVALSI sono dei test nazionali standardizzati di carattere censuario, somministrati alla fine dell'anno scolastico nelle classi seconda e quinta della primaria (elementari), terza della secondaria di primo grado (medie), seconda e quinta della secondaria di secondo grado (superiori). Le prove si svolgono in forma cartacea alle elementari e sono invece computer based negli altri cicli. Rilevano la preparazione degli alunni in tre materie: matematica, italiano e lingua inglese.

Queste prove si svolgono dall'anno scolastico 2005-2006 con cadenza annuale. A partire dal 2015-16 (al compimento di un ciclo scolastico) i dati Invalsi possono essere rapportati al contesto socio economico dell'istituzione scolastica e misurare il così detto effetto scuola, "ovvero il contributo dell'istituto scolastico al cambiamento del livello di competenza degli allievi"⁵².

I RISULTATI 2021

Vediamo insieme i risultati ottenuti dagli studenti italiani nelle Prove INVALSI 2021, che hanno coinvolto oltre 1.100.000 allievi delle classi II e V della Scuola primaria, circa 530.000 studenti della III Secondaria di primo grado e circa 475.000 studenti dell'ultimo anno della Secondaria di secondo grado. Questi numeri vengono confrontati con i dati relativi al 2018 e 2019, dato che nel 2020 non è stato possibile svolgere le prove.

Nella scuola primaria il confronto dell'indagine 2021 con la precedente presenta un quadro di sostanziale stabilità. I risultati medi per italiano sono simili a quelli dell'indagine 2019, con un leggero incremento degli allievi che si attestano ai livelli più alti. Per matematica si osserva un leggero calo del risultato medio complessivo e una piccola riduzione del numero degli allievi che raggiungono risultati buoni o molto buoni. Complessivamente buoni e non dissimili da quelli del 2019 sono i risultati per Inglese.

.....
51 Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione

52 L'effetto scuola valuta il peso dei fattori esterni alla scuola rispetto a quelli interni, e si calcola sottraendo al punteggio ottenuto dagli studenti alla fine del ciclo scolastico quello d'ingresso, ottenuto al termine del ciclo precedente, tenendo conto anche di quello che gli allievi possedevano al momento dell'ingresso. Questo viene stimato in base a una serie di fattori individuali e sociali relativi al contesto personale e scolastico, come ad esempio il genere, la nazionalità, la data di arrivo della famiglia in Italia, il contesto socioeconomico medio della scuola frequentata, il fatto di essere in anticipo o in ritardo nel percorso scolastico, il numero di ore dedicate all'italiano e alla matematica, ecc. Effetto scuola <https://www.invalsiopen.it/risultati/effetto-scuola-prove-nazionali/>

Va tenuto conto del fatto che le scuole elementari hanno sofferto meno delle chiusure legate alla circolazione del virus. Dall'altra parte questo significa che la situazione non è mutata e che tutte le problematiche presenti sono rimaste invariate: il forte divario territoriale, con risultati migliori nel nord-est e peggiori nel sud e nelle isole; il Meridione risulta sempre caratterizzato da una forte incidenza della differenza tra scuole e tra classi, una condizione che produce grandi disuguaglianze dato che la scuola primaria nel Mezzogiorno fatica maggiormente a garantire uguali opportunità a tutti. In generale le piccole differenze che si riscontrano all'interno della scuola primaria si amplificano enormemente nei gradi successivi.⁵³ Scuola secondaria di primo grado. Rispetto agli anni precedenti, non raggiunge livelli adeguati di competenza:

- 39% degli studenti per italiano (5 punti percentuali in più sia rispetto al 2018 sia rispetto al 2019);
- il 45% degli studenti per matematica (5 punti percentuali in più rispetto al 2018 e 6 punti percentuali in più rispetto al 2019);
- il 24% degli studenti per inglese-lettura (2 punti percentuali in meno rispetto al 2018 e 2 punti percentuali in più rispetto al 2019)
- il 41% per inglese-ascolto (3 punti percentuali in meno rispetto al 2018 e 1 punto percentuale in più rispetto al 2019).

Scuola secondaria di secondo grado. Gli studenti hanno un calo vistoso per italiano e matematica, più contenuto, con oscillazioni poco più che fisiologiche, per inglese. Non raggiunge livelli soddisfacenti:

- il 44% degli studenti per italiano (9 punti percentuali in più rispetto al 2019),
- il 51% per matematica (9 punti percentuali in più rispetto al 2019),
- il 51% per inglese-lettura (3 punti percentuali in più rispetto al 2019),
- il 63% per inglese-ascolto (2 punti percentuali in più rispetto al 2019).

LA PROVENIENZA SOCIO ECONOMICA

Se si analizzano i dati presenti sul sito INVALSI con una prospettiva temporale più ampia, appare evidente come negli ultimi 15 anni le prestazioni degli studenti siano andate gradualmente peggiorando. La didattica a distanza ha quindi solo amplificato e forse velocizzato una tendenza presente già da tempo. Dall'analisi emerge come uno dei fattori determinanti nel rendimento scolastico sia la classe sociale di appartenenza. In questo senso aver tolto la scuola come luogo fisico di fruizione di cultura, di socialità, di accesso alla conoscenza, ha enormemente penalizzato chi si trova in una condizione di svantaggio.

A conferma di questa evidenza un dato tra tutti emerso dal rapporto 2021 è la perdita di allievi resilienti, cioè quei ragazzi che pur provenendo da un contesto socio economico difficile riescono a eccellere. Si riduce quindi l'effetto perequativo della scuola⁵⁴.

Per la valutazione di questo dato INVALSI utilizza l'ESC, Economic, Social and Cultural Status Index, l'indicatore dello status socio-economico-culturale dello studente, lo stesso utilizzato anche da OCSE PISA.

Questo indice si compone di tre elementi: lo status occupazionale dei genitori; il livello d'istruzione dei genitori espresso in anni d'istruzione formale conseguita; il possesso di alcuni beni materiali considerati fa-

53 RILEVAZIONI NAZIONALI DEGLI APPRENDIMENTI 2020-21 https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2021/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/14_07_2021/Sintesi_Primi_Risultati_Prove_INVALSI_2021.pdf#page=3

54 Roberto Ricci, presidente INVALSI, intervento XI Commissione (lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati Pandemia e disuguaglianze nel mondo del lavoro, audizione Invalsi https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=12830

vorevoli all'apprendimento (libri, luogo di studio, computer, ecc...). Permette di isolare l'impatto del fattore socio economico sui risultati ottenuti dagli studenti a scuola.

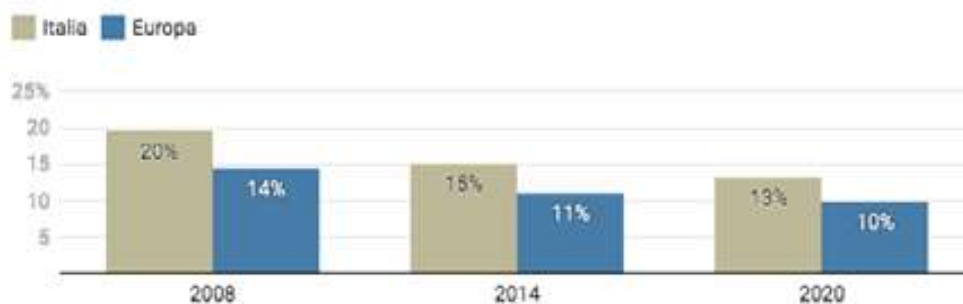
Attraverso questa analisi è emerso come in tutte le materie le perdite maggiori di apprendimento si registrano tra gli allievi che provengono da contesti socio-economico-culturali più sfavorevoli. In tutte le materie testate e in tutti i gradi scolastici i punteggi delle prove crescono man mano che aumenta l'indicatore ESCS⁵⁵.

Lo stesso dato emerge dall'indagine OCSE PISA 2018⁵⁶ (prima dell'impatto pandemico) e si può estendere a tutti i paesi coinvolti⁵⁷.

Nella Prova di Lettura, ad esempio, il 10% degli allievi con un background più favorevole ha ottenuto un punteggio medio più alto di 141 punti rispetto al 10% degli studenti con una situazione di provenienza più fragile: una differenza pari a più di tre anni di scuola.

La differenza di provenienza impatta in modo molto significativo sulle aspettative degli alunni: gli studenti svantaggiati, hanno ambizioni inferiori a quanto ci si aspetterebbe dato il loro rendimento scolastico tanto che circa due studenti svantaggiati su cinque che raggiungono alti livelli non si aspettano di completare l'istruzione terziaria, mentre per i ragazzi che provengono da condizioni migliori sole uno su otto non pensa di andare all'università. Quest'ultimo dato è lo specchio esatto delle condizioni disastrose della mobilità sociale nel nostro paese (vedi rapporto 2019) dove la classe sociale di partenza conta ormai più di ogni altro fattore nel determinare il destino lavorativo dei cittadini. Nel rapporto sulla mobilità sociale 2020⁵⁸, l'Italia si colloca al 34° posto, la Germania 11°, Francia 12°, Spagna 28°, in Europa peggio di noi solo l'Ungheria al 37° posto.

C5. Grafico 3 /A • Giovani dai 18 ai 24 anni d'età che hanno abbandonato prematuramente gli studi in Italia e in Europa (EU 27), valori% sul totale della popolazione



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

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Dati Italia: Istat - Dati Europa (EU27): Eurostat • [Scaricare i dati](#) • [Creati con Datawrapper](#)

55 Approfondimento INVALSI 2019 <https://www.invalsiopen.it/rapporto-invalsi-2019-indicatore-esecs/>

56 PISA - acronimo di Programme for International Student Assessment - è un'indagine internazionale promossa dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) oggi alla sua settima edizione (PISA 2018) che ha coinvolto 79 Paesi.

57 Programme for international student assessment (PISA) results from PISA 2018 https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_ITA_IT.pdf

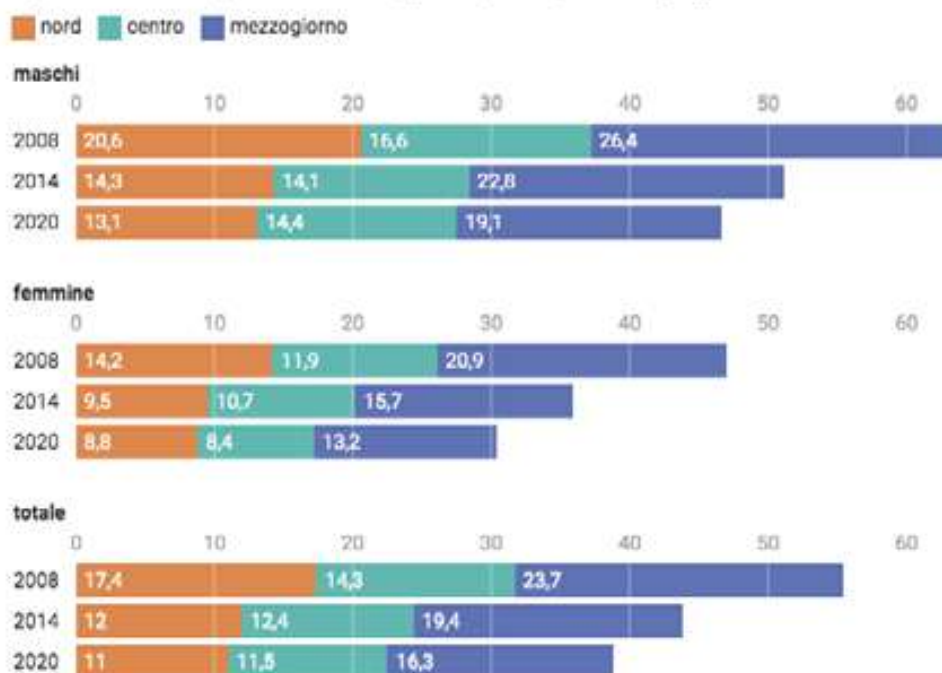
58 The Global Social Mobility Report 2020 Equality, Opportunity and a New Economic Imperative https://www3.weforum.org/docs/Global_Social_Mobility_Report.pdf

DISPERSIONE SCOLASTICA IMPLICITA ED ESPLICITA

Conosciamo fin troppo bene il fenomeno della dispersione scolastica (esplicita) cioè quei ragazzi tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato la scuola avendo conseguito il titolo di scuola secondaria di primo grado (la terza media).

C5. Grafico 3 /B • Giovani dai 18 ai 24 anni d'età che abbandonano prematuramente gli studi

Il grafico rappresenta la percentuale di giovani, rispetto al totale del gruppo di riferimento (totale dei maschi, totale delle femmine o totale di maschi e femmine nella fascia d'età 18-24) che abbandona prematuramente gli studi, divisa per zone geografiche.



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

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

Questa popolazione è definita ELET, Early Leavers from Education and Training. L'Europa ha stabilito un nuovo obiettivo: entro il 2030 ridurre l'abbandono scolastico al 9 %⁵⁹. L'Italia al momento non ha raggiunto neppure l'obiettivo fissato per il 2020, 10%, nonostante i forti miglioramenti degli ultimi anni che ci hanno visto passare dal 19% del 2009 al 13,5% del 2019).⁶⁰

Un altro aspetto molto preoccupante che i dati INVALSI ci permettono di leggere è la cosiddetta dispersione implicita⁶¹, cioè quegli studenti dell'ultimo anno di Scuola secondaria di secondo grado che conseguono il

59 Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030) - Febbraio 2021 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G0226\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G0226(01)&from=EN)

60 Per un approfondimento si rimanda al rapporto 2019; rapporto ISTAT dispersione scolastica 2021 <https://www.istat.it/it/files/2021/07/Istat-Audizione-Dispersione-scolastica-18-giugno-2021.pdf>

61 La Dispersione scolastica in Italia INVALSI <https://www.invalsiopen.it/risultati/risultati-prove-invalsi-2021/dispersione-scolastica-italia/>

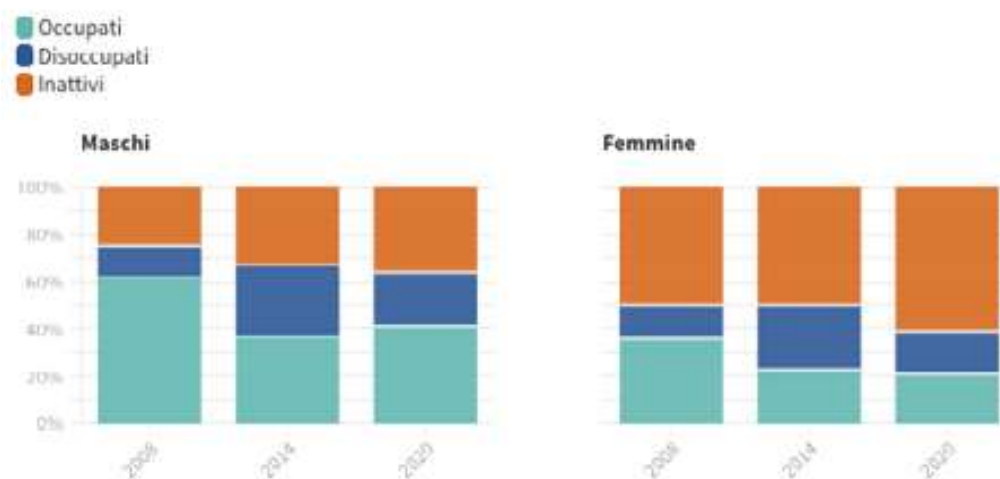
diploma senza aver acquisito le competenze fondamentali⁶². In questo senso la pandemia ha avuto un effetto fortissimo: nel 2021 in Italia il 9,5% degli studenti termina la Scuola secondaria di secondo grado con competenze di base decisamente inadeguate, 2,5% punti in più rispetto al 2019.

Oltre alle modalità con cui si è fatta scuola negli ultimi due anni può avere inciso su questo dato anche l'input arrivato dal Ministero alla "promozione sicura": nel 2020, in base al D.L. 22/2020⁶³ tutti gli alunni sono stati ammessi all'Esame di Stato, in deroga a tutti i criteri stabiliti dall'articolo 13, del D.L. 21/2017 (valutazione e frequenza delle lezioni).

Nel 2021 l'ammissione all'Esame di Stato è stata possibile anche in questo caso in deroga all'articolo 13 ma al solo comma 2 lettera b⁶⁴, gli studenti sono stati ammessi anche senza la sufficienza in tutte le materie⁶⁵. Di sicuro i dati sulla dispersione implicita ricalcano quelli dell'abbandono scolastico sia per tipologia di studenti (più forte tra i maschi e tra i ragazzi stranieri), sia per geografia con una disparità territoriale vertiginosa: Calabria e Campania sono le regioni con i risultati peggiori, rispettivamente il 22,4% e il 20% degli alunni si diploma senza aver acquisito le competenze minime⁶⁶, mentre il 16,6% e il 17,3% dei ragazzi al diploma non arriva. Questo significa che in queste due regioni uno studente su tre è disperso. I dati sulla dispersione totale (implicita + esplicita) sono simili in Sicilia 35,9%, Puglia 31,8% e Sardegna 27,2%.

La dispersione implicita si riduce invece in Valle d'Aosta (dispersione implicita 1,5% esplicita 11,6%), Piemonte (d.i.2,5% d.e.12%), Trento (d.i. 0% e d.e.19 %), Friuli-Venezia Giulia (1,7% e 8,5%), Molise (6,8% e 8,6%) e Basilicata(10,8% e 10,1%).

C5. Grafico 3 /C • Condizione professionale in Italia dei giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato precocemente gli studi negli anni 2008, 2014, 2020, per genere. Valori % sul totale della popolazione



Fonte: Elaborazione dati Istat Angelica Gatti, Grafico: rapportodiritti.it

62 Le disuguaglianze che non si vedono senza dati per tutti <https://www.invalsiopen.it/leggere-diseguaglianze-dati/#:~:text=Con%20la%20pandemia%20sono%20aumentati,in%20pi%C3%B9%20rispetto%20al%202019>.

63 DECRETO-LEGGE 8 aprile 2020, n. 22 Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato. (20G00042) (GU Serie Generale n.93 del 08-04-2020) <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/08/20G00042/sg>.

64 DECRETO LEGISLATIVO 13 aprile 2017, n. 62 Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/16/17G00070/sg>.

65 Esami di Stato nel secondo ciclo di istruzione per l'anno scolastico 2020/2021. <https://www.miur.gov.it/documents/20182/5407202/OM-Esami+di+Stato+nel+secondo+ciclo+di+istruzione+per+l+anno+scolastico+20202021.pdf/087431c4-6103-202c-29c1-26f250044730?t=1614865421465>.

66 Le disuguaglianze che non si vedono senza dati per tutti <https://www.invalsiopen.it/leggere-diseguaglianze-dati/>.

In generale nel paese il 23% dei giovani della fascia d'età 18-24 anni ha lasciato la scuola prima di effettuare l'esame di Stato, oppure l'ha terminata senza acquisire competenze di base minime (nel 2019 erano il 22,1%).

Per concludere riportiamo una riflessione di Luciano Canfora⁶⁷, molto critico sulle prove INVALSI, che ci aiuta ad inquadrare il problema della inadeguatezza della scuola a fornire ai ragazzi gli strumenti necessari.

Che cosa occorre fare secondo lei per tornare alla serietà di cui c'è bisogno

Questo è un problema enorme. Lo spirito di democratizzazione della scuola che si manifestò verso la fine degli anni Sessanta aveva due esiti possibili, uno positivo e uno negativo. Quello positivo andava nel senso di rifiutare gli atteggiamenti inutilmente e punitivamente autoritari, allargando il più possibile il cerchio degli utenti anche ai ceti che erano tradizionalmente ai margini. Questo non è avvenuto; si è verificato invece un altro fenomeno, un abbassamento del livello scolastico a suon di demagogia. Questo equivoco ha dato alla scuola dei colpi durissimi, dai quali non è facile risollevarsi.

Quindi?

Non si può dire: dopodomani cambiamo. Occorre conquistare uno stile diverso. Lo si può fare con l'aiuto del mondo universitario che invece normalmente si tiene ai margini, si disinteressa della scuola o ha verso di essa un approccio puramente possessivo. Occorrerebbe fare un lavoro di collaborazione molto umile ma molto concreto.”

.....
67 Intervista a Luciano Canfora 04.05.2013 Il Sussidiario <https://www.ilsussidiario.net/news/educazione/2013/5/4/scuola-canfora-via-subito-la-riforma-gelmini-e-l-INVALSI/389570/>

Capitolo

6. Lavoro

Scritto da: **Lorenzo Fanoli**



Il punto della situazione

Nel suo discorso di insediamento del 2 febbraio 2022 il Presidente Mattarella nel richiamare la centralità della dignità della persona e dei cittadini come guida dell'azione politica ha fatto esplicito riferimento al necessario contrasto della precarietà del lavoro.

In effetti soltanto il 35% delle forze di lavoro in Italia dispone di un contratto di lavoro prevalentemente stabile e a tempo pieno. Il restante 65% è composto sia da persone che non cercano e non sono disponibili a lavorare a tempo pieno ma che dispongono di un reddito sufficiente a garantirsi un'esistenza relativamente sicura sia da chi si trova in condizioni di lavoro precario o di disoccupazione.

Facendo una stima di massima sulla base dei dati diffusi periodicamente da Istat e da una serie complessa di ricerche sul campo si può valutare che un insieme compreso tra 7 e 9 milioni di persone nel nostro Paese si trova in una condizione lavorativa a bassa o nulla tutela.

La pandemia ha ulteriormente aggravato ed esteso il fenomeno e neanche la ripresa economica che si è verificata nel 2021 ha portato benefici e miglioramenti tangibili. Nel corso della Pandemia si sono persi quasi 700 mila posti di lavoro e il recupero che si è registrato nel 2021 non ha colmato questo gap. Infatti nel terzo trimestre del 2021 il numero di occupati complessivo era ancora di 350 mila unità inferiore a quello registrato a fine 2019. Va poi ricordato che buona parte dei contratti aperti nel 2021 sono stati a tempo determinato e parziale.

La riduzione dei tassi di attività ha riguardato in maniera particolare donne e giovani allargando tra loro ulteriormente l'area della precarietà.

Questo insieme di fattori si combina con l'aumento sempre più costante dei lavoratori poveri: secondo i dati recentemente diffusi da Eurostat il nostro Paese è al terzo posto in Europa per incidenza di working poors. La perdita progressiva di reddito dei lavoratori e la recrudescenza della precarietà si combina con l'incremento delle disparità e delle disuguaglianze: in media l'1% che sta in cima alla piramide sociale dispone di un reddito medio 20 volte superiore a quello di ogni singolo cittadino italiano.

Con la diffusione della pandemia è cresciuto anche il numero di persone che si trovano in condizioni di povertà assoluta, dopo la lieve riduzione che si era realizzata nel 2019 a seguito dell'introduzione del reddito di inclusione (REI) e del reddito cittadinanza. Inoltre le prime stime pubblicate da Istat relative al 2021 rendono il quadro di una situazione immutata.

L'introduzione del Reddito di Cittadinanza e del Reddito di Emergenza, sia pur con i limiti sottolineati da più parti, e nella loro scarsa efficacia sul fronte dell'inclusione lavorativa, hanno comunque consentito a circa 4 milioni di persone di non cadere in una situazione di estrema e conclamata indigenza. Si tratta di misure parziali che andrebbero rafforzate e ampliate, accompagnate da politiche più efficaci di contrasto all'esclusione e alla marginalizzazione sociale che non vanno tuttavia abolite. In questo senso, costituiscono una buona base su cui lavorare le linee guida proposte recentemente dalla Caritas, che vengono di seguito riprese in questo nostro capitolo.

Infine è necessaria una riflessione sul fenomeno delle "grandi dimissioni" che sta riguardando anche il nostro Paese. Nel primo semestre del 2021 sono più di un milione le persone che si sono dimesse volontariamente dal lavoro. Di fatto se l'occupazione non garantisce più, di per sé, l'accesso a un reddito adeguato per condurre un'esistenza dignitosa, il fenomeno delle dimissioni che si sta presentando diffusamente ci porta a ipotizzare che per molte persone il lavoro stesso sia diventato una gabbia da cui liberarsi.

Chi lavora e chi no e chi si trova in condizioni lavorative non tutelate

“Dignità è contrastare le povertà, la precarietà disperata e senza orizzonte che purtroppo mortifica le speranze di tante persone”.

Con queste parole il Presidente Mattarella nel suo discorso di insediamento del 2 febbraio 2022 ha evocato in maniera estremamente chiara l'articolo 26 della Costituzione:

“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

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

Vogliamo quindi partire proprio concentrando la nostra attenzione sul richiamo alla condizione di precariato e alle crescenti disparità della distribuzione del reddito contenute del discorso del Presidente per valutare la situazione e per misurare, in questa fase, se e come viene garantita un'esistenza libera e dignitosa attraverso il lavoro per i cittadini che vivono nel nostro Paese.

Innanzitutto, proviamo a fare un esercizio sui dati relativi alle diverse condizioni lavorative degli italiani per capire meglio le dimensioni e le caratteristiche dell'accesso al lavoro e al reddito e per ricostruire al meglio la dimensione e la diffusione della sofferenza economica, dell'insicurezza e delle condizioni di precariato.

Lo schema ad albero semplificato nel quale vengono riportati i valori relativi alle dimensioni delle diverse condizioni lavorative, ci consente una prima verifica sul numero di persone che si trovano in condizione di lavoro prevalentemente stabile e a tempo pieno: sono circa 18 milioni sommando lavoratori dipendenti e autonomi a tempo pieno ed escludendo gli oltre 700 mila sottoccupati stimati da Istat. Questo insieme rappresenta il 35% della delle forze di lavoro. Volendo poi escludere l'intero insieme di coloro che, secondo le stime Istat non cercano e non sono disponibili al lavoro (ma in questo insieme si trovano anche i 2 milioni di giovani che non studiano e non lavorano, i lavoratori sfiduciati e altre persone che comunque si trovano in questa condizione non per scelta ma per necessità) si ottiene una proporzione del 60%.

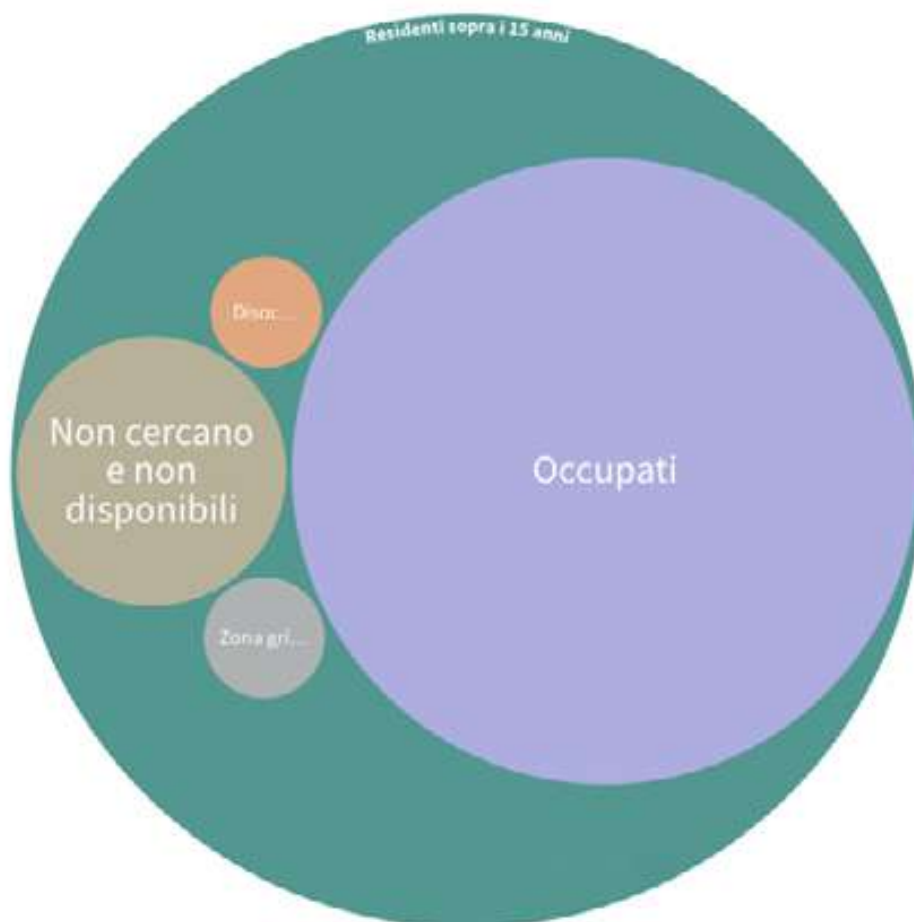
Di conseguenza ciò significa che il 40% delle persone che si trova in una qualche condizione lavorativa non sufficientemente stabile o di disoccupazione, molto probabilmente non dispone di un reddito da lavoro che gli consenta di sostenere in maniera autonoma la propria esistenza. Questo insieme, però, di per sé non significa che si tratti esclusivamente di lavoratori poveri o precari, tra essi ci sono molte persone che non si trovano in condizioni di necessità e che comunque, disponendo di altre risorse economiche, possono permettersi di dedicare soltanto una parte non prevalente del proprio tempo al lavoro.

Va considerata critica con ragionevole certezza la condizione degli oltre 3 milioni di lavoratori a part time involontario e sottoccupati, dei 2,5 milioni di disoccupati, di una parte consistente degli oltre 3 milioni di persone definite come appartenenti alla fascia grigia di inattività e di coloro che si trovano nell'insieme dei 3,2 milioni di unità di lavoro non regolare, stimate da Istat nelle ricerche periodiche che conduce sull'economia sommersa.

Facendo una stima grossolana si ottiene quindi un valore compreso tra i 7 e i 9 milioni di persone che si trovano in una situazione lavorativa a bassa o nulla tutela. In questo insieme vanno anche considerati almeno la metà dei circa 500 mila lavoratori autonomi con un solo committente che possono essere considerati a tutti gli effetti false partite IVA e la metà del milione di tirocinanti che ogni anno non ottengono un contratto di lavoro a seguito di tale esperienza.

C6. Grafico 1 • Mappa del lavoro in Italia, residenti sopra i 15 anni nel 2020 (dati in milioni di persone)

Tra i **7 e 9 milioni** di persone si trovano in una situazione lavorativa a bassa o nulla tutela. In questo insieme vanno anche considerati almeno **la metà dei circa 500 mila lavoratori autonomi** con un solo committente (che possono essere considerati false partite IVA) e la metà del **milione di tirocinanti** che ogni anno non ottengono un contratto di lavoro a seguito di tale esperienza.



Fonte: Elaborazione dati Istat, 2020 a cura di Lorenzo Fanoli, [Grafico: rapportodiritti.it](http://rapportodiritti.it)

Una valutazione di massima dell'evoluzione nel tempo dell'area della precarietà, che si può ricavare dai dati ufficiali periodicamente rilevati da Istat, può essere stimata attraverso i numeri relativi ai lavoratori che si trovano in condizione di sotto occupazione e di part time involontario.

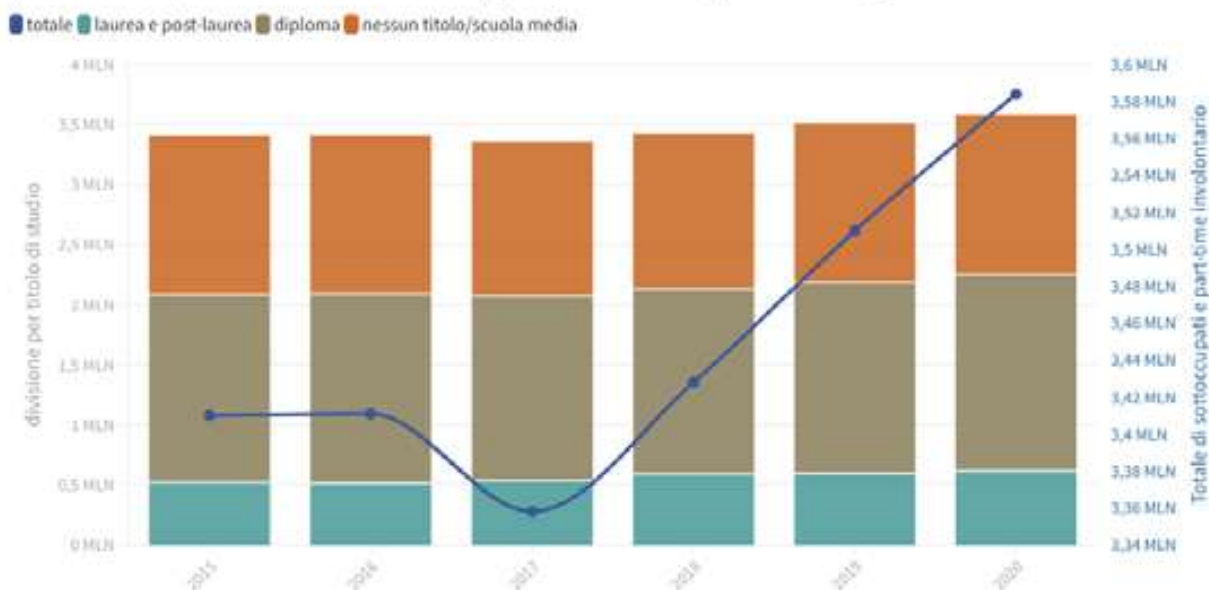
Tale condizione non solo non tende a diminuire ma è cresciuta negli ultimi due anni di 200 mila unità.

Deve poi, in particolare, destare preoccupazione l'andamento relativo alle persone con titolo di studio elevato e in possesso di un titolo universitario: complessivamente tra il 2015/2020 il numero di persone sottoccupate e in part-time involontario in possesso di un titolo di studio superiore si è incrementato del 18%. In pratica quello che risulta evidente è che progressivamente l'investimento in istruzione e formazione garantisce sempre meno l'accesso a posizioni lavorative stabili.

In pratica il lavoro oltre a diventare meno garantito per tutti tende a diventare anche sempre più povero.

C6. Grafico 2 • Lavoratori sottoccupati e part-time involontario dal 2015 al 2020 per titolo di studio (MLN di persone)

Il grafico rappresenta il numero di **lavoratori sottoccupati e part-time involontario** per titolo di studio rappresentato nelle colonne (*asse verticale sx*) e il numero totale di lavoratori rappresentato dalla linea (*asse verticale dx*)



Nel 2021 Le condizioni di sofferenza non diminuiscono

La pandemia e i lockdown nel 2020, che avevano colpito in maniera principale chi era occupato in modo saltuario e i titolari di contratti di lavoro atipici e a termine, hanno contribuito ad allargare la forbice tra lavoratori coperti da una rete di protezione sociale e tutti gli altri.

Per molti cittadini con impieghi irregolari in attività in cui non è possibile alcun tipo di lavoro “da remoto”, la pandemia ha coinciso con la sospensione, la perdita o una riduzione considerevole delle proprie fonti di reddito.

Nel corso della Pandemia e nonostante il blocco dei licenziamenti, nel 2020 si erano persi 682 mila posti di lavoro. È importante sottolineare che il 52,3% è costituito da donne che, invece, rappresentano solo il 41% del totale degli occupati, e il 55% è costituito da giovani tra i 15 e i 34 anni, giovani-adulti che pesano sul totale degli occupati appena per il 21,2%.

La pandemia ha dunque acuito le caratteristiche di un mercato del lavoro, già fortemente disuguale in termini di genere e di età, allargando inoltre il divario tra lavoratori più o meno tutelati. Molte delle posizioni chiuse nel 2020 riguardavano, infatti, lavori precari.

Anche l'attività dello *smartworking*, iniziato nella primavera 2020, ha amplificato le disuguaglianze sociali, in primo luogo tra chi ha potuto beneficiare di tale modalità di lavoro e chi no. In Italia ad aver lavorato più spesso da casa sono state soprattutto le donne (23,6% in confronto al 16,3% degli uomini), gli occupati con più di 35 anni (20,5% in confronto al 14,8% dei più giovani), gli italiani (21 contro il 4% degli stranieri), i

residenti nel Centro e del Nord (21,9 e 20,6 rispetto al 15,0% nel Mezzogiorno).⁶⁸ Molto rilevanti sono poi le differenze per livello di istruzione: ha potuto operare in modalità agile il 42,5% dei laureati, il 17,6% dei diplomati e solo il 3,4% di chi possiede la licenza media.

Pur non disponendo ancora di dati consolidati su quanto è successo nel 2021, non si può affermare che la situazione sia significativamente migliorata nonostante la riapertura di molte filiere e l'impatto di alcune misure governative per il rilancio di diversi settori produttivi, in particolar modo di quello delle costruzioni e dei lavori pubblici. Infatti, se è pur vero che si è registrato un incremento complessivo rispetto al 2020 del numero degli occupati, tale incremento non ha consentito di recuperare appieno i livelli che si registravano nel periodo pre-pandemico.

Alla fine del terzo trimestre del 2021, il numero complessivo di occupati è ancora inferiore di quasi 350 mila unità rispetto allo stesso periodo del 2019. Peraltro, come ha anche sottolineato Sergio Mattarella nel suo discorso di insediamento, la crescita congiunturale dell'occupazione ha riguardato prevalentemente le posizioni a tempo determinato che sono cresciute del 20%, a fronte di una crescita del 3% dei contratti a tempo indeterminato. Inoltre, il tipo di ripresa dell'occupazione ha connotazioni diseguali che hanno ulteriormente accentuato le differenze di condizione, in maniera macroscopica per quanto riguarda il genere e l'età.

Nel terzo trimestre 2021, i posti di lavoro in meno delle donne sono quasi 190 mila e quelli degli uomini 155 mila, rispetto allo stesso periodo del 2019. Se rapportato al numero totale di occupati per genere, la variazione percentuale dell'occupazione femminile è stata dell'1,9% mentre per gli uomini è stata dell'1,2%.

Sempre tra il 2019 e il 2021 è aumentata la differenza tra i tassi di disoccupazione: per gli uomini si è verificata una riduzione dal 9,1% all'8,8%, mentre per le donne si registra una crescita dal 10,1% al 10,4%. Nel complesso si consolida il differenziale di quasi 19 punti percentuali tra i tassi di occupazione femminile (del 49,9%) e maschile (del 68,5%).

Non migliora neanche la situazione dell'occupazione giovanile. Infatti il tasso di disoccupazione tra le persone in età compresa tra 15 e 24 anni è cresciuto nei due anni dal 25,7% al 26,9%. Rispetto al 2019 la sola fascia di età che ha visto incrementarsi il numero di occupati è stata quella tra i 50 e 64 anni.

Secondo l'indagine Censis di fine 2021 sul futuro del lavoro in Italia, il 36,4% degli italiani mette in evidenza come la portata della crisi si sia risolta, innanzitutto, in una maggiore precarietà del lavoro; fra le donne, molto più avvezze degli uomini a confrontarsi con l'incertezza dell'occupazione, la percentuale sale al 42,3%, mentre fra gli uomini si colloca intorno al 30%.

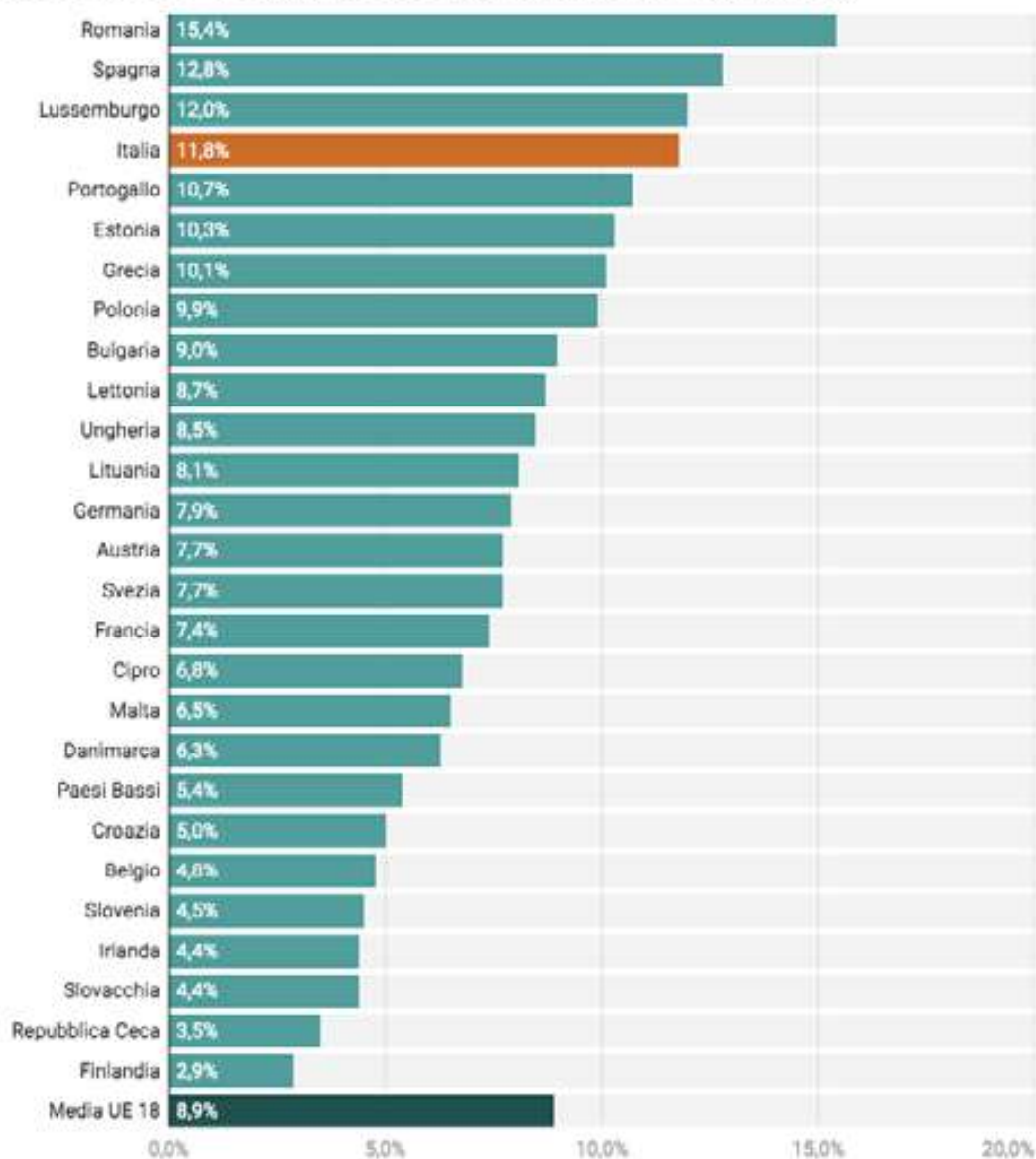
Siamo quindi ancora lontani dall'intravedere un significativo cambio di direzione e non solo: oltre a tendere a diventare più precario, l'universo dei lavoratori dipendenti relativamente stabili tende a essere concentrato sempre più tra i maschi in età avanzata.

.....
⁶⁸ I dati si riferiscono al secondo trimestre del 2020; cfr. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal, 2021, Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata, pag.38; <https://www.istat.it/it/files/2021/02/II-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>

I lavoratori poveri

L'insieme di tutto quanto fin qui illustrato si combina con l'aumento sempre più costante del numero di **lavoratori poveri** che in Italia sta diventando un elemento strutturale del tessuto socioeconomico. Nel nostro Paese, infatti, i lavoratori che dispongono di un livello di reddito che li colloca in prossimità o al di sopra del limite della povertà relativa rappresentano ormai l'11,8% della popolazione maggiorenne: l'Italia è ormai quarto paese in Europa per diffusione di questo fenomeno.

C6. Grafico 3 • Percentuale di Lavoratori poveri su popolazione residente di 18 anni e oltre nei paesi europei (2019)



[vai su rapportodiritti.it](http://vai.su.rapportodiritti.it)

Grafico: www.rapportodiritti.it • Fonte: Eurostat • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

La situazione descritta nel grafico realizzato sulla base dei dati Eurostat del 2019 si è ulteriormente intensificata nel 2020. Secondo quanto emerge da uno studio⁶⁹ basato su modelli di micro simulazione statistica, a cura degli economisti Giovanni Gallo e Michele Raitano, l'aumento del numero di lavoratori nel 2020 è stimato nell'1,7% ma, in assenza di trasferimenti emergenziali e delle misure adottate a tutela dell'occupazione, la quota dei *working poor* italiani sarebbe cresciuta di oltre il 16%.

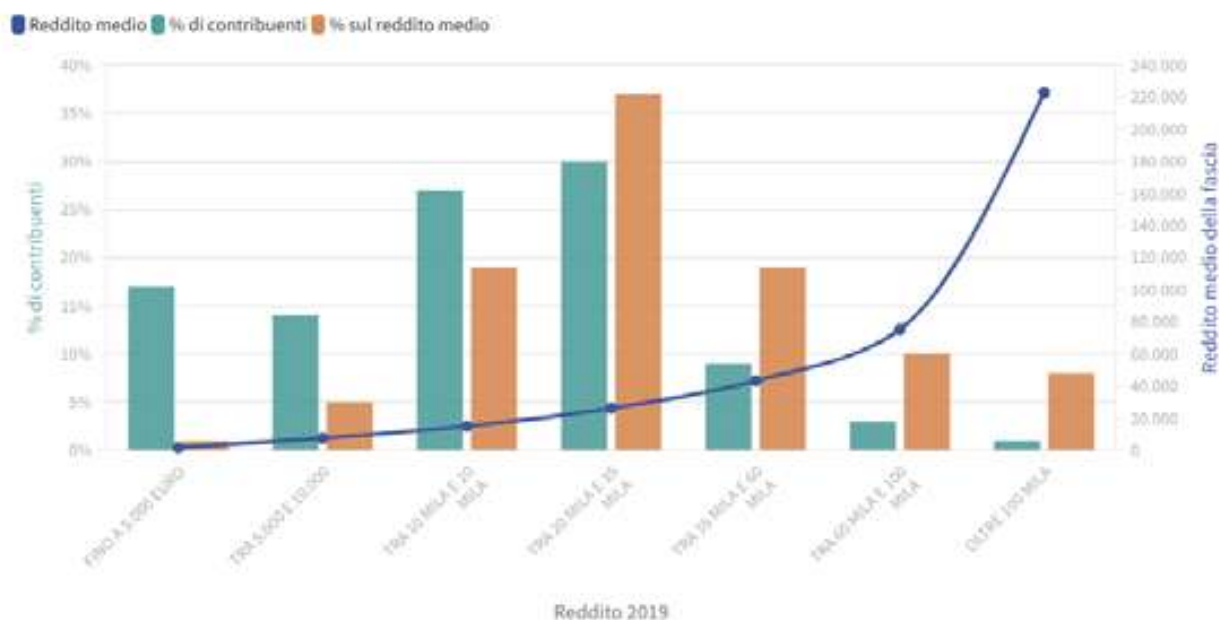
Disuguaglianze e disparità di reddito

In combinazione e in maniera parallela alla crescita delle condizioni di insicurezza economica del lavoro, anche il fenomeno della crescita delle disuguaglianze e della disparità di reddito sta diventando una caratteristica costante del nostro Paese.

Nel 2019, secondo i dati disponibili sulle dichiarazioni dei redditi, quasi il 60% degli italiani dispone di un reddito imponibile inferiore ai 20 mila euro l'anno, tra questi sono più di 11 milioni le persone che non superano la soglia dei 10.000. D'altro canto, il 4% dei contribuenti che dichiarano un reddito annuo superiore ai 60.000 euro, assommano un reddito che complessivamente è di tre volte superiore a quello del 31% composto da coloro che dichiarano fino a 10 mila euro.

È poi piuttosto impressionante il dato relativo al reddito medio per singolo contribuente, che mostra l'estrema disparità tra i valori di chi dichiara più di 100 mila euro l'anno e tutte le altre categorie. In media, il reddito dichiarato da ogni singolo contribuente di quell'1% che si trova al vertice della piramide sociale è di dieci volte superiore ai 20 mila euro che costituiscono la media complessiva del Paese.

C6. Grafico 4 • Distribuzione dei redditi nel 2020 in Italia per numero di percettori e valori per singolo contribuente secondo i diversi livelli di reddito percepito



Fonte: Elaborazioni Lorenzo Fanoli su dati Ministero delle Finanze. Grafico: rapportodiritti.it

69 <http://www.ecineq.org/2020/12/21/sos-incomes/>

Le differenze di reddito disponibile tra le fasce più abbienti e il resto della popolazione, costituiscono il principale fattore determinante della crescita delle diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza degli italiani.

Nei 20 anni intercorsi tra l'inizio del nuovo millennio e il primo semestre del 2019, le quote di ricchezza nazionale netta detenute dal 10% più ricco dei nostri connazionali e dalla metà più povera della popolazione italiana hanno mostrato un andamento divergente. La quota di ricchezza detenuta dal top 10% è cresciuta del 7,6% nel periodo 2000-2019, mentre la quota di "ricchezza" della metà più povera degli italiani è lentamente e costantemente scesa (a eccezione di un lieve "recupero" nel periodo 2017-2019), riducendosi complessivamente negli ultimi 20 anni del 36,6%.

C6. Grafico 5 • Distribuzione percentuale della ricchezza totale tra il 10% più ricco e il 50% più povero della popolazione italiana dal 2000 al 2019¹ (Il quadrimestre)



¹ Per il 2019 sono riportati i valori al II quadrimestre
vai su [rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Elaborazioni OXFAM su dati Credit Suisse • Scaricare i dati • Creato con Datawrapp

Insieme alle diseguaglianze cresce la diffusione della povertà

Come avevamo descritto nella scorsa edizione del rapporto, focalizzata sugli effetti della pandemia, nel 2020 il numero di persone in condizione di povertà assoluta è tornato a crescere dopo la lieve riduzione che si era realizzata nel 2019, in virtù dell'introduzione di misure di contrasto alla povertà e dei primi effetti dei trasferimenti erogati attraverso il reddito di Cittadinanza.

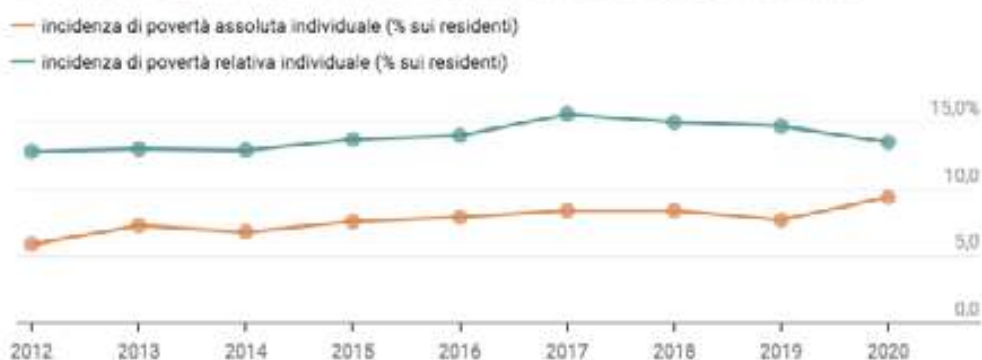
Nel corso del 2020 sono peggiorate significativamente le condizioni di quella fascia di persone che nel nostro paese galleggiava ai limiti della povertà: lavoratori autonomi a basso reddito, intermittenti, persone che lavorano nell'economia informale, e tutti coloro che non possono contare su solide reti sociali e familiari. Più di un milione di persone tra il 2019 e il 2020 è passato da una condizione di precarietà che consentiva loro a malapena di galleggiare tra sopravvivenze e disagio, a una di povertà conclamata.

La situazione del 2021, secondo le stime preliminari elaborate da Istat, non sembra essere mutata, e ciò significa che le persone che si trovano in condizioni di marginalità non sono riuscite neanche a beneficiare della ripresa economica che si è realizzata dopo la fine del periodo più critico della pandemia.

Secondo quanto emerge dai rapporti annuali della [Caritas](#), già segnalati lo scorso anno, è cresciuto e si è articolato notevolmente il profilo delle persone che si trovano in condizioni di bisogno e che si rivolgono agli enti benefici per cercare di accedere a beni di prima necessità.

Si tratta di famiglie composte da membri di giovane età e che lavorano, in cui sono presenti figli minori e che dispongono di un reddito anche se non sufficiente a far fronte ai bisogni del nucleo. Dalle analisi dei dati dei centri di ascolto della Caritas emergono due le tendenze ormai di medio periodo: *“aumento consistente di persone che non si erano mai rivolte alle Caritas prima e crescita dei beneficiari di lungo corso, che sono in carico da 5 anni e più. Si profila una sorta di dinamica “a tenaglia” che stringe chi è già dentro e che ha degli effetti pericolosissimi perché si sta al contempo accrescendo la fetta di coloro che precipitano in povertà”*

C6. Grafico 6 • Percentuale di persone in condizioni di povertà assoluta e povertà relativa tra il 2012 e il 2020 in Italia



[vai su rapportodiritti.it](#)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Elaborazioni Lorenzo Fanoli su dati Istat • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrappi](#)

Come si vede dal grafico basato sui dati Istat relativi alla povertà in Italia, la pandemia ha determinato un aumento dell'incidenza della povertà assoluta di quasi due punti percentuali (corrispondente a più di un milione di persone), ma secondo quanto emerge dallo studio già sopra citato di Gallo e Raitano, in assenza di trasferimenti emergenziali che a vario titolo hanno coinvolto oltre 14 milioni di persone nel 2020, l'aumento sarebbe stato di oltre 4 volte superiore.

Il reddito di cittadinanza e le forme di sostegno al reddito

Come avevamo già considerato nel rapporto dello scorso anno, l'introduzione del REI da parte del Governo Gentiloni a fine 2017 e poi successivamente del Reddito di Cittadinanza promosso dal primo governo Conte nel 2019, avevano contribuito a contenere la diffusione dei fenomeni di povertà assoluta e relativa. Pur se molto distanti dall'essere misure risolutive e dal rappresentare un passo decisivo verso "l'abolizione della povertà", come era stato annunciato propagandisticamente e trionfalicamente dai

balconi di Palazzo Chigi dall'allora Ministro del Lavoro e delle attività Produttive a proposito del RdC, queste iniziative legislative sono state accolte con un certo interesse dalle principali organizzazioni non governative impegnate nel contrasto al disagio sociale nel nostro Paese. Da parte nostra, nelle considerazioni di inizio legislatura che abbiamo stilato nel 2018, avevamo riconosciuto positivamente l'introduzione del REI e auspicavamo anche un impegno di Governo e Parlamento per l'approvazione di una legge sul Reddito di Cittadinanza che potesse garantire autonomia e sostegno economico, soprattutto per le persone che vivono in condizioni di precarietà. Allo stesso tempo considerammo la proposta del Movimento Cinque Stelle, poi di fatto approvata nel 2019, non rispondente al requisito dell'universalità che secondo noi dovrebbe rappresentare la caratteristica principale di questo strumento economico.

Il primo Governo Conte, e la sua maggioranza composta da Lega e Cinque Stelle, all'approvazione della legge istitutiva del Reddito di Cittadinanza nel 2019, la presentò come misura fondamentale di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale.

A distanza di tre anni dalla sua approvazione e attuazione, si può affermare con un buon grado di certezza che si è trattato di una misura che poco o nulla ha inciso nell'accrescere le opportunità di accesso al lavoro stabile e dignitoso per le fasce giovanili e più deboli della popolazione, né tantomeno sulla riduzione delle disuguaglianze.

D'altro canto ha, invece, costituito uno strumento e una barriera alla diffusione della povertà nel nostro Paese che va migliorato ma non abolito, come è reso evidente anche dai dati del monitoraggio che realizza periodicamente INPS.

Infatti in questi due anni di grave crisi socio-sanitaria il Reddito di Cittadinanza ha rappresentato un sostegno concreto e vitale per oltre quattro milioni di persone, alle quali vanno aggiunte nel 2021 oltre un milione e duecentomila beneficiari del Reddito di Emergenza.

C6. Tabella 1 • Nuclei percettori di almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno di riferimento

	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Reddito e Pensione di Cittadinanza			
Aprile-dicembre 2019	1.107.489	2.709.796	492
Gennaio-dicembre 2020	1.576.578	3.698.593	531
Gennaio novembre 2021	1.737.638	3.891.003	546
Reddito di Emergenza			
D.L. Maggio 2021	555.298	1.230.632	539

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Elaborazione su dati Istat Lorenzo Fanoli • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapp](#)

Per quanto riguarda i miglioramenti da apportare in una riforma di questo strumento, riteniamo significative e particolarmente importanti le rilevazioni e le proposte formulate dalla Caritas sulla base di uno studio recentemente presentato e realizzato da un gruppo di studiosi di cinque Università, di centri di ricerca e

dell'Ocse, sotto la direzione scientifica di Cristiano Gori⁷⁰. La Caritas italiana indica quattro linee guida per la riforma di tale misura che potrebbero risultare particolarmente adeguate ed efficaci:

- ampliare i criteri di accesso per gli stranieri (diminuendo gli anni di residenza richiesti),
- innalzare le soglie del patrimonio mobiliare in generale e quelle economiche del Nord,
- adottare una scala di equivalenza non discriminatoria per le famiglie numerose e contestualmente restringere i criteri di accesso per le famiglie monocomponenti e per le coppie, considerati troppo “generosi”.

Sul fronte dell'inclusione sociale e lavorativa, si auspica il coordinamento tra i soggetti della rete, l'aumento delle assunzioni di assistenti sociali e il ri-orientamento dei percorsi per il lavoro, permettendo il cumulo tra Rdc e reddito da lavoro come “*in-work benefit*”.

Infine, si sottolinea la necessità di affrontare il nodo della condizionalità, formalmente assai severa e in realtà scarsamente applicata.

Intanto chi può (o non ne può più) se ne va dal lavoro

Se, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, il lavoro non garantisce più di per sé l'accesso a un reddito adeguato per condurre un'esistenza dignitosa, un altro fenomeno che si sta presentando diffusamente ci porta a ipotizzare che per molte persone sia diventato una gabbia da cui liberarsi.

Un'inchiesta di Ypulse sottolinea che nell'Europa Occidentale, ben il 20% dei Millennials ha lasciato il proprio posto di lavoro nell'ultimo anno. E come negli Stati Uniti, anche nel Vecchio Continente le cause principali riguardano la ricerca di migliori opportunità e paghe più alte, ma anche una maggiore attenzione alla tutela della propria salute mentale e a un “work-life balance” più sostenibile.

In Italia, il fenomeno della crescita significativa delle dimissioni volontarie è testimoniato dai dati presentati nel Grafico 7. Nel primo semestre del 2021 le persone che volontariamente si sono dimesse dal proprio posto di lavoro sono state più di un milione: il 20% in più rispetto allo stesso periodo del 2019. Le fasce d'età maggiormente coinvolte riguardano i 26-35enni seguita dalla fascia 36-45 anni. Si tratta, in particolare, di una tendenza giovanile collocata soprattutto nelle mansioni impiegate.

Nelle analisi e nelle valutazioni di questo fenomeno, le interpretazioni più diffuse si collocano sostanzialmente lungo una polarizzazione tra chi lo ritiene determinato dalla combinazione di una maggiore vivacità del mercato del lavoro cui si combina un consolidamento di una cultura più flessibile e imprenditoriale, dall'altro invece si tende a sottolineare l'aspetto di critica radicale all'intera organizzazione e cultura del lavoro finora preminente.

Secondo quanto scrive Francesca Coin⁷¹, “*di fatto, le Grandi Dimissioni sono il sintomo di una grande 'resa dei conti' da parte dei lavoratori, in cui ciascuno soppesa i costi e i benefici del proprio lavoro. L'esito di questa resa dei conti non è univoco: non è detto che tutti coloro che lavorano in condizioni insostenibili possano andarsene né che l'assenza di scioperi o dimissioni rifletta un mondo del lavoro pacificato. Di fatto, in assenza di tutele e cuscinetti sociali come un'indennità di disoccupazione (spesso non accessibile a chi si dimette volontariamente), un reddito di base incondizionato o anche di un tasso di disoccupazione contenuto, dire di no non è sempre possibile, anche quando sarebbe*

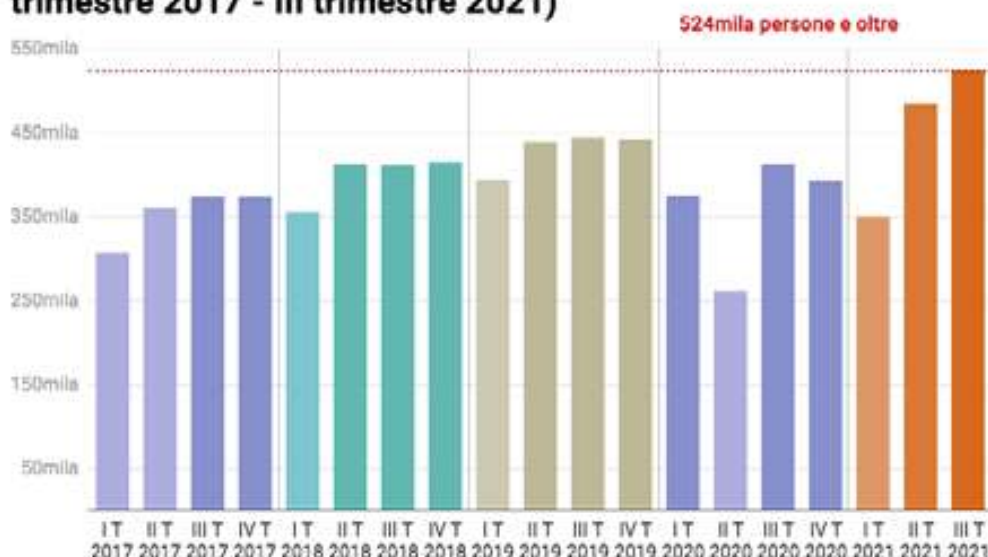
.....

70 <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/reddito-di-cittadinanza-rapporto-caritas-come-migliorare>.

71 <https://www.valigiablu.it/grandi-dimissioni-lavoro/>

necessario. Questo non significa, dunque, che ci si possa dimettere in massa ogni volta che le cose vanno male, né che vadano bene quando questo non accade. Significa, purtroppo, che le sofferenze quotidiane che vengono liberamente condivise solo quando le persone decidono di andarsene vivono, spesso, nel silenzio. In questo senso, parlare di grandi dimissioni significa anche interrogarsi sulle condizioni che consentono, o meno, di sottrarsi a un lavoro vessatorio e di intercettare il malessere del lavoro prima ancora che questo prenda un'espressione politica.”

C6. Grafico 7 • Numero di dimissioni volontarie dal lavoro (I trimestre 2017 - III trimestre 2021)



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

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

C6. Grafico 8 • Reddito e lavoro nell'opinione degli italiani (val.%), risposta a indagine Censis del 2021: Il lavoro non è più centrale nella vita delle persone, è solo un mezzo per garantirsi un reddito



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: [https://www.rapportodiritti.it/](https://www.rapportodiritti.it) • Fonte: Indagine Censis, 2021 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Anche Luigi Manconi in un suo articolo pubblicato su Repubblica⁷² il 1 dicembre 2021, ha affrontato il tema focalizzando l'attenzione sui fattori motivazionali e sui cambiamenti di carattere esistenziale che sarebbero stati innescati dal periodo pandemico e che, in estrema sintesi ci portano a domandarci *“ne vale la pena? Tanto più se quel lavoro, del cui senso si dubita, ci appare improvvisamente in tutta la sua povertà e pericolosità (leggete le storie degli omicidi bianchi pubblicate da Repubblica): ripetitivo, spesso nocivo e sottoposto a ritmi intollerabili, pagato male e, in definitiva, causa di alienazione. Proprio nell'accezione originaria - marxiana! - del termine. Ovvero, quel processo che fa del lavoratore un'appendice di ciò che egli stesso produce”*.

Tale riflessione, infine, trova anche una sua evidenza empirica nelle risposte a una domanda sul senso del lavoro rivolta a un campione rappresentativo di cittadini italiani dal Censis a fine 2021.

Per circa due terzi degli intervistati *“il lavoro non è più centrale nella vita delle persone, ma è solo un mezzo per garantirsi un reddito.”*

Conseguentemente se per molti il reddito che dal lavoro deriva risulta insufficiente a garantirsi un'esistenza dignitosa, è da considerarsi non priva di razionalità la scelta di chi decide di sottrarsi.

.....
72 <https://www.repubblica.it/commenti/2021/12/01/news/manconi-328551690/>

Capitolo

7. Persona e disabilità

Scritto da: Angela Maria De Giorgio, Domenico Massano

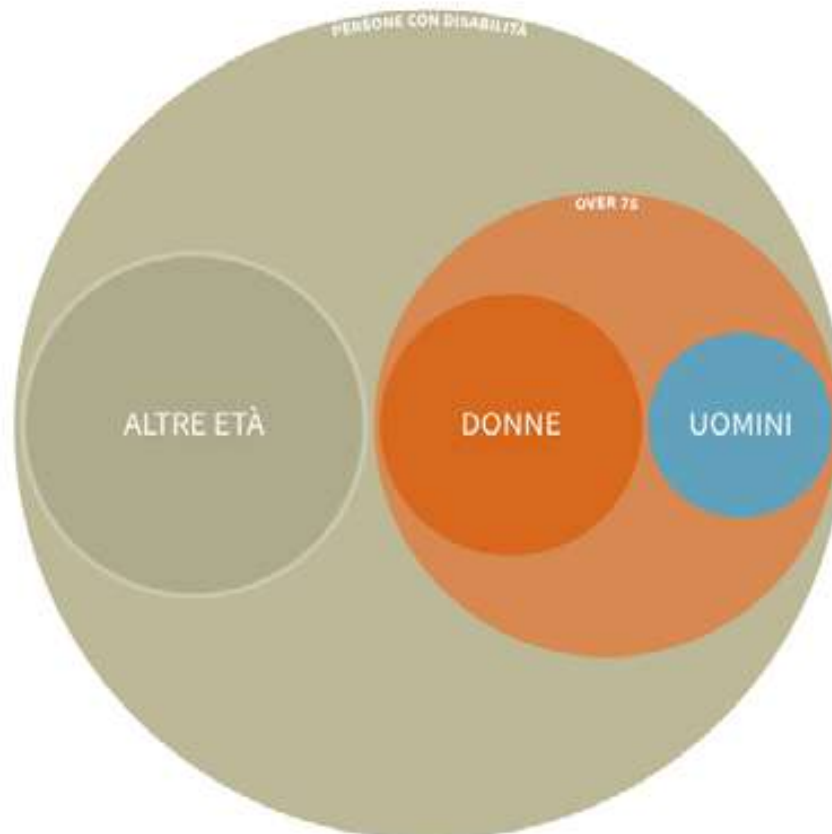


Il punto della situazione

La Commissione Europea ha pubblicato nel mese di marzo 2021 la [Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#)⁷³, un importante documento che si sviluppa a partire dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD, che è la L. 18/09), la cui adozione “ha segnato una svolta nella definizione di norme minime per i diritti delle persone con disabilità”. La Strategia si apre con una sottolineatura di come l’accessibilità agli ambienti fisici (ambito in cui per l’Italia occorre segnalare l’ancora diffusa assenza dei PEBA e PAU) e virtuali, alle tecnologie, alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC), ai beni e ai servizi, compresi i trasporti e le infrastrutture, “è un fattore abilitante dei diritti e un prerequisito per la piena partecipazione delle persone con disabilità su un piano di parità con gli altri”.

C7. Grafico 1 • Persone con disabilità in Italia

Nel nostro Paese, al 2019, le persone con disabilità – ovvero che soffrono a causa di problemi di salute, di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali – sono **3,15 milioni**



Fonte: Audizione dell'Istat presso il Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, Grafico: [rapportodiritti.it](#) • Il grafico non riporta numeri esatti in unità, ma rappresenta graficamente, per grandi linee, le informazioni presenti a pag. 11 del documento "Audizione dell'Istat presso il Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità" riportato come fonte

73 Commissione Europea, Bruxelles, 3.3.2021 COM (2021) 101 final, "Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030"

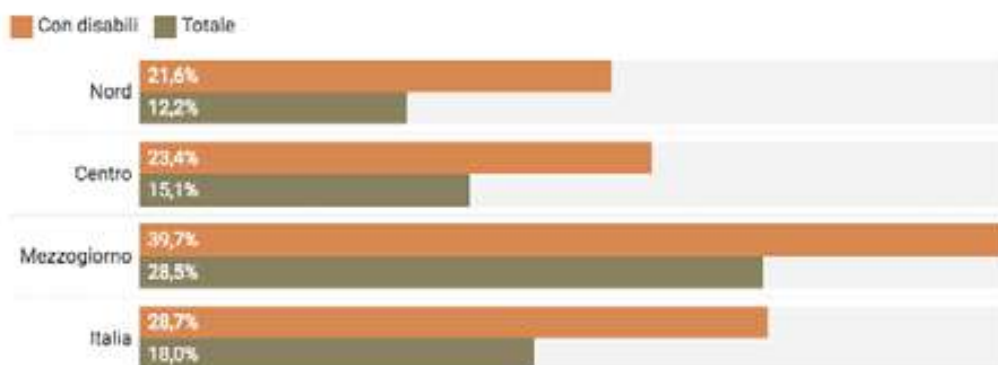
Nel documento si evidenzia, però, come i circa 87 milioni di persone nell'UE che hanno qualche forma di disabilità “continuano a incontrare barriere importanti nell'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione, all'occupazione e alle attività ricreative, nonché nella partecipazione alla vita politica. Presentano inoltre un rischio di povertà o esclusione sociale (28,4%) più elevato rispetto alle persone senza disabilità (18,4%)”.

La pandemia e le conseguenze economiche che ne sono derivate hanno amplificato ostacoli e disuguaglianze e reso ancor più urgente affrontare tale situazione, sia in relazione alle persone con disabilità inserite in strutture residenziali, sia per quelle che vivono all'interno della propria comunità e a casa propria, ma che “risentono della prestazione limitata dei servizi alla persona, che può mettere in pericolo la possibilità di vivere una vita indipendente”.

Le considerazioni della Commissione Europea richiamano i dati comunicati nell'[audizione dell'Istat](#) presso il Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, in cui dopo aver fornito un quadro della situazione italiana dove “le persone con disabilità sono 3 milioni e 150 mila (il 5,2% della popolazione) [...] quasi 1 milione e mezzo di ultrasessantacinquenni (il 22% della popolazione in quella fascia di età) si trovano in condizione di disabilità e 1 milione di essi sono donne”, si sottolinea “una condizione di maggior disagio economico delle famiglie con disabili: il 28,7% di esse è in condizione di deprivazione materiale contro il 18% medio nazionale [...] il 43,6% delle famiglie con disabili dichiara di arrivare a fine mese con difficoltà, con una variabilità territoriale tra il 35,9% nel Nord e il 52,2% nel Mezzogiorno, evidenziando un disagio decisamente maggiore per queste famiglie”.

C7. Grafico 2 /A • Famiglie in condizione di deprivazione materiale. Anno 2017

Valori per 100 famiglie con le stesse caratteristiche, percentuale sulle famiglie con disabili e sul totale delle famiglie.



[vai su rapportodiritti.it](http://vai.su.rapportodiritti.it)

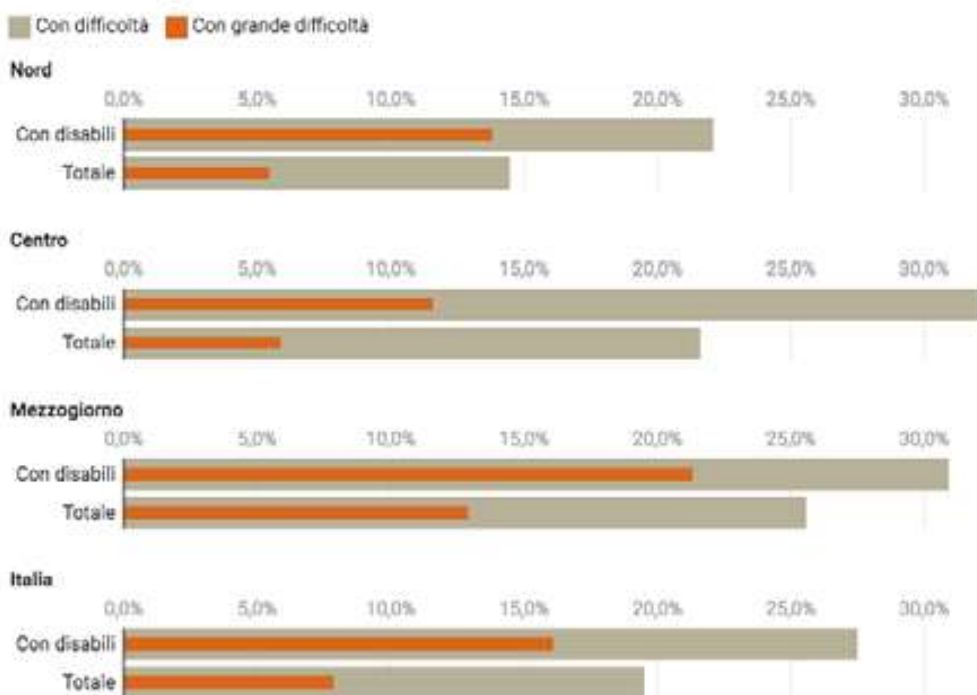
Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Istat: *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, pag 164 - [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

È importante notare come nella prima parte dell'audizione il Presidente dell'ISTAT si sia ampiamente soffermato sull'impegno relativo all'accessibilità e disponibilità di una completa e corretta informazione statistica, coerentemente con quanto richiesto dall'articolo 31 “Statistiche e raccolta dei dati” della CRPD: “Gli Stati Parti si impegnano a raccogliere le informazioni appropriate, compresi i dati statistici e i risultati di ricerche, che permettano loro di formulare ed attuare politiche allo scopo di dare attuazione alla presente Convenzione”.

In particolare, si segnala la costituzione del Registro sulla disabilità che dovrebbe rispondere a due esigenze informative: “la stima della prevalenza della disabilità, da un lato, e la caratterizzazione dell'inclusione sociale delle persone con disabilità, dall'altro”.

C7. Grafico 2/B • Grado di difficoltà ad arrivare a fine mese per ripartizione. Anno 2017

Valori per 100 famiglie con le stesse caratteristiche. Percentuale sulle famiglie con disabili e sul totale delle famiglie



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

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> - Fonte: Istat, *Conoscere il mondo della disabilità persone, relazioni e istituzioni*, pag. 166 - Scaricare i dati - Creato con Datawrapper

Sarebbe importante una pronta realizzazione di tali iniziative che, tra l'altro, risponderebbero a criticità evidenziate da più parti negli ultimi anni, come nel "Secondo programma d'azione per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità"⁷⁴ dove si individuava tra le principali sfide l'urgenza dello sviluppo del sistema statistico e di reporting sull'attuazione delle politiche, e come nelle Osservazioni Conclusive delle Nazioni Unite al primo rapporto dell'Italia sull'applicazione della CRPD⁷⁵ in cui si dichiarava preoccupazione "riguardo alla disponibilità e alla qualità della raccolta di dati disaggregati per disabilità, sesso ed età, nelle indagini statistiche e nei censimenti della popolazione generale".

Nella prima parte dell'anno la FISH provava a tracciare, nel manifesto/denuncia "[Niente su di noi, senza di noi](#)", un bilancio delle politiche adottate fino a quel momento, soprattutto in relazione alla pandemia, nei confronti delle persone con disabilità e dei loro familiari, caregiver e assistenti personali, in cui si lanciava l'allarme sul fatto che gli importanti risultati che erano stati ottenuti, negli anni, sul terreno dell'inclusione lavorativa, sociale e scolastica, si stessero via via smantellando, restituendo un Paese "che è diventato meno accessibile, sempre meno accogliente e sempre più egoista".

Un paese in cui le persone con disabilità non sono ancora considerate come una risorsa: "siamo ancora più consapevoli di prima che abbiamo soltanto sulla carta gli stessi diritti, gli stessi doveri, le stesse opportunità e le stesse responsabilità di tutte le altre persone".

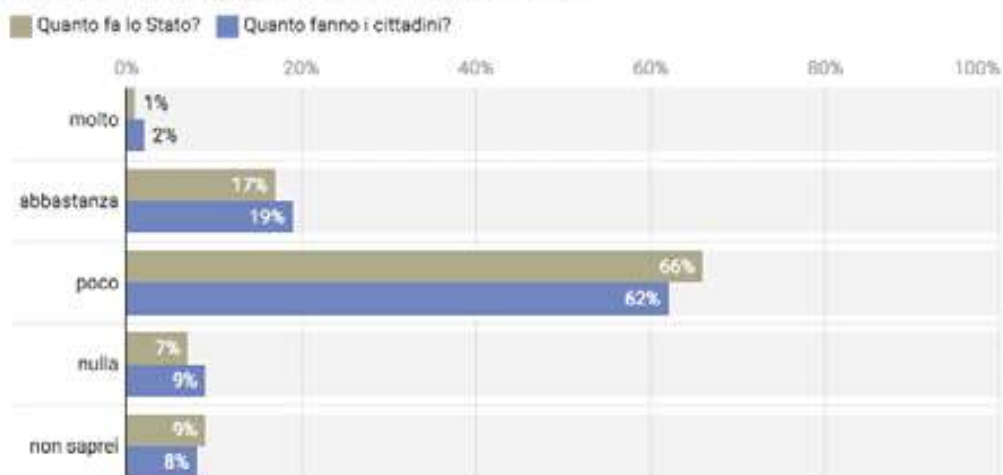
74 Decreto del Presidente Della Repubblica 12 ottobre 2017 "Adozione del secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità".

75 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Italy, 6 October 2016

Amare considerazioni che sembrano confermate dai risultati di una significativa indagine “[Osservatorio cittadini e disabilità](#)”, realizzata nell’autunno da SWG per l’Associazione Premio Bompreszi, finalizzata ad analizzare la percezione da parte dell’opinione pubblica italiana della realtà della disabilità e da cui emerge come vi sia: “una non piena conoscenza di questa realtà, una permanenza significativa di una presa di distanza o non accettazione, una consapevolezza di muoversi poco in modo inclusivo, un riconoscimento di esigenze inevase”. In particolare, per quanto riguarda la percezione di quanto fa lo Stato e gli stessi cittadini per la piena inclusione delle persone con disabilità, si rileva come si faccia “poco o nulla” per i 3/4 delle persone intervistate, evidenziando “un auto giudizio dei cittadini severo nei loro stessi confronti”. Nelle conclusioni si sottolinea come questo potrebbe essere “un dato di partenza se darà luogo a una riflessione che coinvolge tutta la società italiana”.

C7. Grafico 3 • Lo Stato, i cittadini e l’inclusione: Lei ritiene che lo Stato e i cittadini, in generale, facciano molto, abbastanza, poco o nulla per la piena inclusione delle persone con disabilità nella società italiana ?

Come riportato nella nota metodologica del documento alla fonte, l’indagine è stata condotta su un campione di 1.012 soggetti maggiorenni residenti in Italia



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

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: indagine SWG - Osservatorio Cittadini e disabilità per l’Associazione Premio Bompreszi
Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

A fine anno è stata convocata a Roma la VI Conferenza nazionale sulle politiche della disabilità, promossa dalla Ministra per le disabilità Erika Stefani, che ne ha sottolineato l’importanza come “occasione per presentare le politiche per la disabilità nel PNRR, a partire dalla Legge delega sulla disabilità”.

La Legge 22 dicembre 2021, n. 227 “Delega al Governo in materia di disabilità”, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 31 dicembre 2021, prevede, entro venti mesi, l’adozione di “uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità [...] al fine di garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l’effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l’autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione”.

Gli ambiti di intervento previsti sono i seguenti: a) definizione della condizione di disabilità nonché revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore; b) accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi processi valutativi di base; c) valutazione multidimensionale della disabilità, realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato; d) informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; e) riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità; f) istituzione di un Garante nazionale delle disabilità; g) potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; h) disposizioni finali e transitorie.

La “legge delega” è collegata agli interventi previsti dal Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), che nella Missione 5 fissa la Riforma 1 “Legge quadro sulle disabilità” finalizzata a realizzare una riforma della normativa sulle disabilità nell’ottica della de-istituzionalizzazione e della promozione dell’autonomia delle persone con disabilità. Il PNRR, inoltre, nella sua prima parte, quella relativa agli obiettivi generali, afferma che l’attenzione per le persone con disabilità caratterizza tutto il PNRR, in linea con la convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità e sottolinea come “Spesso l’onere di garantire un livello di vita adeguato alle persone con disabilità è a carico delle famiglie e colpisce soprattutto quelle con redditi più bassi. Le misure adottate per il contenimento del contagio durante la pandemia, hanno colpito soprattutto le fasce più fragili della popolazione, tra cui le persone con disabilità”⁷⁶. La legge delega è stata accolta con favore, soprattutto in relazione alle sue potenzialità, ma anche con la consapevolezza della necessità di monitorare l’effettiva realizzazione nei tempi stabiliti delle misure e degli interventi previsti perché tale normativa non resti solo sulla carta. Tale consapevolezza accompagna anche la Legge 10 novembre 2021, n. 175, meglio nota come Testo Unico sulle Malattie Rare, il cui iter si è concluso dopo oltre tre anni ed è stato accolto con soddisfazione dall’OMAR (Osservatorio Malattie Rare): “finalmente una Legge dello Stato, la prima che definisce organicamente le malattie rare, i diritti di chi ne è affetto e il quadro organizzativo”.

L’iter di un altro provvedimento legislativo, il DDL Zan, che avrebbe esteso l’ambito di applicazione delle sanzioni già previste dalla Legge Mancino e che era finalizzato a prevenire e contrastare le violenze e le discriminazioni per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull’orientamento sessuale, sull’identità di genere e sulla disabilità (abilismo) ha, invece, avuto un esito negativo. A fronte del numero elevato e della gravità degli episodi di discriminazioni e violenze subiti dalle persone con disabilità nel corso degli anni, sempre più spesso diffusi anche sui social, prima del suo affossamento a ottobre, il DDL Zan era stato particolarmente seguito e sostenuto con speranza da più parti, come dal Consiglio nazionale della FISH che, nel deliberare la propria posizione di sostegno al DDL Zan, evidenziava come le persone con disabilità siano particolarmente “esposte a insulti e disprezzo che si traducono spesso in comportamenti discriminatori originati da pregiudizi e stereotipi... per questo servono leggi, norme, ma anche risorse investite in maniera adeguata. Serve anche creare consapevolezza tra le persone contro i crimini d’odio, serve una strategia per il contrasto alle discriminazioni verso le persone con disabilità. In altre parole, c’è bisogno di una autentica operazione culturale per garantire realmente l’inclusione e le pari opportunità nel nostro Paese”.

Una riflessione necessaria e fondamentale soprattutto nell’anno di uno straordinario successo di medaglie e di pubblico alle paralimpiadi che, come affermato da Luca Pancalli, presidente del CIP, “servono ad accendere una luce” che non deve essere sprecata e che dovrebbe spingere ad affiancare alle iniziative politico-economiche e alle necessarie misure urgenti, l’avvio di “una battaglia culturale, una pratica educativa, una tensione morale”⁷⁷, in una prospettiva trasversale e intersezionale, per la realizzazione di una società realmente “inclusiva, accessibile e sostenibile”, in cui sia riconosciuto il valore del contributo di ogni persona e in cui siano garantiti sempre il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutte e tutti.

.....

76 All’interno del Piano sono definite le seguenti misure: 1) La Missione 1 prevede la rimozione delle barriere architettoniche e sensoriali in musei, biblioteche e archivi, per promuovere una cultura dell’accessibilità del patrimonio culturale. 2) La Missione 2 e 3, prevedono interventi per la mobilità, il trasporto pubblico locale e le linee ferroviarie per favorire il miglioramento e l’accessibilità di infrastrutture e servizi per tutti i cittadini. 3) La Missione 4 prevede una specifica attenzione per le persone con disabilità, nell’ambito degli interventi per ridurre i divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado. 4) La Missione 5 include un investimento straordinario sulle infrastrutture sociali, nonché sui servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari, per migliorare l’autonomia delle persone con disabilità. 5) La Missione 6 prevede il miglioramento di servizi sanitari sul territorio per permettere di rispondere ai bisogni delle persone con disabilità, favorendo un accesso realmente universale alla sanità pubblica.

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

Paradigma del confinamento vs Diritto alla vita indipendente

L'importanza dello sviluppo della Vita Indipendente (art. 19 CRPD) e del correlato rafforzamento dei servizi a livello della comunità hanno ricevuto ampio spazio dalla Commissione Europea nella [Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#), in cui si delinea, seppur in modo sintetico, una quadro della situazione attuale molto chiaro: “Le persone con disabilità, giovani e anziane, hanno diritto come gli altri a vivere una vita indipendente e a essere incluse nella comunità, con pari possibilità di scelta riguardo a dove stabilire la propria residenza, a con chi vivere e come. [...] Molte persone con disabilità, adulti e minori, sono tuttavia isolati dalla vita della comunità e non hanno controllo della loro vita quotidiana, soprattutto coloro che vivono negli istituti⁷⁸”.

Tale situazione è determinata principalmente dall'insufficiente prestazione di servizi adeguati a livello della comunità, di sostegno tecnico e all'alloggio, nonché dalla limitata disponibilità di supporto per le famiglie e per l'assistenza personale, anche nell'ambito della salute mentale⁷⁹. La pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza e inasprito le difficoltà cui devono far fronte le persone che vivono negli istituti”.

Non è un caso che nella [Relazione al Parlamento 2021](#)⁸⁰ il Garante nazionale delle persone private della libertà, abbia dedicato particolare attenzione alle residenze per anziani (RSA) e per persone con disabilità (RSD), evidenziando come anche quando in tali strutture la prevenzione del contagio è stata effettiva, ne è risultata una tutela essenzialmente biologica della vita “svincolata da quel concetto ampio della persona e della vita stessa a cui fanno riferimento gli strumenti di tutela dei diritti umani, a livello nazionale e internazionale (in particolare la CRPD, l. 18/09, ndr)”.

L'analisi del Garante prosegue sottolineando come tale situazione non sia da leggere solo in relazione alla pandemia, ma sia indice della latenza, correlata a queste strutture e al loro funzionamento ma non solo, di una sorta di “paradigma del confinamento e del non riconoscimento del diritto all'autodeterminazione possibile, quantunque residuale, in ogni persona, indipendentemente dal limite della possibile estensione del residuo stesso”.

Nel corso dello svolgimento della sua attività di monitoraggio delle strutture residenziali il Garante ha, inoltre, ritenuto di dover sostenere personalmente, con una [Raccomandazione Ufficiale](#) alla Procura del Tribunale di Lecco, le richieste di libertà di Carlo Gilardi, un professore novantenne deportato contro la sua volontà alla fine del 2020 in una RSA a Lecco e che ha confermato nel corso di due incontri nel 2021 la “sua ferma e persistente opposizione alla propria permanenza nella struttura”. Secondo il Garante tale situazione “evidenzia il conflitto tra la volontà della persona e le decisioni adottate in ragione di una sua tutela che finisce col determinare una privazione di fatto della sua libertà personale”, dando luogo ad una situazione che “non è ulteriormente sostenibile” perché può porre “seri problemi relativamente ai diritti fondamentali di libertà”. Su questo aspetto deve interrogare la tragica storia di Giuseppe Carluccio, una persona di 91 anni descritta come lucida e cordiale, che il [3 giugno 2021](#), nel tentativo che aveva pianificato di evadere da una RSA a Robbio, in provincia di Pavia, in cui era stato inserito dopo la scomparsa della moglie nel mese di settembre 2020, si è calato da una finestra con un tubo di gomma, è scivolato ed è morto in ospedale.

Il paradigma del confinamento non riguarda solo l'inserimento in RSA e RSD, ma anche in altre tipologie di strutture residenziali. Impone una riflessione in tal senso un'altra vicenda emersa nel corso del 2021, quella

78 N. Crowther (ANED), 2019: [The right to live independently and to be included in the community in European States](#).

79 Coface – FamiliesEurope (2020): [Disability and the Family](#).

80 Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Relazione al Parlamento 2021

di [Yaska](#), una giovane donna con disturbo mentale, sottratta alla famiglia nel 2015, inserita da allora in una comunità psichiatrica, successivamente interdetta e poi costretta ad abortire nel 2019, nonostante avesse manifestato la volontà di proseguire la gravidanza. L'associazione Diritti alla Follia che offre supporto legale alla famiglia ha più volte denunciato la sistematica violazione dei diritti umani cui la donna è sottoposta sia in ragione della sua disabilità, sia in ragione del suo genere e sono tanti gli aspetti di questa storia che appaiono in contrasto con la CRPD che è la Legge 18/09.

Storie emblematiche di un contesto che “rischia di determinare una istituzionalizzazione inaccettabile” delle persone, spesso in relazione a una mancata risposta alle richieste di maggior sostegno negli ambienti e nei luoghi di vita, offrendo esclusivamente (o imponendo) “strutture non di supporto ma di sostituzione della propria possibilità di autodeterminazione fino a giungere in casi limite, all’inserimento in servizi residenziali”. In questi casi, sottolinea il Garante “l’azione protettiva della legislazione sociale assume il carattere prescrittivo e il luogo dell’ospitalità diviene l’unico in cui la società gli consente di vivere”.

Se la Commissione Europea ha ribadito che “La pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza e inasprito le difficoltà cui devono far fronte le persone che vivono negli istituti”, bisogna ricordare che tali criticità erano preesistenti e denunciate da più parti nel corso degli anni, come dal Comitato ONU che nel 2016, nelle sue [Osservazioni Conclusive](#) al primo Rapporto sull’implementazione della Convenzione ONU in Italia⁸¹, esprimeva preoccupazione per la “tendenza a re-istituzionalizzare le persone con disabilità e per la mancata riassegnazione di risorse economiche dagli istituti residenziali alla promozione e alla garanzia di accesso alla vita indipendente per tutte le persone con disabilità nelle loro comunità di appartenenza”, e come è stato richiamato più volte nel Rapporto sui Diritti, in particolare nel [Memorandum di legislatura 2018](#)⁸² in cui si evidenziava come “rispetto sia alla promozione e applicazione dell’articolo 19 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità (Vita indipendente e inclusione nella società), sia alla garanzia della libertà di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza, poco o nulla è stato fatto. Le risorse per la vita indipendente e per l’assistenza domiciliare continuano a essere connotate da precarietà e residualità rispetto ad altri tipi d’intervento”.

Forse le avvisaglie di un possibile, seppur tardivo, cambio di rotta possono rilevarsi nei principi e criteri direttivi della recente Legge 22 dicembre 2021, n. 227 Delega al Governo in materia di disabilità, dove all’articolo 2, D. 12 e 13 si prevede che, nell’ambito del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato diretto ad assicurare l’inclusione e la partecipazione sociale, compreso l’esercizio dei diritti all’affettività e alla socialità, possano essere individuati sostegni e servizi per l’abitare in autonomia e modelli di assistenza personale autogestita che supportino la vita indipendente delle persone con disabilità in età adulta, favorendone la deistituzionalizzazione e prevenendone l’istituzionalizzazione⁸³. A questo fine si richiede, inoltre, di “prevedere eventuali forme di finanziamento aggiuntivo e meccanismi di riconversione delle risorse attualmente destinate all’assistenza nell’ambito di istituti a favore dei servizi di supporto alla domiciliarità e alla vita indipendente”.

Nel PNRR, pur con tutti i limiti di tale documento, si individuano, quindi, specifiche linee di intervento dedicate alle persone con disabilità e anziane ponendo tra le priorità trasversali il “rafforzamento dei servizi sociali territoriali finalizzato alla prevenzione dell’istituzionalizzazione” (Missione 5), e più nello specifico si prevede un fondo per la riconversione delle RSA e delle case di riposo in gruppi di appartamenti autonomi, e “un rilevante investimento infrastrutturale, finalizzato alla prevenzione dell’istituzionalizzazione attraverso soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative che permettano di conseguire e mantenere la mas-

81 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Italy, 6 October 2016

82 A Buon Diritto Onlus, RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA. Memorandum di Legislatura, marzo 2018

83 “... come previsto dall’articolo 8 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e dall’articolo 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche mediante l’attuazione coordinata dei progetti delle missioni 5 e 6 del PNRR e attraverso le misure previste dalla legge 22 giugno 2016, n. 112 (la cosiddetta legge sul “Dopo di noi”, ndr)”.

sima autonomia, con la garanzia di servizi accessori, in particolare legati alla domiciliarità, che assicurino la continuità dell'assistenza, secondo un modello di presa in carico socio-sanitaria coordinato con il parallelo progetto di rafforzamento dell'assistenza sanitaria e della rete sanitaria territoriale”, previsti nella componente 6 Salute, in cui si delinea una prospettiva “di riforma ai fini di un approccio finalizzato ad offrire le migliori condizioni per mantenere o riguadagnare la massima autonomia possibile in un contesto il più possibile de-istituzionalizzato”.

È evidente l'attenzione a promuovere la de-istituzionalizzazione e a evitare processi di istituzionalizzazione non appropriata, prevedendo al contempo, quando la permanenza in un contesto familiare non è più possibile, la progressiva riqualificazione e riconversione delle strutture residenziali in gruppi di appartamenti autonomi e/o in altre soluzioni abitative in cui sia garantita dignità, autodeterminazione e la massima autonomia per le persone.

A fronte però di un quadro normativo in evoluzione, purtroppo le cose sembrano continuare ad andare in altra direzione, come testimoniato dalla recente dichiarazione di compatibilità ai fini dell'autorizzazione, da parte della regione Marche, di una struttura per la realizzazione di un “complesso sanitario” di 3 palazzine per un totale di 175 posti (155 residenziali e 20 diurni), destinati ad anziani non autosufficienti e con demenza, persone con disabilità e persone con disturbi mentali. Molte le proteste contro questa decisione e diverse associazioni (ANGSA, UILDM, ACLI, GRUSOL, ...) hanno promosso [un appello](#) per la revoca dell'autorizzazione che si apre con l'amara considerazione di come “L'emergenza coronavirus di questo anno e mezzo non ha fermato il percorso volto alla concentrazione dei servizi diurni e residenziali ed alla conseguente emarginazione dei soggetti più deboli (disabilità, salute mentale, persone con demenza, anziani non autosufficienti)”.

Come [sottolineato](#) da Maria Grazia Giannichedda, sociologa e storica collaboratrice di Franco Basaglia, vi è un aspetto economico che rallenta e ostacola le possibilità di cambiamento: “le residenze assistenziali costituiscono per il privato un grande affare, che in questi anni è cresciuto in modo vistoso e incontrastato, mentre l'offerta di servizi di prossimità, finora a gestione pubblica o del privato sociale, è regredita o entrata in sofferenza. Secondo dati del ministero della salute, nel decennio 2007- 2017 le residenze assistenziali sono aumentate del 44%, da 5.105 a 7.372, e mentre nel 2007 le residenze assistenziali private erano il 72,8% del totale, nel 2017 sono diventate 6.070, cioè l'82,3% del totale”.

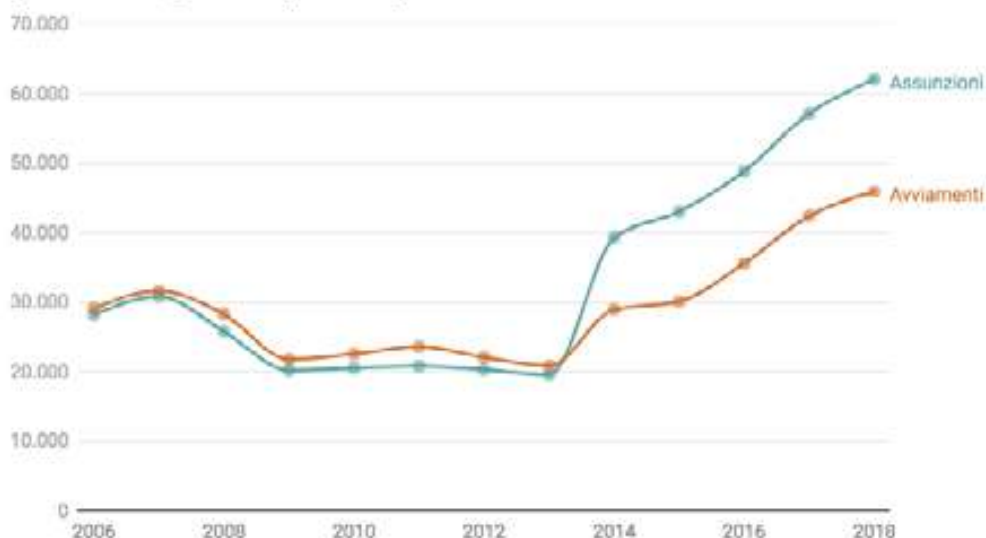
Osservazioni che trovano una conferma nei recenti risultati dell'indagine della Rete europea degli osservatori aziendali (ENCO) “[Caring for profit](#)”, in cui si offre una panoramica dei paesi europei per grado di commercializzazione dei letti ospedalieri e delle case di cura, dimostrando che, pur con variazioni considerevoli da paese a paese dei posti letto privati a scopo di lucro, ovunque “questa quota del settore for-profit è in costante crescita”. Negli ultimi 5 anni i dati delle grandi aziende analizzate nel settore dell'assistenza agli anziani hanno registrato un tasso di crescita medio annuo del fatturato prossimo al 10%. In Italia, oltre ai gruppi nazionali KOS e Gruppo San Donato, dominano il mercato i player tedeschi e francesi. L'importanza economica di questo settore ne fa una massiccia fonte di profitto che assorbe una cospicua quota della spesa sanitaria in Europa e favorisce, in particolare, la crescita dei più grandi gruppi societari, “in linea con la volontà della Commissione Europea di creare campioni europei in grado di competere con le più grandi aziende del mondo”. Nelle conclusioni della presentazione del Rapporto si sottolinea come sostegno pubblico e crescita economica delle strutture di assistenza “for profit” si accompagnino a criticità e controversie crescenti, amplificate dalla pandemia, sollevando una domanda: “dovremmo lasciare che aziende private, il cui obiettivo è il profitto finanziario, si prendano cura della nostra salute e si prendano cura di noi nella nostra vecchiaia?”. Probabilmente, come sottolineano gli stessi ricercatori, “la risposta è già nella domanda”.

La sistematica privazione del diritto di lavorare

L'eurodeputata Katrin Langensiepen nel mese di febbraio 2021 ha presentato al Parlamento Europeo la “[Relazione sull'applicazione della direttiva 2000/78/CE](#)” del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro alla luce della UN CRPD (Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità)⁸⁴”. Particolarmente significative e chiare le parole introduttive della relatrice al documento stilato dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento Europeo: “Avere un lavoro è essenziale per la nostra vita. È fondamentale per avere rapporti interpersonali, guadagnare i mezzi finanziari necessari per condurre una vita sana e felice, realizzare il nostro potenziale umano, integrarci nella società. Tuttavia, noi, persone con disabilità, siamo sistematicamente private del nostro diritto di lavorare”.

Affermazione che, purtroppo, rispecchia la situazione dell'Italia in cui, secondo il rapporto ISTAT del 2019 “[Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni](#)”⁸⁵, risulta un “rilevante svantaggio” delle persone con disabilità nel mercato del lavoro: “È occupato solo il 31,3% delle persone tra i 15 e i 64 anni con limitazioni gravi contro il 57,8% delle persone senza limitazioni, nella stessa fascia di età. Lo svantaggio è ancora più netto per la componente femminile – 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 4 • Avviamenti e assunzioni degli iscritti nell'elenco del collocamento mirato presso datori di lavoro pubblici e privati (v. ass.). Anni 2006-2018



vai su rapportodiritti.it

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Nona relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999 “Norme per il diritto al lavoro dei disabili” anni 2016 - 2017 - 2018 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

84 Parlamento Europeo, Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, “Relazione sull'applicazione della direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro alla luce della UNCRPD (2020/2086(INI))”, A9-0014/2021, 3.2.2021.

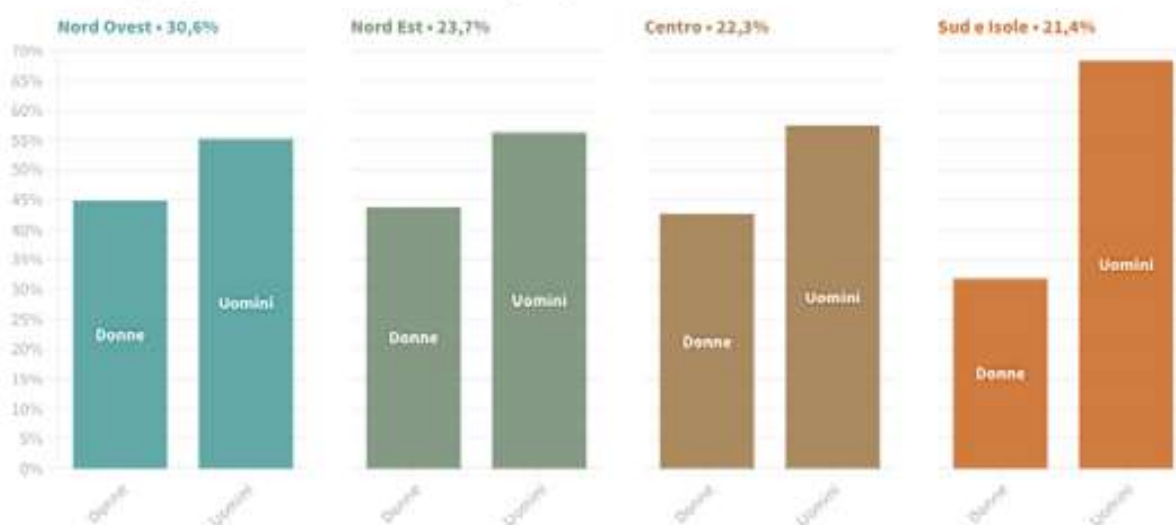
85 ISTAT, “Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni”, Roma, 2019.

La presentazione della Relazione all'Europarlamento si concludeva con la sottolineatura di come la nostra società sia "diversificata e la diversità è un valore e una forza che ci aiuterà ad affrontare le sfide locali e globali in continua evoluzione, [...] nel prossimo futuro riusciremo a vedere i vantaggi di avere luoghi di lavoro inclusivi e di vivere in una società inclusiva, e che, tutti insieme, renderemo onore al nostro motto ufficiale dell'Unione: Unità nella diversità. Tuttavia, c'è ancora un lungo cammino davanti a noi".

L'amara considerazione finale sembra essere confermata, oltre che dai dati ISTAT, anche dal documento, la [IX Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/99 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili"](#), presentato nel mese di febbraio 2021 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e realizzata in collaborazione con INAPP sulla base dei dati 2016-2018. Pur analizzando un periodo precedente alla pandemia Covid-19 e alle sue inevitabili ricadute negative anche in quest'ambito, il quadro della situazione che risulta dalla Relazione sembra già particolarmente preoccupante. Emerge, infatti, come per le 733.708 persone con disabilità iscritte all'elenco del collocamento mirato nel 2018 (dato poi aggiornato statisticamente a circa 900.000), la condizione occupazionale prevalente sia lo stato di disoccupazione, le assunzioni a tempo determinato costituiscano la modalità contrattuale principale e la quota delle donne assunte sia sempre inferiore a quella degli uomini.

C7. Grafico 5 • Distribuzione degli occupati con disabilità per macro area e per genere (v. %). Anno 2018

Il grafico rappresenta gli occupati sul totale di persone con percentuali ridotte di invalidità (fino al 66%) e la relativa suddivisione per genere del totale dei suddetti occupati, per area



Fonte: Camera dei deputati. IX Relazione sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili". Grafico: [rapportodiritti.it](#)

Per quanto riguarda le persone con disabilità già impiegate (dove continua a esserci una grave disparità a sfavore delle donne: 41,2% di occupate rispetto al 58,8% degli uomini), dalle dichiarazioni PID (il Prospetto Informativo Disabili in cui si quantificano le quote di riserva previste dalla normativa), risulta che sul totale di 90.603 imprese private che hanno effettuato le dichiarazioni, il 45,5% denuncia la presenza di posti riservati a lavoratori con disabilità non coperti (scoperture).

Sul versante degli enti pubblici sono 4.864 le dichiarazioni PID presentate, con una percentuale di soggetti con scoperture pari al 33,1%. Su un numero totale di 501.880 posizioni potenzialmente dedicate alle persone con disabilità ne risultano, quindi, scoperte 112.365 nel privato e 32.847 nel pubblico (144.852 complessive).

sivamente, circa il 30% dei posti). Una cifra particolarmente elevata e ingiustificabile che, come affermato dall'eurodeputata Katrin Langensiepen, pare essere in buona parte imputabile al fatto che “spesso i datori di lavoro preferiscono pagare una multa piuttosto che assumerci”. A livello di genere continua, inoltre, ad esserci una grave disparità a sfavore delle donne (41,2% di occupate rispetto al 58,8% degli uomini).

Soffermando l'attenzione, poi, sulle ricadute della pandemia su questa situazione già difficile nel [Rapporto 2021 dell'INAPP](#) (Istituto Nazionale Analisi Politiche Pubbliche) “Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19”⁸⁶, si evidenzia come ci sia stato “un impatto fortemente diseguale sugli individui, le classi sociali e i settori economici a seconda delle condizioni eterogenee di partenza” e, in particolare, “un impatto fortemente eterogeneo sulle categorie di lavoratori maggiormente esposti a condizioni di fragilità, quali giovani, donne, lavoratori maturi, lavoratori con disabilità e immigrati”.

Particolarmente preoccupanti le ripercussioni evidenziate per i lavoratori con disabilità che sono stati, e continuano ad essere, esposti “a elevati rischi di emarginazione sul posto di lavoro o di espulsione, poiché ritenuti non idonei alle nuove modalità di lavoro imposte dall'emergenza pandemica o non prioritari all'interno delle strategie di sopravvivenza delle imprese in crisi”.

Il rapporto chiude sottolineando come l'intensità e la direzione nei prossimi anni delle trasformazioni e dell'impatto fortemente disomogeneo della pandemia sulle diverse categorie di lavoratori, in particolare su quelli maggiormente esposti a condizioni di fragilità “dipenderanno in modo cruciale dalla capacità di intercettare e orientare i processi in corso e di predisporre strategie di policy rivolte non solo al superamento dell'emergenza contingente ma anche e soprattutto al consolidamento di traiettorie sostenibili e qualitativamente virtuose su un orizzonte temporale di medio e lungo periodo”.

Come ribadiva nella sua relazione al parlamento europeo Katrin Langensiepen sembra che ci sia “ancora un lungo cammino davanti a noi”, e che alla garanzia dell'applicazione e del rispetto della normativa, debbano necessariamente accompagnarsi anche interventi su una dimensione politica e culturale che porta ancora oggi in troppi casi, come segnalato nel rapporto dell'ISTAT 2019, a considerare “un problema per la produttività il collocamento di persone con disabilità”.

.....
86 INAPP, Rapporto 2021, Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19.

Abilismo, discriminazioni e violenze

Nel corso dell'anno si è, purtroppo, registrato un numero preoccupantemente elevato di notizie di aggressioni e violenze contro le persone con disabilità. Tali episodi sembrano rappresentare solo la punta dell'iceberg di un grave e diffuso problema sottostimato nella sua portata e nelle sue drammatiche conseguenze, come risulta evidente anche solo scorrendo parte di quanto emerso in questo periodo. A [Cesate](#) sono stati sottoposti agli arresti domiciliari i due gestori e a misure cautelari i cinque operatori della comunità alloggio "Sogno Verde Cooperativa sociale onlus" per maltrattamenti e violenze quotidiane che proseguivano da anni contro 9 persone con disabilità inserite nella struttura. A [Palermo](#) sono stati arrestati 3 operatori (ed emesse altre due misure cautelari) per le continue violenze e i maltrattamenti nei confronti delle persone con disabilità inserite nella struttura residenziale "Ben Haukal". A [Milano](#), è stato arrestato un uomo di 47 anni per violenza sessuale plurima e aggravata su una giovane quindicenne con disabilità. A [Manfredonia](#) un uomo e una donna di circa 40 anni sono stati arrestati per aver sequestrato e torturato un giovane 25enne con disabilità. A Licata [due minorenni](#) sono stati collocati con misura cautelare in comunità di recupero per aver partecipato (insieme a [tre maggiorenni](#) già arrestati a gennaio) alle violenze (contestati i reati di tortura, sequestro di persona e violazione di domicilio, diffusi anche sui social) nei confronti di tre giovani con disabilità. A [Roma](#) una bambina dodicenne con disabilità è stata aggredita e picchiata da 4 coetanee mentre una ventina di compagni filmavano e postavano sui social l'aggressione.

Gravi episodi che sembrano confermare quanto la Commissione Europea evidenziava nella prima [Strategia dell'Unione Europea sui diritti delle vittime \(2020-2025\)](#)⁸⁷: "Le persone con disabilità sono spesso vittime di reati basati sull'odio e di diverse forme di abusi", così come le persone anziane non autosufficienti che "in ragione della loro mobilità limitata, del loro stato generale di salute oppure di dipendenze da altri, possono essere maggiormente vulnerabili a diventare vittime di diverse forme di reati".

Situazione che sembra essere stata aggravata, per le persone inserite/segregate all'interno delle strutture residenziali, dall'isolamento imposto per contenere la diffusione del virus che ha amplificato i rischi di violenze. Appare, inoltre, particolare difficile, come sottolineato dal Parlamento Europeo, la situazione delle donne con disabilità che sono da due a cinque volte maggiormente esposte alla violenza rispetto ad altre donne: "il 34% delle donne con problemi di salute o disabilità ha subito violenza fisica o sessuale da un partner nel corso della propria vita"⁸⁸. La crisi pandemica ha reso ulteriormente critica, come sottolineato sin da subito dalla FISH (la federazione delle principali organizzazioni di persone con disabilità), tale drammatica situazione facendo emergere che "le bambine, ragazze e donne con disabilità sono maggiormente esposte al rischio di subire violenza, abusi e maltrattamenti e nello stato di isolamento forzato impossibilitate a richiedere aiuto nei casi di violenza domestica, episodi che sono in preoccupante aumento".

In tale quadro assume ancor più valore la Risoluzione⁸⁹ in tema di contrasto alla violenza contro le donne e le ragazze con disabilità adottata nel luglio scorso dal Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite e definita dall'IDA, Alleanza Internazionale per la Disabilità, come [storica ed epocale](#): "Sebbene la realtà delle donne e delle ragazze con disabilità e la loro vulnerabilità alla violenza sia terribile la nostra organizzazione e i membri di essa trovano speranza nell'approccio sfumato della Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite sul tema 'Accelerare gli sforzi per eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze: prevenire e rispondere a tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze con disabilità'. Degno di nota è il riconoscimento che si dà alle forme di discriminazione multipla e intersezionale che le donne e le ragazze con disabilità affrontano e che sfociano in violenza".

87 COMMISSIONE EUROPEA, Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025) Bruxelles, 24.6.2020 COM(2020) 258 final

88 Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione delle donne con disabilità [2018/2685 (RSP)].

89 United Nations, Resolution adopted by the Human Rights Council on 13 July 2021, A/HRC/RES/47/15

A rendere maggiormente difficile tale situazione, la Commissione Europea evidenzia che spesso per le persone con disabilità permangono barriere per l'accesso alla giustizia, reso ancora "più difficile se vengono private della loro capacità di agire", come, purtroppo, avviene ancora spesso, nonostante l'adozione nel 2012 della [Direttiva sui Diritti delle Vittime](#)⁹⁰, con cui la Commissione Europea e gli Stati Membri dell'Unione si impegnavano a combattere la violenza e a garantire i diritti delle persone vittime di reato, anche attraverso un sistema giudiziario pienamente accessibile, sia a livello di comunicazione che di locali fisici senza barriere. Purtroppo la Commissione Europea nella [Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#) sottolinea ancora la presenza di un elevato numero di "barriere giuridiche" che limitano l'accesso alla giustizia e "colpiscono in particolare le persone con disabilità intellettive, disabilità psicosociali o con problemi di salute mentale, che sono spesso private della loro capacità giuridica o ne godono in misura limitata".

L'accessibilità limitata del sistema giudiziario contribuisce a determinare, inoltre, il fenomeno dell'under-reporting, ossia la scarsità di denunce relative ai crimini d'odio nei confronti delle persone con disabilità. I [dati forniti](#) a dicembre 2021 per l'Italia dall'OSCAD (Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori), che elabora il contributo del dipartimento della Pubblica Sicurezza sui crimini d'odio per il [Rapporto annuale](#) dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), indicavano un numero di reati relativi ai crimini d'odio contro le persone con disabilità di 157 per il 2017, 210 per il 2018, 207 per il 2019, 192 per il 2020. Dati che, come segnala lo stesso OSCAD, non possono aver valore statistico e denotano una scarsità di denunce in tale ambito, problema che si sta cercando di affrontare anche attraverso azioni informative, tra cui la pubblicazione dell'opuscolo "[L'odio contro le persone disabili](#)".

Nella pubblicazione si dà la definizione dei reati di matrice discriminatoria – crimini d'odio – come caratterizzati "per la motivazione di pregiudizio che l'autore nutre nei confronti di una o più "caratteristiche protette", reali o presunte, della vittima: origine etnica o "razziale", convinzioni religiose, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, ...".

Per capire quanto tali pregiudizi siano diffusi nella nostra società, anche se spesso silenti, può essere utile analizzare alcuni dati forniti nella [Mappa dell'intolleranza 2021](#) di VOX – Osservatorio italiano sui diritti, che fotografa l'odio via social (analizzando in particolare Twitter) e che vede come categorie più colpite le persone con disabilità e le donne. Andando ai dati colpisce che per le persone con disabilità la percentuale di tweet negativi sia la più alta in assoluto (76,1%). I picchi dell'odio online contro le persone con disabilità sono stati registrati in corrispondenza con episodi di violenza che, paradossalmente, anziché determinare empatia e solidarietà, sono stati amplificati, generando fiumi virtuali di odio.

Spesso, infatti, le violenze e discriminazioni contro le persone con disabilità non solo hanno luogo, ma si accompagnano alla manifestazione di pregiudizi e considerazioni fortemente stigmatizzanti che rappresentano un surplus, un'eccedenza gratuita di violenza che si riversa sulle vittime. Inoltre un'attenzione e una consapevolezza generale ancora scarse su questi temi (così come sulle questioni legate alle dimensioni intersezionali in cui i diversi motivi di discriminazione s'influenzano reciprocamente), oltre al permanere di una diffusa, anche se spesso latente, "cultura" abilista fanno sì che continuino ad esserci minori tutele e molteplici barriere anche nella fase di richiesta d'aiuto e di denuncia.

Tutto questo rende evidente come sia fondamentale definire adeguate strategie di intervento che, oltre a garantire la predisposizione di "un'assistenza e di una protezione specialistiche nel rispetto della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità", così come raccomandato dalla prima strategia dell'Unione Europea sui diritti delle vittime, prevedano anche interventi in ambito politico, culturale ed educativo, come ribadito nel corso dell'anno da Vincenzo Falabella, [presidente della FISH](#), al fine di realizzare una strategia a tutto campo per "contrastare ogni discriminazione e garantire nei fatti l'inclusione delle persone con disabilità nel nostro Paese".

.....
90 DIRETTIVA 2012/29/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 ottobre 2012

Di seguito un parziale, ma preoccupantemente significativo, elenco di episodi di violenza e discriminazione contro le persone con disabilità raccolti dalle cronache.

2021, gennaio, Licata (Ag) - Tre fermi di persone indagate per i reati di tortura, sequestro di persona e violazione di domicilio (diffusi anche sui social) nei confronti di tre giovani con disabilità (qui [la notizia](#)). Alle violenze avevano partecipato anche due minorenni successivamente collocati con misura cautelare in comunità di recupero (qui [la notizia](#)).

2021, gennaio, Italia - Controlli dei NAS in 1.848 strutture sanitarie e socio assistenziali (RSA, case di riposo, comunità alloggio, ...) rilevando irregolarità presso 281 di esse. Complessivamente, le verifiche hanno portato alla contestazione di 109 violazioni penali e 373 amministrative, con deferimento all'autorità giudiziaria di 83 persone e con segnalazione di ulteriori 287 persone alle autorità amministrative. Sono state 18 le strutture oggetto di provvedimenti di sospensione e/o chiusura dell'attività assistenziale (qui [la notizia](#)).

2021, febbraio, Treviso (Tv) - Padre uccide il figlio di due anni cui era stata diagnosticata una forma di autismo e poi si suicida (qui [la notizia](#)).

2021, febbraio, Palermo (Pa) - Violenze e maltrattamenti continui contro otto persone anziane non autosufficienti inserite nella comunità alloggio della Onlus "I nonnini di Enza". Sono stati notificati gli arresti domiciliari alla presidente dell'associazione che gestisce la struttura, e a tre operatori/trici (qui [la notizia](#)).

2021, marzo, Milano (Mi) - Giovane donna con disabilità vittima di delinquenti che le bucano ripetutamente le gomme dell'auto perché ha a disposizione un parcheggio riservato a persone con disabilità (qui [la notizia](#)).

2021, marzo, Milano (Mi) - Arrestato un uomo di 47 anni per violenza sessuale plurima e aggravata su una giovane quindicenne con disabilità che diceva di aiutare a casa in "dad" (qui [la notizia](#)).

2021, aprile, Cesate (Mi) - Maltrattamenti e violenze quotidiane che proseguivano da anni contro nove persone con disabilità ospitate presso la comunità alloggio della cooperativa sociale di Cesate "Sogno Verde Cooperativa sociale onlus". Sono stati sottoposti agli arresti domiciliari i due gestori della cooperativa. Misure cautelari anche per i cinque operatori che lavoravano all'interno della struttura (qui [la notizia](#)).

2021, aprile, Rivarolo Canavese (To) - Un uomo di 83 anni uccide il figlio con disabilità, la moglie, la coppia di padroni di casa e poi tenta il suicidio (qui [la notizia](#)).

2021, aprile, Palermo (Pa) - Arrestati tre operatori (ed emesse due misure cautelari) per le continue violenze e i maltrattamenti nei confronti delle persone con disabilità inserite nella struttura residenziale "Ben Haukal" presso cui lavoravano (qui [la notizia](#)).

2021, aprile, Manfredonia (Fg) - Un uomo e una donna di circa 40 anni arrestati per aver sequestrato e torturato un giovane 25enne con disabilità (qui [la notizia](#)).

2021, aprile, Roma (Rm) - Bambina dodicenne con disabilità aggredita e picchiata da quattro coetanee che facevano parte di un gruppo di una ventina di ragazzi che filmavano e postavano sui social l'aggressione (qui [la notizia](#)).

2021, maggio, Italia - Controlli dei NAS in 572 strutture sanitarie e socio assistenziali, constatando irregolarità presso 141 di esse, pari al 25% del totale. Le ispezioni hanno determinato la contestazione di 197 violazioni penali e amministrative, deferendo all'autorità giudiziaria 36 persone e segnalandone ulteriori 136 alle autorità amministrative. A causa dello stato di abusivismo o di gravi criticità sono state oggetto di

sospensione e/o chiusura sei strutture ricettive, per valore economico stimato in oltre 4 milioni di euro. Gli interventi di cessazione delle attività irregolari hanno determinato il conseguente ricollocamento degli anziani ospiti presso le abitazioni dei propri familiari o il trasferimento in altre strutture idonee (qui [la notizia](#)).

2021, giugno, Praia a Mare (CS) - Bambino con sindrome di down escluso dal centro sportivo socio educativo comunale. Il padre riferisce che al momento del rifiuto dell'iscrizione il personale gli avrebbe detto che "essendo com'è deve stare con bimbi come lui» (qui [la notizia](#)).

2021, giugno, Varese (VA) - Sette educatori/operatori di un centro diurno per minori con gravi disabilità, gestito da una cooperativa sociale, sono stati sottoposti a misura cautelare con accuse di maltrattamenti aggravati (quattro sono accusati anche di abbandono di persone minori o incapaci e lesioni personali colpose), a seguito di un'indagine dei carabinieri. Secondo quanto emerso gli ospiti venivano sottoposti a continue vessazioni e violenze, lasciati a sé stessi senza controlli tanto da non accorgersi di ripetuti atti di autolesionismo da parte degli stessi minori (qui [la notizia](#)).

2021, luglio, Italia - Controlli dei NAS, d'intesa con il Ministero della salute, presso i centri e le strutture pubbliche e private deputate, a vario titolo, alla presa in carico, assistenza, riabilitazione, trattamento sanitario e ricovero di persone con disabilità, disagi mentali e psichici. Sono state ispezionate 536 strutture e centri, accertando irregolarità presso 122 di questi, pari al 22%. Nel corso delle verifiche sono state inflitte 141 sanzioni penali e amministrative. Tra le infrazioni più gravi la contestazione dei reati di maltrattamento e abbandono di incapaci riscontrati presso due strutture di Agrigento e Sassari i cui gestori sono stati deferiti all'autorità giudiziaria (qui [la notizia](#)).

2021, luglio, Taranto (TA) - Otto autisti della locale azienda di trasporti pubblici (AMAT), sono indagati e sottoposti a misura cautelare per violenza sessuale aggravata (per aver agito in veste di incaricati di pubblico servizio su persona sottoposta a limitazioni della libertà personale, in quanto quasi sempre luogo delle violenze erano autobus di linea ai quali i guidatori chiudevano le porte per impedire alla vittima di scendere) contro una ragazza con disabilità di 21 anni. Le violenze sono proseguite per due anni, dal 2018, quando la ragazza era appena maggiorenne, fino al 2020, fino a quando la ragazza ha trovato la forza di denunciare (qui [la notizia](#)).

2021, luglio, Serradifalco (CL) - Con provvedimento cautelare, emesso dal Gip di Caltanissetta, una comunità in cui vivevano 9 persone con disabilità, è stata sequestrata e sono state emesse cinque misure cautelari: due operatori interdetti dalla professione, arresti domiciliari per il gestore e un'operatrice, un altro operatore portato in carcere con l'accusa di violenza sessuale aggravata. Le persone con disabilità erano quotidianamente insultate, picchiate, lasciate in stato di abbandono e malnutrite ([qui la notizia 1, 2](#)).

2021, agosto, Grammichele (CT) - La procura di Caltagirone emette un provvedimento di fermo nei confronti di una donna per aver provocato la morte del figlio quattordicenne con disabilità fisica e intellettiva, lasciandolo intenzionalmente per ore esposto al sole ([qui la notizia](#)).

2021, settembre, Arezzo - Due sedicenni denunciati per lesioni personali aggravate ai danni di un loro coetaneo cieco intervenuto per difendere un suo amico che i due avevano aggredito ([qui la notizia](#)).

2021, settembre, Torino - Due insegnanti di sostegno di una scuola secondaria denunciati per atti persecutori nei confronti di un alunno con disabilità che non hanno tutelato dagli atti di bullismo di un coetaneo. I fatti sono emersi grazie a un tema scritto da un compagno di classe ([qui la notizia](#)).

2021, ottobre, Castellammare di Stabia (NA) - La procura apre un'inchiesta su un episodio di segregazione scolastica a seguito della denuncia dei genitori di uno studente con disturbo dello spettro autistico di 14 anni, trovato abbandonato solo, senza vestiti e sporco dei suoi stessi escrementi nella palestra della scuola ([qui la notizia](#)).

2021, novembre, Firenze - Studente diciassettenne con disabilità aggredito e picchiato da tre coetanei all'uscita da scuola ([qui la notizia](#))

2021, novembre, Grosseto - Il Tribunale di Firenze ha condannato il ministero dell'Istruzione a risarcire un giovane con disabilità e la famiglia per i danni fisici e morali causati dagli episodi di bullismo subiti in maniera continuativa dal 2012 al 2016, presso la scuola primaria che frequentava. L'assicurazione della scuola ha promosso ricorso avverso la sentenza ([qui la notizia](#)).

2021, novembre, Scampia (NA) - Giovane con disabilità vittima di atti di bullismo da parte di due coetanei che ne pubblicano anche online i video ([qui la notizia 1, 2](#))

2021, dicembre, Palermo - Gravissimi episodi di maltrattamenti di persone con disabilità intellettiva e psichiatrica, nella struttura residenziale Suor Rosina La Grua di Castelbuono convenzionata con il servizio sanitario e che gestisce servizi di riabilitazione per 23 persone con disabilità grave. Ordinanza cautelare nei confronti di 35 persone accusate, a vario titolo, di tortura, maltrattamenti, sequestro di persona, corruzione, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, malversazione e frode nelle pubbliche forniture. Dieci indagati sono finiti in carcere, sette ai domiciliari, cinque sono stati sottoposti all'obbligo di dimora nel comune di residenza e tredici sono destinatari della misura interdittiva del divieto di esercitare attività professionali per un anno. Il gip ha anche disposto il sequestro della casa di cura e di disponibilità finanziarie per un valore di oltre 6,7 milioni di euro ([qui la notizia 1, 2, 3](#))

2021, dicembre, Milano - Arrestati due giovani per rapina a una persona con disabilità su carrozzina e per aggressione di una donna intervenuta in sua difesa alla fermata della metropolitana ([qui la notizia](#))

Capitolo

8. Profughi e richiedenti asilo

Scritto da: Francesco Damiano Portoghese

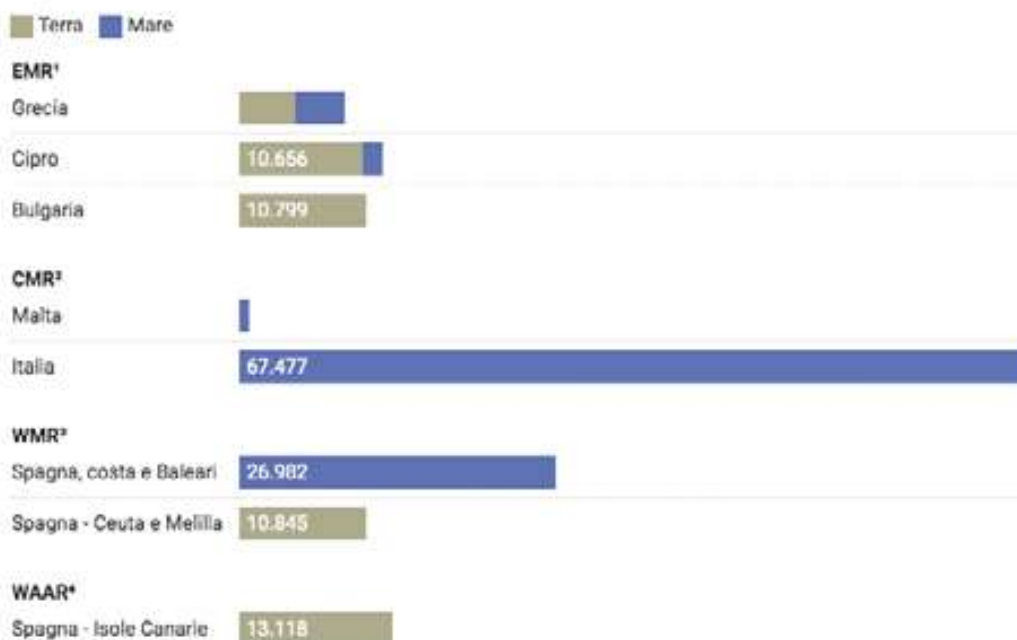


L'immigrazione in UE

Nel 2021 si registra un aumento dei movimenti migratori verso l'Europa: 151.417 arrivi via mare e via terra, rispetto ai 99.907 del 2020, il dato più alto dal 2018. Mentre in Spagna i numeri sono in linea con l'anno precedente e in Grecia si registra un evidente calo⁹¹, l'Italia si conferma il primo paese europeo per numero di ingressi.

C8. Grafico 1 • Arrivi via terra e via mare nel Mediterraneo registrati nell'anno 2021

Il grafico rappresenta gli arrivi via terra e via mare per le zone EMR¹, CMR², WMR³ e WAAR⁴. Nel 2021 in queste zone sono approdate complessivamente, secondo IOM, 151.417 persone, di cui il 75,4% via mare.



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

1 Eastern Mediterranean
2 Central Mediterranean
3 Western Mediterranean
4 Western African Atlantic

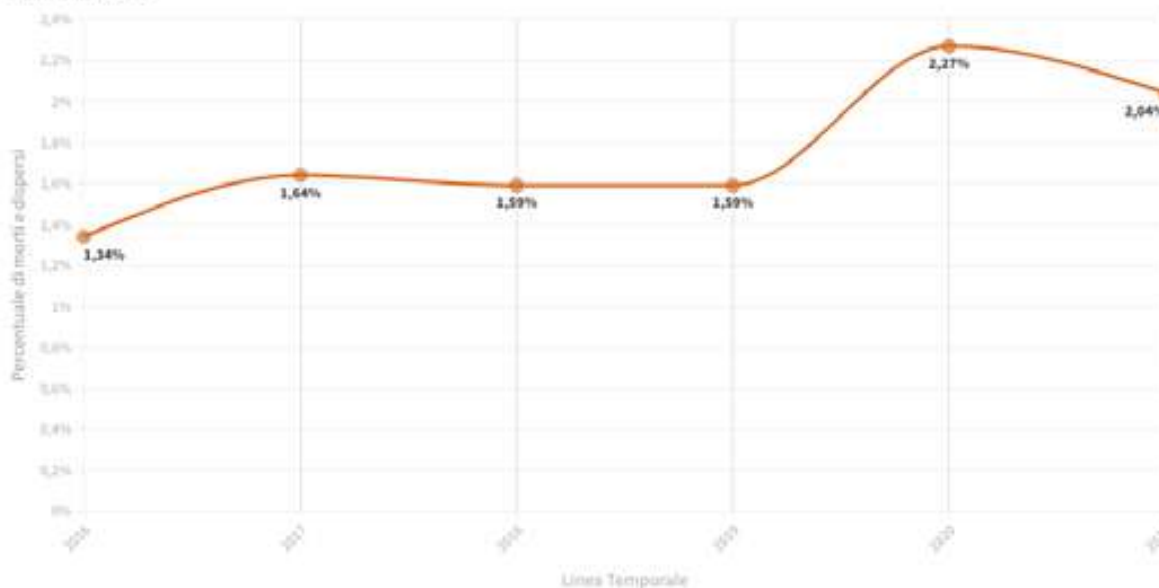
Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: IOM • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Il 2021 si caratterizza anche come l'anno con più decessi dal 2016: 3.224 persone hanno perso la vita nel tentativo di attraversare una frontiera europea. Le rotte del Mediterraneo (Orientale, verso la Grecia; Centrale, verso l'Italia; Occidentale, verso la Spagna) sono sempre tra le più pericolose.

91 <https://www.lenius.it/migranti-2021/>

C8. Grafico 2 • Percentuale di morti e dispersi sul totale delle partenze verso l'Europa, per anno (2016-2021)

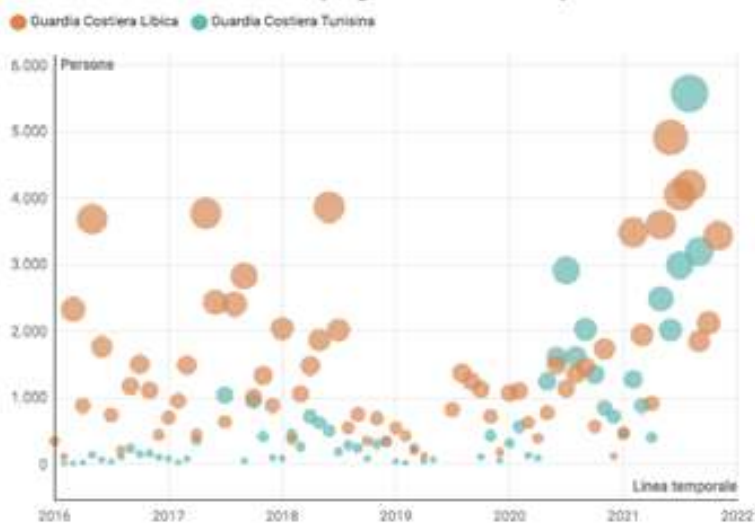
Il grafico mostra la percentuale di morti e dispersi sul totale della cifra ottenuta sommando il numero di arrivi registrati e quello dei morti/dispersi



Fonte: IOM, Grafico: rapportiDIRITTI.it

La cd. Guardia Costiera libica, di cui da anni si denunciano le violenze e gli abusi perpetrati a danni dei migranti, continua a essere supportata politicamente ed economicamente dall'Italia⁹². Per disincentivare e bloccare le partenze dalla Tunisia, Italia e Unione Europea hanno stretto con le autorità tunisine un accordo per implementare i rimpatri dei cittadini tunisini e allo stesso tempo rafforzare i controlli alla frontiera⁹³.

C8. Grafico 3 • Attività della Guardia Costiera libica e della Guardia Costiera tunisina (migranti intercettati)



Nel dataset alla fonte, troviamo a maggio e giugno 2019 due valori contrassegnati con segno "-" (meno), rispettivamente (maggio 2019) e -2971 (giugno 2019). Non ci sono note che spieghino questi valori negativi, nel dubbio si è preferito non riportarli nel grafico.

vai su [rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it/)

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

92 <https://www.oxfamitalia.org/aumentano-i-fondi-italiani-alla-guardia-costiera-libica/>

93 <https://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/Migranti-Tunisia-Presidente-Kais-Saied-incontra-Lamorgese-Johansson-e1e25ac2-c0b8-4e62-8304-7bb5041c5278.html>

Le principali nazionalità registrate al momento dell'arrivo sono: Tunisia, Marocco, Algeria, Afghanistan ed Egitto. I cittadini afgani, in particolare, sono quasi raddoppiati dall'anno precedente. Numerosi sono anche i migranti di cui è stato possibile determinare solo la regione di provenienza, quella sub sahariana, ma non la nazionalità

C8. Grafico 4 • Classifica delle 5 nazionalità con più domande di protezione internazionale in UE

1 Siria 115.470 / 2 Afghanistan 98.685 / 3 Iraq 29.850 / 4 Pakistan 24.820 / 5 Turkey 22.190



Fonte: Eurostat. Grafico: rapportodiritti.it

Alle porte dell'Unione, l'*escalation* di violenza e tensioni in Ucraina e al confine con la Russia continua a costringere le persone ad abbandonare le proprie case e cercare di sopravvivere in altre zone del Paese: a luglio 2021 si stimava la presenza di quasi un milione e mezzo di sfollati interni⁹⁴. La crisi afgana, che ha raggiunto il picco ad agosto con il ritorno al potere dei Talebani, ha costretto decine di migliaia di persone a fuggire dal Paese.

Nel mese di ottobre, un'altra crisi umanitaria si è aperta al confine tra Bielorussia e Polonia. La prima ha iniziato a utilizzare migliaia di migranti, intenzionati a entrare in UE per chiedere protezione internazionale – si tratta soprattutto di cittadini afgani, iracheni e siriani –, come strumento di pressione politica verso l'UE, organizzando il loro accompagnamento alla frontiera polacca. La Polonia ha risposto militarizzando il confine e respingendo con la forza e con le armi qualsiasi tentativo di attraversamento, costringendo queste persone a nascondersi nelle foreste circostanti, senza riparo, acqua e cibo. Si stima che 21 persone nel 2021 abbiano perso la vita, anche a causa delle condizioni atmosferiche avverse⁹⁵. La Commissione Europea, invece di tutelare l'incolumità dei migranti e il diritto a chiedere protezione internazionale all'interno dell'UE, come prevedibile, ha proposto una serie di misure per gli Stati limitrofi – Lettonia, Lituania e Polonia –, in cui si avalla di fatto la sospensione del diritto di asilo⁹⁶.

94 <https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/card/2bMBM0ECTo/>

95 <https://www.medicisenzafrontiere.it/news-e-storie/news/polonia-bielorussia-confine-migranti/>

96 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A752%3AFIN&qid=1638547296962#>

L'anno appena trascorso, quindi, ha ulteriormente sconfessato le politiche di gestione dei flussi migratori e di asilo europee, dimostrando l'inefficacia delle soluzioni ossessivamente proposte in chiave repressiva e securitaria, che ormai rappresentano l'ultimo feticcio di una Unione sempre più fragile.

Il Patto su migrazione e asilo, presentato dalla Commissione Von Der Leyen a fine settembre 2020, conteneva una serie di proposte di riforma del CEAS⁹⁷: superamento del Regolamento Dublino III, procedure accelerate e uniformi per l'esame delle domande di protezione internazionale, implementazione delle procedure di rimpatrio e l'utilizzo normalizzato del trattenimento dei migranti alle frontiere.

Da più di un anno il dibattito è in seno alle istituzioni europee competenti ma, nonostante una *Road map* dettagliata del processo di riforma, nessun atto è ancora stato approvato. Se da un lato questo ritardo costituisce un punto a favore dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo, eccessivamente compressi dal pacchetto di riforme, dall'altro desta preoccupazione l'instabilità politica e sociale alle frontiere UE e tra i singoli Stati membri sui temi dell'immigrazione. Il rischio che con l'aggravarsi di alcune situazioni, le istituzioni rispondano con ulteriori misure emergenziali, o con proposte ancora più drastiche, è più che concreto, trattandosi di un *modus operandi* già visto in passato.

Nel corso del 2021, sono state presentate 630.890 domande di protezione internazionale in UE, di cui 535.255 per la prima volta. Anche questo dato, in linea con quanto affermato nel paragrafo precedente, dimostra un sensibile aumento dei numeri rispetto agli anni precedenti. Il totale dei richiedenti asilo è pari circa allo 0,1% dell'intera popolazione dell'UE. Ancora una volta, quindi, il "peso" delle domande non dovrebbe essere tale da mettere in crisi l'intero sistema europeo. I paesi in cui sono state presentate il maggior numero di domande sono Germania, Francia, Spagna, Italia e Austria⁹⁸. Sembra quindi paradossale che altri Stati che non sono chiamati a gestire una quota uguale di domande e il cui contributo è stato oggettivamente scarso, se non inesistente, siano i principali oppositori di una condivisione più solidale ed equa delle responsabilità, proprio come imporrebbe l'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Le principali nazionalità registrate al momento dell'arrivo sono: Tunisia, Marocco, Algeria, Afghanistan ed Egitto. I cittadini afgani, in particolare, sono quasi raddoppiati dall'anno precedente. Numerosi sono anche i migranti di cui è stato possibile determinare solo la regione di provenienza, quella sub sahariana, ma non la nazionalità.

Le espulsioni e gli allontanamenti dei cittadini stranieri sono il vero pallino delle politiche europee sull'immigrazione. Non c'è schema di riforma in materia che non ponga ossessivamente l'accento sulla necessità di trattenere gli stranieri irregolari e i richiedenti asilo per definire la loro posizione sul territorio ed espletare le pratiche per il rimpatrio. Il Patto non fa eccezione, come descritto in questo capitolo dello scorso rapporto.

Basti ricordare il distorto concetto di solidarietà europea che si ricava dalla lettura del pacchetto di riforme: gli Stati che non sono intenzionati ad accogliere i richiedenti asilo ed esaminare le loro domande di protezione possono optare per supportare un altro Stato nella gestione delle espulsioni. Nel 2021, in UE 342.100 cittadini di paesi terzi sono stati destinatari di un provvedimento di allontanamento e nello stesso anno sono 82.700 gli stranieri che effettivamente hanno lasciato il territorio dell'Unione, di cui 9.400 ucraini, la nazionalità più colpita assieme all'Albania⁹⁹.

Come si evince facilmente da questi dati, solo un quarto delle procedure si sono concluse positivamente: un numero relativamente basso rispetto al totale dei provvedimenti di allontanamento. Perché dunque ostinarsi a mantenere lo stesso impianto fallimentare delle politiche precedenti, se questi sono i risultati?

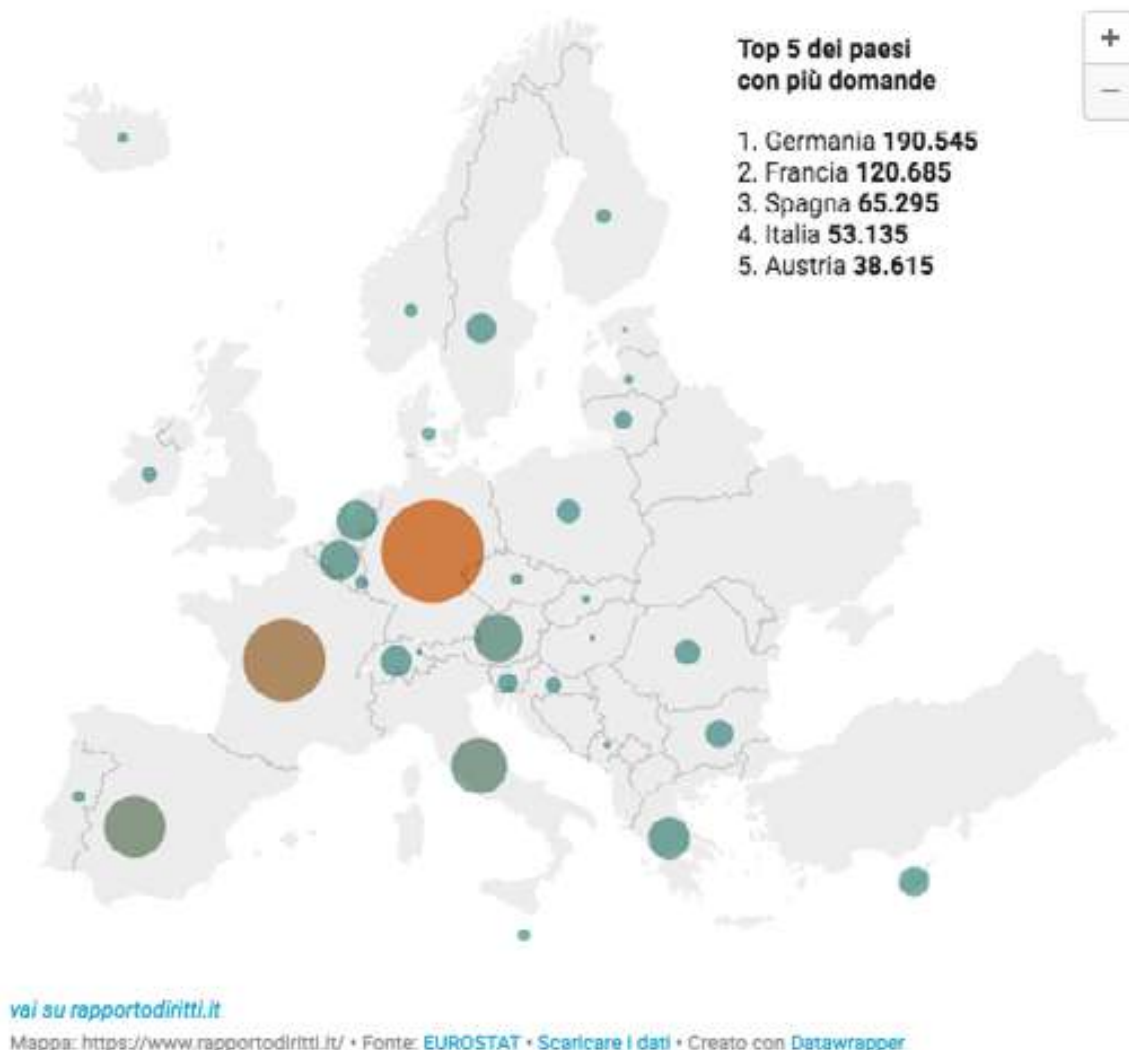
.....

97 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706

98 Fonte: Eurostat

99 Fonte: Eurostat

C8. Grafico 5 • Domande di protezione internazionale negli Stati UE (2021)



La situazione in Italia

Sono 67.477 i migranti arrivati sulle coste italiane nel 2021, quasi il doppio rispetto all'anno precedente e il dato più alto dal 2019. Numeri in aumento ma che, di certo, non possono tornare a far parlare di "invasione" o "sostituzione etnica", costituendo circa lo 0,1% del totale della popolazione residente. Anche il dato dei morti e dei dispersi ha registrato un aumento, dalle 955 persone del 2020 alle 1.496 del 2021. La rotta del Mediterraneo centrale si conferma, ancora una volta, la più letale dell'area¹⁰⁰.

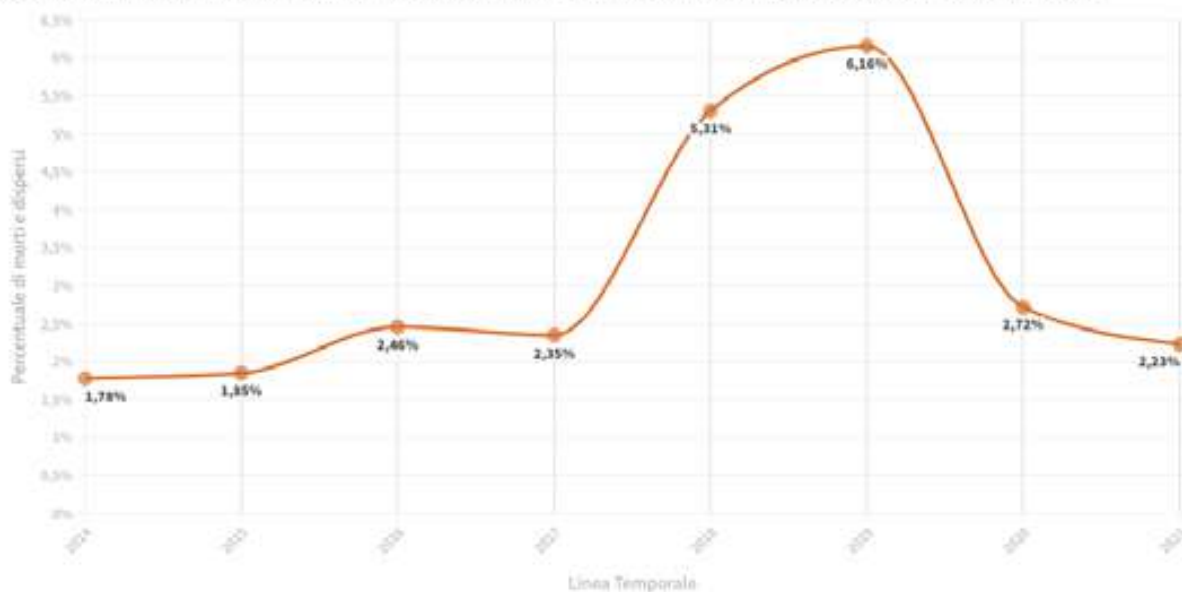
Se nel 2020 il grosso delle partenze è avvenuto dalle coste tunisine, nel 2021 la Libia è tornata il principale paese da cui imbarcarsi. Tuttavia, i dati sulla Tunisia confermano una tendenza in aumento costante. Tripli-

100 https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region_incident=All&route=All&year%5B%5D=2500&month=All&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=

cate le partenze dalla Turchia – 12.916 nel 2021 e 4.190 nel 2020 -, da cui i migranti scelgono di rischiare la rotta marittima, più pericolosa rispetto a quella balcanica via terra, ma in cui non corrono il rischio di subire respingimenti illegali o atti di violenza da parte della Polizia alle porte dell'UE. Da questa rotta passano soprattutto iracheni, iraniani e afgani¹⁰¹.

C8. Grafico 6 • Percentuale di morti e dispersi nel mediterraneo centrale sul totale delle partenze verso l'Italia, per anno (2014-2021)

Il grafico mostra la percentuale di morti e dispersi sul numero ottenuto sommando gli arrivi registrati e i morti/dispersi.



Fonte: IOM, Grafico: rapportodiritti.it

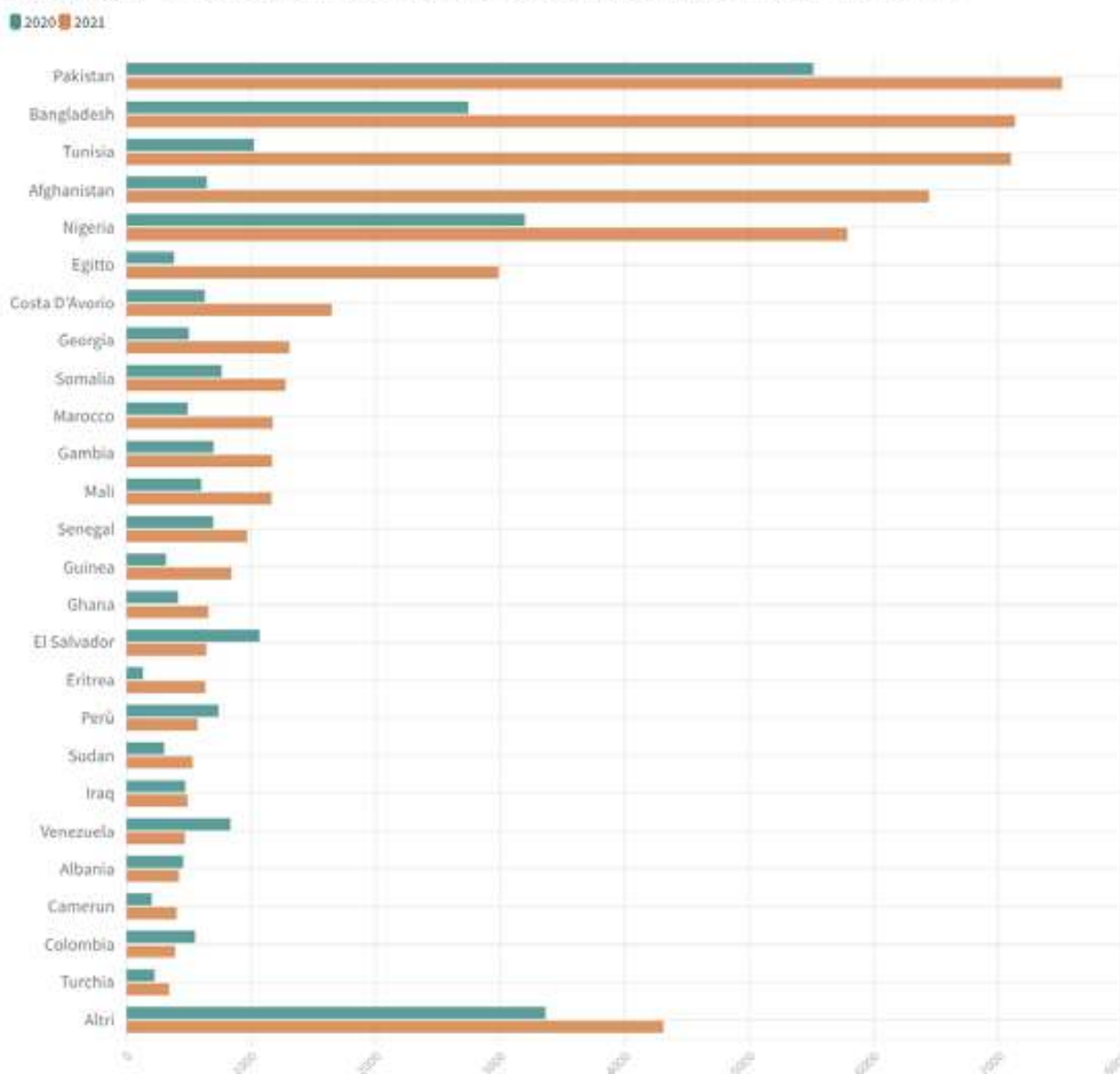
Per quanto riguarda la protezione internazionale, nel 2021 le domande sono aumentate del 109% circa, sicuramente per l'incremento degli arrivi, ma anche per la riapertura delle Questure – Uffici Immigrazione dopo le chiusure e le limitazioni adottate nel 2020. Il tasso di riconoscimento di una delle tre protezioni previste dal nostro ordinamento (status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione speciale) è salito al 44%¹⁰², rispetto ai numeri molto bassi degli anni precedenti, grazie anche alla riforma della protezione speciale introdotta dal Decreto Lamorgese di cui si dirà meglio nel capitolo successivo.

.....

101 Fonte: UNHCR

102 Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento libertà civili e immigrazione

C8. Grafico 7 • Totale delle richieste di asilo, per nazionalità. Confronto tra gli anni 2020/2021



Fonte: Ministero dell'interno, dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Grafico: rapportoDIRITTI.it

I trattenimenti all'interno dei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) e i provvedimenti di espulsione continuano a rappresentare l'unica opzione contemplata dall'Italia per la gestione dell'immigrazione irregolare. Nel 2021, i decreti di espulsione e di respingimento notificati a cittadini stranieri sono stati 11.095¹⁰³; mentre sono 975 i cittadini di paesi terzi che nello stesso periodo hanno lasciato l'Italia in seguito a una procedura di allontanamento (ritorno volontario, ritorno volontario assistito, ritorno forzato), di cui 780 con accompagnamento alla frontiera delle forze dell'ordine e, nella maggior parte dei casi, in seguito a trattenimento in CPR¹⁰⁴.

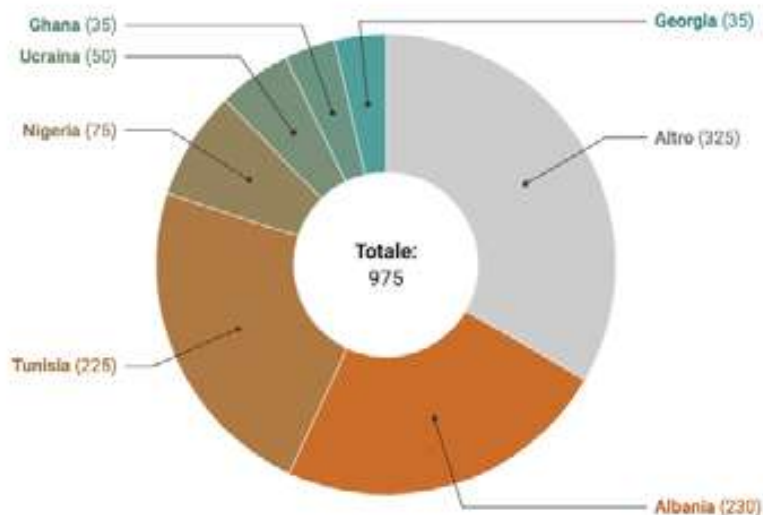
.....

103 Fonte: Eurostat

104 Fonte: Eurostat

C8. Grafico 8 • Persone tornate nei paesi d'origine o residenza abituale a seguito di ordini di lasciare il territorio nazionale italiano (2021)

Nel 2021 sono stati emessi nei confronti di cittadini stranieri 11.095 ordini di lasciare il territorio nazionale. Nello stesso anno, le persone tornate nei paesi d'origine o residenza abituale sono state 975.



Sono state raggruppate sotto la voce "altro" le nazionalità che contano meno di 35 cittadini che hanno lasciato il territorio nazionale

[vai su rapportodiritto.it](https://www.rapportodiritto.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritto.it/> • Fonte: Eurostat. Rielaborazione dati disaggregati per trimestre a cura di Francesco Sarnia Portoghese • Scaricare i dati • Creato con Dazawrapper

Le principali nazionalità per cui è stato possibile eseguire l'allontanamento forzato sono: Albania, Tunisia, Nigeria, Ucraina, Ghana e Georgia¹⁰⁵. Il ricorso sistematico alla privazione della libertà personale non appare quindi giustificato, risolvendosi solo come un inutile accanimento nei confronti di persone che lo Stato non sarà mai in grado di rimpatriare e, una volta decorso il termine massimo per il trattenimento, dovrà rimettere in libertà senza però rilasciare alcun documento, esponendole a un nuovo rischio di trattenimento.

Nonostante il timido tentativo di rispondere alle esigenze degli stranieri presenti sul territorio e senza permesso di soggiorno, arrivato con la Regularizzazione del 2020, il Testo Unico sull'Immigrazione (TUI) rimane una legge criminogena e anacronistica che, senza un adeguato intervento riformatore, continuerà a generare irregolarità.

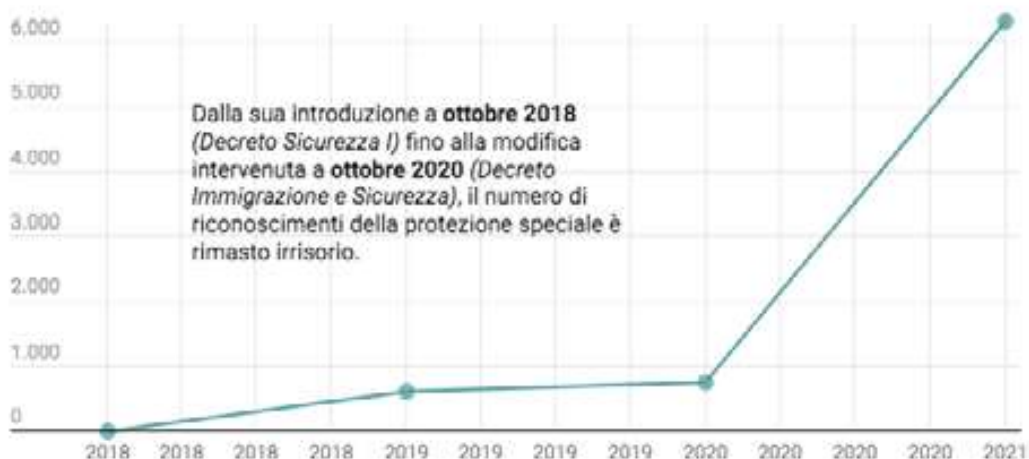
105 Fonte: Eurostat

La protezione speciale a un anno dal Decreto 130/2020

In questo capitolo, nel Rapporto dello scorso anno, è stata descritta la modifica apportata dal Decreto Legge 130/2020 alla protezione speciale, introdotta dal Decreto Sicurezza I in luogo del permesso di soggiorno per motivi umanitari. In sintesi, la versione originaria della protezione speciale prevedeva la tutela di quei richiedenti asilo che, pur possedendo i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale non potessero beneficiarne per motivi ostativi¹⁰⁶: si trattava di una platea poco numerosa di potenziali beneficiari.

Il Decreto 130, dell'ottobre 2020, è poi intervenuto per modificare in maniera sostanziale gli stessi presupposti del riconoscimento, facendoli ricadere sulla tutela della vita privata e familiare, in collegamento con l'art. 8 della Convenzione europea sui diritti umani (CEDU).

C8. Grafico 9 • Riconoscimento della protezione speciale dal 2018 al 2021



vai su [rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> - Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - Scarica
• Creato con [Datawrapper](#)

Il numero delle protezioni speciali concessa nel 2019 e 2020, infatti, è stato molto basso: rispettivamente 616 e 757¹⁰⁷. Nel 2021, i dati del Ministero dell'Interno ci dicono che ben 6.329 protezioni speciali sono state riconosciute.

.....

¹⁰⁶ Si tratta della commissione di crimini particolarmente gravi come: crimini contro la pace, di guerra, l'umanità; reati gravi prima di entrare in Italia; reati che comportano la valutazione della pericolosità sociale.

¹⁰⁷ Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Il tasso di riconoscimento delle protezioni per l'anno scorso era pari al 44% rispetto al 24% del 2020 e al 19% nel 2019¹⁰⁸. Siamo, quindi, tornati ai numeri precedenti al Decreto Sicurezza I, in cui il permesso di soggiorno per motivi umanitari riusciva comunque a garantire alle situazioni non ascrivibili alla protezione internazionale una forma di tutela.

Tale incremento era prevedibile e fisiologico poiché, dopo l'iniziale novità dell'istituto abbinata a una profonda fase di incertezza sulla sua applicazione generata dal repentino cambio di normativa, le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, i Tribunali e il Viminale nel 2021 hanno iniziato a definire in maniera più marcata i confini della sua applicazione e quali situazioni meritassero di confluire al loro interno. Si tratta principalmente di persone con un percorso di integrazione e radicamento sul territorio dimostrabili (contratti di lavoro, certificati di lingua italiana etc.) oppure con legami familiari da tutelare dal rischio di allontanamento dello straniero irregolare e infine di soggetti vulnerabili il cui rientro del Paese d'origine arrecherebbe un grave pregiudizio al benessere psico-fisico.

Quanto appena detto vale per la protezione speciale riconosciuta nell'ambito della domanda di protezione internazionale. Bisogna ricordare che il relativo permesso può essere rilasciato anche in seguito a un'istanza rivolta direttamente al Questore competente, in seguito all'intervento del Decreto 130/2020.

Questo doppio canale era già previsto per il permesso di soggiorno per motivi umanitari ma eliminato dal Decreto Sicurezza I. Uno dei principali nodi da sciogliere nel 2021 ha riguardato le modalità di presentazione dell'istanza così come il ruolo della Questura – Ufficio immigrazione e della Commissione territoriale nel procedimento.

A marzo, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Viminale ha diramato una circolare con cui si dava istruzione alle Questure di dichiarare irricevibili le istanze presentate.

Secondo il Dipartimento, la norma concedeva la facoltà del Questore di concedere il permesso per protezione speciale solo se il cittadino straniero avesse chiesto un permesso “*per altro motivo*”, inciso non presente nel testo della legge¹⁰⁹, andando in senso contrario anche a quanto esplicito dalla Corte di Cassazione nella Relazione n. 94/2020 proprio sulle novità del Decreto 130¹¹⁰. La Commissione Nazionale per il diritto di asilo, anche in seguito a numerosi ricorsi presentati contro i rigetti delle istanze per irricevibilità e dei relativi accoglimenti dei Tribunali, è intervenuta definitivamente sul punto con la circolare del 19 luglio¹¹¹.

Secondo la Commissione, le istanze presentate direttamente al Questore sono perfettamente ammissibili ma, ovviamente, devono essere correlate da tutti gli elementi utili alla valutazione. Le domande devono essere trasmesse dalla Questura alla Commissione territoriale competente che entro 30 giorni esprime un parere, adeguatamente motivato sulla base della documentazione allegata, da considerarsi vincolante. Considerando quest'ulteriore competenza delle Commissioni, così come la facoltà di valutare il rilascio del permesso per cure mediche nell'ambito delle domande di asilo, le stesse da organo preposto all'esclusivo riconoscimento della protezione internazionale si stanno gradualmente trasformando in un soggetto chiamato “*a valutare le esigenze di tutela dei diritti umani tout court, sia nella procedura di protezione internazionale sia al di fuori della stessa*”, come riportato nella medesima circolare.

Nonostante l'ormai classico tentativo, tutto italiano, di dare sistematicamente un'interpretazione più restrittiva alle norme che disciplinano l'immigrazione – tentativo in questo caso paradossale proprio perché

108 Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento libertà civili e immigrazione

109 <https://www.cgil.lombardia.it/wp-content/uploads/2021/03/circolare-interno-19-03-2021-protez-speciale.pdf>

110 <https://www.meltingpot.org/2020/12/corte-suprema-di-cassazione-relazione-su-d-l-n-130-2020/>

111 <https://www.meltingpot.org/2022/02/protezione-speciale-art-19-t-u-i-nuove-integrazioni/>

il Decreto 130 è stato approvato per limare i limiti assai rigidi posti dai Decreti Sicurezza - le indicazioni di quest'ultima circolare finalmente ristabiliscono chiarezza tra le due procedure per la protezione speciale.

A un anno dalla modifica normativa che ne ha disegnato l'attuale formulazione, tale protezione è diventata un efficace strumento per la regolarizzazione di tutti quei cittadini stranieri che pur non possedendo i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale non possono comunque essere allontanati dal territorio senza arrecarvi un danno rilevante. Tuttavia, il coinvolgimento delle Commissioni territoriali in ciascuna delle due procedure rischia, ancora una volta, di incanalare verso la domanda di protezione internazionale anche soggetti che invece dovrebbero beneficiare di misure di altro tipo per accedere al permesso di soggiorno. Ci si riferisce, in particolare, ai cittadini stranieri destinatari di un'offerta di lavoro o che hanno perso i requisiti per il mantenimento del permesso o che sono presenti in Italia da un considerevole periodo di tempo.

Solo l'introduzione di un meccanismo di regolarizzazione individuale permanente all'interno del TUI, la riforma sui canali di accesso legali per lavoro o ricerca lavoro e di quelle norme che rendono molto difficile mantenere la regolarità del soggiorno, possono gradualmente svuotare quella sacca di irregolarità che si è venuta a creare a causa di una normativa criminogena e ormai anacronistica, e allo stesso tempo evitare che il canale della domanda di asilo rappresenti l'unica soluzione per chi non ha un documento.

Gli afghani e la protezione internazionale in Unione Europea

In seguito al ritiro del contingente NATO dall'Afghanistan, ad agosto 2021 i Talebani hanno ripreso militarmente il controllo del Paese aprendo una drammatica crisi umanitaria e politica. Nella memoria di tutti sono ancora presenti le immagini dei civili all'aeroporto di Kabul che, in cerca di fuga, precipitano dagli aerei in decollo o in volo.

La risposta dell'UE non è stata unanime, come spesso accade sui temi dell'immigrazione. Circa 22.000 cittadini afghani sono stati evacuati dal 15 al 30 agosto¹¹². Si trattava soprattutto di personale di supporto ai contingenti e alle rappresentanze degli Stati occidentali e alle ONG attive nel paese. Alcuni Stati membri, tuttavia, si sono rifiutati di accogliere le persone in fuga per vari motivi¹¹³.

Pur accogliendo con favore le disordinate ma apprezzabili operazioni di evacuazione, non si può non evidenziare la grande ipocrisia europea verso i migranti afghani negli ultimi dieci anni.

Storicamente, le domande di asilo dei cittadini afghani nell'UE hanno un tasso di riconoscimento della protezione internazionale sorprendentemente basso. Allo stesso modo, in questi anni, alcuni Stati membri si sono impegnati a garantire i rimpatri dei cittadini afghani sul loro territorio. Stesso discorso va fatto per i respingimenti alla frontiera, in particolare per gli afghani che percorrono la rotta balcanica i quali, oltre alle intemperie, devono fronteggiare le violenze della Polizia macedone, croata e bosniaca, per poi vedersi respinti anche dalle autorità italiane al confine sloveno. Infine, e qui viene da chiedersi come sia stato possibile tollerarlo, non bisogna dimenticare le migliaia di afghani bloccati in Grecia e sulle sue isole, in campi profughi dalle condizioni indecenti e inaccettabili, finanziati e sostenuti dall'UE.

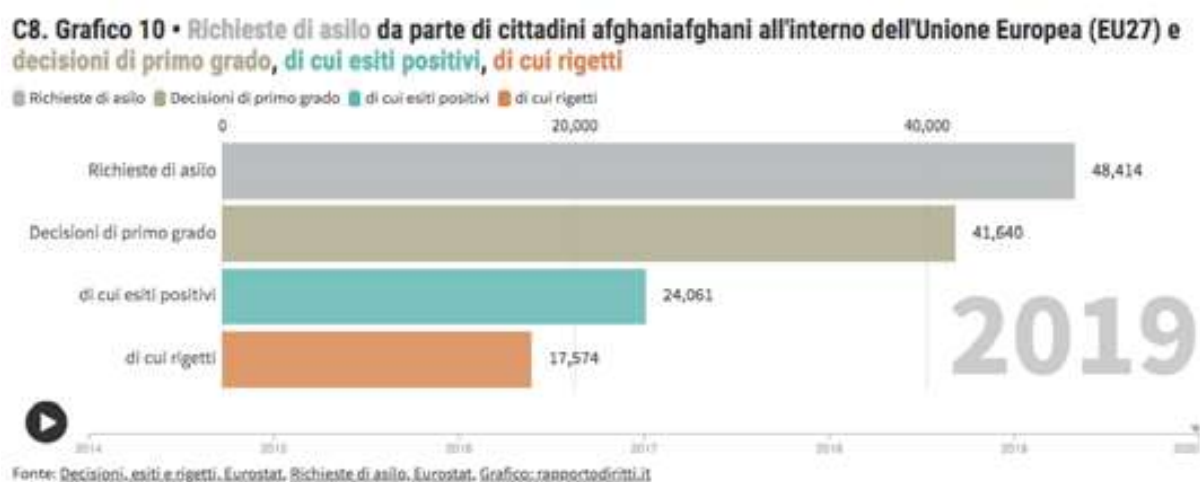
.....

112 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698776/EPRS_BRI\(2021\)698776_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698776/EPRS_BRI(2021)698776_EN.pdf)

113 Per un'analisi più dettagliata: https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/12/Evacuations-pathways-to-protection-and-access-to-asylum-for-Afghans-in-Europe_FINAL.pdf

Nel biennio 2015-2017, quando per la prima volta nell'Unione è stato adottato un programma di ricollocamento dei richiedenti asilo tra Stati membri derogando il regolamento Dublino III, nonostante le domande di protezione dei cittadini afgiani fossero stabilmente tra le più numerose registrate e il conflitto armato nel Paese fosse ancora in corso, si decise in ogni caso di ammettere al programma solo siriani, eritrei e cittadini la cui nazionalità avesse un tasso di riconoscimento della protezione particolarmente elevato¹¹⁴.

Numerosi afgiani sono tuttora bloccati in Grecia anche perché la loro richiesta di adesione al programma non è mai stata accettata. Da agosto, invece, tutto è cambiato. Adesso l'Unione riconosce la necessità di offrire protezione a chi fugge dall'Afghanistan. Ma solo a chi è arrivato con i ponti aerei; non alle persone che, dopo anni, ancora vagano alle porte dell'Europa, in attesa di accedere alla domanda di asilo e a tutte quelle forme di assistenza che dovrebbero essere garantite.



Immigrazione e accesso alle informazioni. Quando la poca chiarezza della PA rischia di pregiudicare i diritti delle persone

Le norme che disciplinano l'asilo e l'immigrazione sono il risultato di continui ritocchi periodici, ciascuno frutto di stagioni e convinzioni politiche differenti. Mettere ordine in un contesto così complesso e ingarbugliato non è compito facile ancorché necessario. Il TUI trova la sua origine nel 1998 ma, da allora, pressoché ogni esecutivo che si è succeduto ha abrogato, integrato o modificato qualche sua parte, senza preoccuparsi di mantenere un impianto normativo organico, chiaro e aggiornato.

L'intera disciplina del diritto di asilo, delle modalità di esame delle domande di protezione e dell'accoglienza è contenuta in atti differenti, collegati sì tra loro e al TUI, ma che non permettono facilmente una lettura complessiva.

A ciò, si aggiunga che alle leggi si affianca un universo di circolari – come abbiamo avuto modo di vedere

114 Per un'analisi dettagliata sul programma di relocation, si veda il rapporto di A Buon Diritto Onlus APS Should I stay or should I go? (<https://www.abuondiritto.it/rapporti-e-ricerche/should-i-stay-or-should-i-go>)

anche nel paragrafo sulla protezione speciale – emanate da uffici diversi e che a volte forniscono indicazioni o chiarimenti contrastanti tra loro, contribuendo ad aumentare la confusione e l'incertezza.

Fornire informazioni corrette ed esaustive è fondamentale, soprattutto quando riguardano la regolarità del soggiorno, che ha un impatto rilevante sulla vita dei cittadini stranieri. Tale accortezza dovrebbe essere *in primis* una preoccupazione della PA. Non di rado, tuttavia, ci si imbatte in interpretazioni discrezionali, errate o volutamente restrittive della legge da parte degli uffici preposti a gestire l'immigrazione.

L'esempio di cui si tratterà brevemente in questo paragrafo è relativo alla Regolarizzazione del 2020 e all'accesso a tale programma dei richiedenti asilo.

Nel Decreto Rilancio del maggio 2020, il Governo ha deciso di adottare un programma di regolarizzazione dei lavoratori stranieri, impiegati in determinati settori produttivi, al fine di far emergere i rapporti di lavoro irregolari o di instaurarli *ex novo*, permettendo ai cittadini stranieri di ottenere un titolo di soggiorno per lavoro. La possibilità di presentare la domanda era estesa a tutti gli stranieri comunque presenti in Italia prima dell'8/3/2020.

Il testo della norma non aggiungeva ulteriori dettagli in merito al possesso di un permesso di soggiorno o alla pendenza di una domanda di asilo: infatti, il canale della protezione internazionale è, o dovrebbe essere, autonomo e indipendente rispetto alla richiesta di qualsiasi altro permesso di soggiorno e allo stesso tempo compatibile con la stessa¹¹⁵. Su questo punto, né il Governo né i Ministeri dell'Interno e del Lavoro avevano tuttavia concordato una linea e non erano state diramate le opportune indicazioni alle Prefetture e alle Questure, coinvolte nella procedura di regolarizzazione.

Come spesso accade, ciascun ufficio ha deciso discrezionalmente come interpretare la norma e non sono mancati casi eclatanti abusi che hanno effettivamente pregiudicato i diritti dei richiedenti asilo: alcune Questure, per esempio, hanno imposto come condizione di accesso alla regolarizzazione la rinuncia alla domanda di protezione o la diretta esclusione dei richiedenti, valutando incompatibili le due domande in contemporanea¹¹⁶. Rinunciare alla richiesta di asilo comporta la perdita del relativo permesso di soggiorno, del diritto all'accoglienza e alle altre tutele previste.

Non si tratta, quindi, di un'indicazione che può essere data in maniera superficiale, proprio per le rilevanti conseguenze che porta con sé. Né si dovrebbe impedire a un cittadino straniero di accedere alla richiesta di asilo, pur avendo richiesto un permesso ad altro titolo.

Dopo numerose denunce della società civile, nei mesi successivi sono state diramate tre circolari per chiarire i passaggi della procedura di regolarizzazione per i richiedenti asilo, ai quali è stata garantita la possibilità di fare domanda e, al termine delle procedure, eventualmente scegliere quale permesso ottenere.

Questo semplice, ma indicativo, esempio dimostra come l'assenza di informazioni chiare, da fornire sempre ogni volta che si adotta un provvedimento nel campo dell'immigrazione, sia uno dei principali fattori che determinano la violazione o la compressione dei diritti dei cittadini stranieri, spesso in balia delle interpretazioni della normativa da parte degli uffici locali.

.....
115 Sul rapporto tra la Regolarizzazione 2020 e la domanda di protezione internazionale: https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/03/Morlotti_De-Franchi_Regolarizzazione_Paper_II.pdf

116 Si veda il comunicato di A Buon Diritto Onlus APS sulle richieste delle Questure – Ufficio immigrazione di Roma e Varese: <https://www.abuondiritto.it/notizie/2020/notizia/da-alcune-questure-una-richiesta-illegittima-e-discriminatoria>

Capitolo

9. Migrazioni e integrazione

Scritto da: Tatiana Guarnier



Il punto della situazione

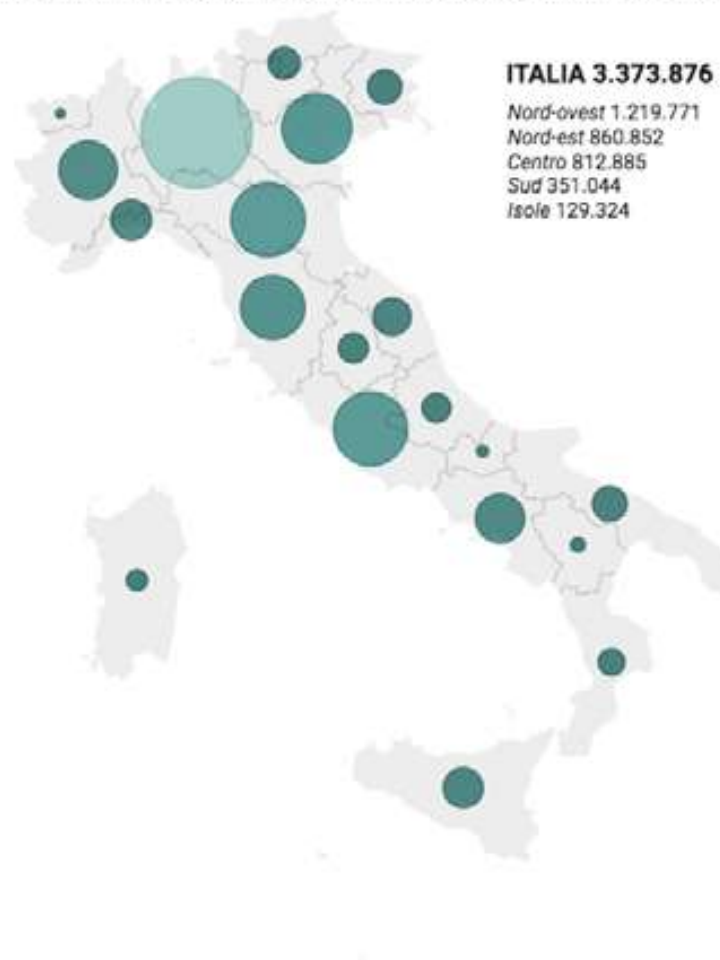
Il 1° gennaio 2021, secondo i dati forniti dall'Istat, **gli stranieri extraeuropei regolarmente presenti in Italia erano 3.373.876**, confermando così, per il secondo anno consecutivo, l'inversione del *trend* di lieve e costante incremento della presenza regolare sul territorio italiano degli stranieri che si era registrato in Italia negli anni precedenti la pandemia da Covid-19. Quest'anno il calo rispetto al precedente si attesta intorno al 7%.

Su questi numeri hanno inciso significativamente, ancora, l'emergenza pandemica e le **politiche di chiusura dei confini**, che hanno determinato una drastica riduzione di nuovi permessi di soggiorno, soprattutto per ragioni di studio (-58,1%) e per asilo (-51%).

Tuttavia, seppure in misura minore, un'incidenza su questo dato è esercitata pure da un **aumento del numero di persone che hanno acquistato la cittadinanza italiana**, così completando il percorso di integrazione all'interno del tessuto sociale.

C9. Grafico 1 • Cittadini non comunitari regolarmente presenti per regione

Il grafico rappresenta il totale dei soggiornanti non comunitari regolari per regione, ogni simbolo su ogni regione contiene le informazioni sul motivo della presenza e la divisione per genere



† Famiglia: Sono compresi i minori registrati sul permesso di un adulto anche se rilasciato per motivi di lavoro
vai su [rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Mappe: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonti: [Elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

Si conferma invece un altro *trend*, che rimane inalterato da anni, ovvero la circostanza che la larga maggioranza degli stranieri extraeuropei presenti sul territorio (2.173.327, per una percentuale del 64,4%) risulta dotata di permesso di soggiorno europeo 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 statali.

Se a questo numero si somma quello relativo alla presenza di persone provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea (circa 1,6 milioni) si conferma allora, anche nel 2021, che **alla regolare presenza degli stranieri corrisponde in larga misura, almeno astrattamente, una buona integrazione degli stessi sul piano giuridico** (si pensi solo che, a rigore, i cittadini europei non sono considerati giuridicamente stranieri all'interno del nostro territorio e che godono delle particolari regole di circolazione, soggiorno e fruizione dei diritti e dei servizi che sono accordate dall'ordinamento dell'Unione). Nel concreto, però, diversi sono i **fattori che minano l'effettività del percorso di integrazione giuridica e sociale dei non cittadini sul suolo italiano.**

In primo luogo, le numerose cause di **discriminazione**, come ad esempio, soprattutto in sede locale, la frequente subordinazione dell'accesso alle prestazioni alla residenza prolungata, a specifici permessi di soggiorno o a requisiti accessori rispetto a quelli domandati ai cittadini italiani. A questi fattori, nel corso del 2021 (così come nell'anno precedente), si è aggiunto il **quadro di difficoltà determinato dalla pandemia da Covid-19**, che si è innestata sulle consuete dinamiche relazionali fra cittadini e migranti agendo da **moltiplicatore del divario sociale** e rendendo per questi ultimi ancora più arduo l'accesso a servizi e diritti.

Infine, a ostacolare un pieno percorso integrativo, pur nel confortante aumento quantitativo delle acquisizioni di cittadinanza, sono intervenute anche quest'anno numerose **incertezze e insidie di cui è disseminato l'iter di concessione**. A ciascuno di questi aspetti si dedicherà una specifica attenzione nei paragrafi che seguono.

L'accesso alla regolarità in tempo di pandemia

Dopo il primo impatto della pandemia e le numerose restrizioni alla circolazione predisposte da pressoché tutti gli Stati del mondo, il 2021 è stato segnato dalle **progressive riaperture dei confini**. Tuttavia, a dicembre 2021, nel suo aggiornamento settimanale dedicato alle misure restrittive adottate nel mondo a causa della pandemia, l'OIM contava ancora 114.797 misure¹¹⁷. L'area europea non ha fatto ovviamente eccezione e anzi, sino all'introduzione del *green pass* digitale (nell'agosto del 2021), l'UE ha lasciato all'iniziativa unilaterale degli Stati membri l'adozione dei provvedimenti in materia di mobilità, inclusa la possibilità di chiusure specificamente orientate verso determinati Paesi in cui si registravano nuovi picchi, a seconda della variabilità del tasso dei contagi nelle diverse aree del mondo.

Pur in un quadro di progressiva riapertura, dunque, **l'impatto delle misure adottate di caso in caso è andato sommandosi al già ingentissimo effetto prodotto dai provvedimenti di lockdown del 2020**¹¹⁸, quadro nel quale, peraltro, assolutamente minimi sono stati gli effetti del provvedimento di regolarizzazione disposto nel 2020, dal momento che l'esame delle domande sta procedendo in maniera estremamente lenta:

.....

117 Cfr. Global Mobility Restriction Overview, in <https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM-COVID19%20Global%20Overview%20Output%2013-12-2021.pdf>.

118 Oecd, Covid-19 crisis puts migration and progress on integration at risk, in <https://www.oecd.org/migration/covid-19-crisis-puts-migration-and-progress-on-integration-at-risk.htm>.

a fine ottobre 2021, ad oltre un anno dal d.l. n. 34 del 2000, poco più di un terzo delle circa 207.000 domande presentate è stato portato a conclusione e solo 38.000 sono stati i permessi di soggiorno rilasciati¹¹⁹.

A soffrire particolarmente, ancora nel 2021, del *lockdown* disposto nel 2020 sono stati i **ricongiungimenti familiari, spesso compromessi** dall'impatto economico della pandemia, sofferto in misura particolare dagli stranieri potenzialmente richiedenti e costretti a rinunciare o a posticipare la richiesta per la sopravvenuta mancanza delle condizioni reddituali necessarie. Anche le procedure già avviate e risolte con esito positivo, peraltro, sono state bloccate dall'emergenza sanitaria, venendo talvolta irrimediabilmente pregiudicate. Emblematico il caso di una cittadina cinese che, dopo aver richiesto e ottenuto, nella seconda metà del 2019, il ricongiungimento con i suoi figli gemelli, non ha potuto farli giungere in Italia a causa del blocco dei voli provenienti dalla Cina, nei primi mesi del 2020.

Al termine di quel blocco e del successivo *lockdown*, però, i figli avevano raggiunto la maggiore età e l'Ambasciata italiana a Pechino negava così, *ex post*, ai figli di ricongiungersi con la madre, nonostante la normativa emergenziale prevedesse – accanto alla proroga dei permessi di soggiorno – anche la proroga dei *nulla osta*. Solo dopo un ulteriore anno, a metà del 2021 e all'esito di un ricorso giudiziale, la donna ha finalmente ottenuto il ribaltamento di quest'ultima decisione¹²⁰.

Anche l'introduzione del pass vaccinale, peraltro, non ha arginato definitivamente le difficoltà all'ingresso regolare legate alla pandemia poiché, essendo la **"Carta verde" concessa in relazione ai soli vaccini riconosciuti dall'EMA**, ha continuato a precludere l'ingresso o la fruizione di servizi sul nostro territorio da parte di coloro che provengono da Paesi ove è stata effettuata l'inoculazione di differenti vaccini. Alle normali difficoltà collegate alle procedure per ottenere visti e permessi, insomma, sono andate ad aggiungersi quelle relative all'ottenimento del *green pass*, che ha in queste circostanze **richiesto la sottoposizione a ulteriori cicli vaccinali** (oltre quelli già effettuati nel Paese di provenienza), pur nell'assenza di dati circa i potenziali effetti collaterali.

A soffrirne sono state, in maniera particolare, le migrazioni per ragioni di studio, che avevano costituito uno dei flussi di movimento regolare più ingenti degli ultimi anni e che era già stato gravemente compromesso nel corso del 2020 dall'opzione per la didattica a distanza o per la didattica mista da parte dei poli di istruzione superiore. L'effetto è che, nell'a.a. 2020/2021, solo 7.661 sono stati gli immatricolati stranieri con diploma superiore conseguito all'estero¹²¹.

La condizione economica e occupazionale

Questi ostacoli non rendono giustizia al contributo che gli stranieri offrono al nostro tessuto economico e sociale. La Nota semestrale al Rapporto annuale 2021 su "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia" – a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione¹²² – rileva come anche quest'anno, in particolare nel secondo trimestre del 2021, gli stranieri abbiano occupato un posto importante nella ripresa delle attivazioni dei rapporti di lavoro seguite all'emergenza pandemica.

.....

119 V. il terzo rapporto della Campagna Ero Straniero, Regolarizzazione 2020, ancora in troppi senza risposta. Tre emendamenti al bilancio per salvare la sanatoria e andare oltre, in https://erostraniero.radicali.it/wp-content/uploads/2021/11/Monitoraggio-regolarizzazione-ed-emendamenti_25-novembre-2021.docx.pdf.

120 Cfr. Trib. Roma, ord. 15 luglio 2021, reperibile in https://www.meltingpot.org/app/uploads/2021/08/ordinanza_n.pdf

121 V. i dati UNESCO reperibili in <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>.

122 Il rapporto è reperibile al link: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Undicesimo%20Rapporto%20Annuale%20-%20Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%202021/Sintesi-XI-Rapporto-MdL-Stranieri-REV-22072021.pdf>; la Nota semestrale di aggiornamento, dedicata ai primi due semestri del 2021 è reperibile al seguente link: <file:///Users/home/Downloads/Nota-semestrale-2021-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro.pdf>

Se, tuttavia, in relazione ai cittadini italiani si registra che la crescita di volume dei contratti attivati ha riguardato in particolare giovani e donne straniere, ossia le categorie che maggiormente erano state penalizzate dalla crisi del 2020, la distribuzione delle nuove attivazioni contrattuali fra gli stranieri e le straniere non ha conosciuto un analogo andamento perequativo, attestandosi intorno a incrementi proporzionali più omogenei fra le categorie.

C9. Tabella 1 • Variazione tendenziale dei rapporti di lavoro attivati per cittadinanza del lavoratore interessato, genere e classe d'età (v.%).

Il trim. 2021/Il trim. 2020

GENERE E CLASSE D'ETÀ	Italiani	UE	Extra UE	Totale
Maschi	62	29	48	57
Femmine	83	33	41	74
Fino a 24	104	53	52	94
Da 25 a 34	82	30	49	73
Da 35 a 44	66	27	44	58
Da 45 a 54	56	28	39	51
Da 55 a 64	51	28	38	48
65 ed oltre	52	52	51	52
Totale	71	31	45	65

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

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Nota Semestrale - Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia. Tav. 1.2 • Scaricare i dati
Creato con [Datavrapper](#)

Se si compara questo dato al particolare peso sopportato dalle lavoratrici straniere negli anni della pandemia, ne emerge un quadro decisamente preoccupante. Già a partire dal 2020 si era infatti potuto riscontrare come **le donne straniere avessero dovuto sopportare l'aggravio di cura familiare connesso alla pandemia in maniera più impegnativa e più forte rispetto alle lavoratrici italiane**: la percentuale di cittadine italiane impegnata nella cura di familiari, malati, disabili e anziani è stata del 35,9%, mentre quella delle cittadine comunitarie è stata del 39,1% e quella delle extracomunitarie del 44,9%.

Ma, se la percentuale assoluta sembra segnare una distanza tutto sommato non troppo consistente, è nelle pieghe di ulteriori dati che si misura l'effettiva distanza delle conseguenze di tale impegno sulla condizione occupazionale: solo il 35,5% delle donne extracomunitarie e il 48,1% delle donne comunitarie che hanno oneri di cura hanno svolto anche un'attività lavorativa, a fronte del 57,2% delle cittadine italiane.

Su questo dato molto probabilmente ha inciso un **ridotto ricorso ai servizi di assistenza all'infanzia**, specialmente nella fascia d'età prescolare: mentre il 56% delle cittadine italiane ha usufruito di servizi per la gestione dei figli, potendosi avvalere al fine di conciliare le esigenze di cura con quelle lavorative, la medesima percentuale delle straniere *non* ha acceduto ad alcun servizio, molto frequentemente per ragioni

economiche (il costo elevato è il problema denunciato dal 31,2% delle cittadine comunitarie e dal 37,2% delle cittadine extracomunitarie che non vi hanno fatto ricorso)¹²³.

In questo quadro, allora, la riapertura “a singhiozzo” delle scuole, segnata dai frequentissimi isolamenti e quarantene che hanno caratterizzato larga parte dell’anno 2021, ha senz’altro inciso pesantemente sulle possibilità di lavoro per le donne straniere, anche se non è al momento possibile attingere a dati sicuri sul punto.

Eppure, a paragone con quanto riscontrato nell’attivazione di contratti a giovani lavoratrici italiane e nonostante il divario fosse più ampio, **il numero di attivazioni di contratti a giovani lavoratrici straniere è ben più lontano dal garantire un – sia pur parziale – recupero.**

Andando poi, più in generale, ad analizzare nel dettaglio le tipologie di contratti attivate al momento della ripresa economica nei confronti degli stranieri, emerge immediatamente come **larga parte delle nuove posizioni lavorative siano state prevalentemente precarie** (segnando un +136% di contratti di apprendistato; un + 82,6% di collaborazioni e un +96,3% nell’ambito della galassia contrattuale costituita dai contratti di formazione lavoro, di inserimento lavorativo, di agenzia, intermittente, di lavoro autonomo nello spettacolo), mentre i contratti a tempo indeterminato sono cresciuti specialmente per i cittadini italiani (+44,3%, a fronte di un aumento dell’11,6% per i cittadini UE e del 12,3 % per i cittadini extraeuropei), di pari passo con le trasformazioni di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato.

L’impiego in lavori precari, già particolarmente problematico per gli stranieri (la regolarità del cui soggiorno dipende spesso dalla persistenza del lavoro e di condizioni di reddito adeguate), si fa ancor più preoccupante nel contesto di instabilità economica generato dalla pandemia, avendo reso gli stranieri **maggiormente esposti alle oscillazioni economiche di quest’anno.** Vero è, infatti, che il 2021 è stato segnato da una forte ripresa economica rispetto all’anno precedente (+6,6% del Pil), ma è vero anche che questa ripresa non ha compensato la caduta del 2020 e che, in rapporto al 2019, le spese per i consumi risultano ancora in calo del 4,7%¹²⁴.

Non può ritenersi un caso, allora, che le **condizioni di povertà assoluta**, rimaste stabili tra le famiglie composte solamente da italiani, siano **vertiginosamente aumentate tra le famiglie composte da soli stranieri**, passando dal già preoccupante 26,7% dello scorso anno al 30,6% del 2021 (a fronte del 5,7% delle famiglie italiane interessate dal problema)¹²⁵.

In aggiunta, l’**impossibilità, per molti stranieri, di accedere al reddito di cittadinanza** (in ragione dei requisiti di accesso, che lo riservano ai titolari di permesso di soggiorno europeo di lungo periodo, residenti da oltre 10 anni sul territorio italiano) ha inasprito ulteriormente questa incidenza sproporzionata della condizione di povertà.

In questo contesto, dopo una serie di pronunce dello scorso anno, ancora nel 2021 si sono registrate ulteriori condanne per la discriminazione nell’accesso alle misure rivolte a fronteggiare la crisi economica provocata dalla pandemia, in particolare nei confronti della Regione Abruzzo, per aver limitato l’accesso al “**Bonus spesa**” ai soli stranieri dotati di permesso di lungo periodo o di un permesso almeno biennale che svolgessero regolare attività lavorativa; previsione, quest’ultima, assolutamente contraddittoria, dal momento che il bonus stesso era rivolto a persone prive di occupazione¹²⁶.

123 Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Decimo%20Rapporto%20Annuale%20-%20>, 39 ss.

124 Cfr. il rapporto Istat sulla povertà assoluta, pubblicato l’8 marzo 2022: https://www.istat.it/it/files//2022/03/STAT_TODAY_POVERTA-ASSOLUTA_2021.pdf.

125 Ibidem.

126 Trib. Pescara, ord. 4 giugno 2021, in <https://www.asgi.it/banca-dati/tribunale-di-pescara-ordinanza-4-giugno-2021/>; Trib. L’Aquila, ord. 19 luglio 2021, in <https://www.asgi.it/banca-dati/tribunale-dellaquila-ordinanza-22-luglio-2021/>.

Sempre più, 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 **l'apporto in termini di prestazioni contributive e fiscali diviene sempre più imprescindibile** in un contesto di progressivo invecchiamento e diminuzione della popolazione attiva italiana.

Allargando lo sguardo alle conseguenze economiche globali della fragile condizione dei migranti in questi difficili anni, occorre sottolineare che tutto ciò ha prodotto anche un **drastico calo delle rimesse verso l'estero**¹²⁷, impedendo così il sostegno delle famiglie che, nel paese di origine, contano sul flusso monetario estero per l'accesso a un cibo di qualità, all'istruzione e a servizi essenziali, fra cui quelli sanitari. Gli effetti sono dunque esponenziali e toccano, secondo le stime della Banca Mondiale¹²⁸, circa un miliardo di persone, la cui esposizione a ulteriori condizioni di povertà e vulnerabilità produrrà con ogni probabilità un mutamento delle esigenze migratorie nel prossimo futuro.

La catena delle reazioni è dunque, al momento, appena avviata.

Il contrasto alle discriminazioni

Si è fin qui potuto verificare come la pandemia abbia severamente inasprito le condizioni di vita degli stranieri regolari sul nostro territorio, minando alle radici la possibilità di una loro compiuta integrazione nel tessuto sociale e lavorativo italiano. Il problema è stato denunciato a livello mondiale dall'OIM, già a partire dal primo anno di pandemia, con particolare preoccupazione nei riguardi dei tanti migranti che vivono in abitazioni affollate o in condizioni non ottimali, che subiscono una limitazione nell'idoneità o nell'accesso ai servizi (incluse le cure mediche) e che hanno un minore accesso alle informazioni a causa di barriere linguistiche e culturali¹²⁹.

Gli stranieri che hanno potuto affrontare le varie fasi dell'emergenza pandemica nelle proprie abitazioni hanno sofferto mediamente maggiori disagi rispetto alla popolazione italiana, vista la **più diffusa precarietà alloggiativa** e i minori spazi a disposizione, che hanno spesso impedito lo svolgimento di una quarantena adeguata a proteggere dal contagio familiari e conviventi. Il divario alloggiativo, insieme al *digital divide*, si è poi ripercosso sulla **(im)possibilità di lavorare in smart working e di proseguire efficacemente gli studi**. Se già molti studenti stranieri sperimentavano maggiori difficoltà rispetto a quelli italiani per problemi linguistici e, talvolta, per lacune nella formazione pregressa, ancora quest'anno la didattica a distanza ha reso più difficile colmare il divario per tutti coloro che non avessero a disposizione un computer, una connessione internet adeguata, uno spazio proprio dove seguire le lezioni e studiare.

L'emergenza Covid, dunque, non solo ha agito da moltiplicatore del divario fra garantiti e non garantiti, con conseguenze esponenziali che si riverberano nei più vari aspetti della vita familiare, lavorativa e sociale, ma anche da moltiplicatore delle consuete dinamiche di discriminazione istituzionale già esistenti e che hanno continuato a perpetuarsi anche nell'anno 2021.

Il riferimento è, in particolare, a tutti quei casi in cui **l'accesso ai servizi pubblici viene precluso agli stranieri o subordinato per loro a condizioni ulteriori** rispetto a quelle previste per i cittadini italiani.

127 Cfr. <https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/rimesse-immigrati/>

128 World Bank Group/Knomad, Covid 19-Crisis: Through a Migration Lens, Migration and development brief, no. 32, April 2020.

129 Cfr. https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/MPP/migration_factsheet_6_covid-19_and_migrants.pdf.

Su questo versante, l'anno in esame è stato segnato da diverse pronunce dei giudici comuni e delle Corti supreme che, come di consueto, hanno tentato di arginare gli effetti discriminatori prodotti da normative e prassi amministrative.

Meritano di essere segnalate, a tale proposito, due sentenze della Corte costituzionale (la n. 9 e la n. 157 del 2021) in cui si è affrontato l'annoso problema della **richiesta di documenti ulteriori o di reperibilità più gravosa rispetto ai cittadini italiani** per l'accesso a misure di sostegno e di sicurezza sociale. Nella prima pronuncia la Suprema Corte ha sanzionato la previsione, contenuta in una legge della Regione Abruzzo, che richiedeva ai cittadini stranieri la produzione di documenti del paese di origine e di provenienza per accedere agli **alloggi di edilizia residenziale pubblica**. Tale richiesta, infatti, oltre a rendere più gravoso e difficile l'accesso alla prestazione, si palesava gravemente irragionevole se si considera che dall'ISEE già risultano le eventuali proprietà possedute all'estero e che anche un cittadino italiano potrebbe averne. Alla luce di questa decisione, la gran parte dei Comuni e delle Regioni italiane hanno spontaneamente modificato i bandi e le disposizioni analoghe previsti all'interno dei loro ordinamenti, riferite pure a diversi **strumenti a sostegno del diritto all'abitazione (come ad esempio il cd. "contributo affitti")**, mentre in molti altri casi è stato necessario un intervento giudiziale¹³⁰.

Ancora irrisolto, invece, l'analogo caso del regolamento lombardo n. 4 del 2017 in materia di edilizia residenziale pubblica, che richiede documenti attestanti l'assenza di proprietà all'estero per potervi accedere. Già nel 2020 il Tribunale di Milano, in linea con le indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale, aveva condannato la Giunta della Regione Lombardia ad eliminare la richiesta di documenti aggiuntivi agli stranieri, insieme all'esclusione dal beneficio per coloro che non fossero in grado di dimostrare 5 anni di residenza pregressa nella Regione e per i titolari di protezione internazionale. La Giunta però, proposto appello avverso l'ordinanza, nelle more non ha provveduto a modificare il regolamento, dandosi ulteriore tempo per individuare «soluzioni non discriminatorie tra cittadini di nazionalità diversa»¹³¹. Si tratta di delibera che, dunque, non solo non ottempera alla decisione giudiziale appellata, ma non segue neppure le sopraggiunte indicazioni della Corte costituzionale relative all'adeguatezza dell'ISEE al fine di comprovare quanto necessario per accedere alle misure di sostegno del diritto all'abitazione.

Nella sentenza n. 157 del 2021, poi, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale una norma che impediva la produzione di dichiarazione sostitutiva di documentazione, al fine di ottenere il **gratuito patrocinio**. Il giudizio di legittimità costituzionale era stato sollecitato da un procedimento nel quale due cittadini indiani avevano proposto opposizione al diniego di permesso di soggiorno per lavoro stagionale e si erano visti negare il patrocinio a spese dello Stato perché non in grado di documentare la mancanza di redditi all'estero, per via dell'inerzia dell'Ambasciata e del Consolato indiani in Italia. La Corte costituzionale ha affermato l'irragionevolezza della norma e la violazione del principio dell'effettività del diritto di difesa prodotti nei confronti di coloro che vengono posti nell'impossibilità di produrre certificazioni di ben più difficile reperimento rispetto ai cittadini italiani.

Il problema della richiesta di documenti del paese di origine e di provenienza è stato affrontato anche dall'INPS, che con comunicazione n. 002848 del 6 agosto 2021 ha finalmente escluso la necessità della prova dei redditi esteri per l'accesso alle **prestazioni di invalidità**.

Un'altra frequente causa di discriminazione, in questo caso non solo fra cittadini italiani e stranieri, ma anche fra stranieri, è quella legata al **tipo di permesso di soggiorno posseduto**. È noto, infatti, che il permesso di soggiorno europeo di lungo periodo, in quanto attestante un'avvenuta integrazione lavorativa e sociale – e,

.....
130 Cfr. Trib. Udine, ord. 2 marzo 2021; Trib. Bergamo, ord. 16 marzo 2021; Trib. Trieste, ord. 30 aprile 2021; Trib. Torino, ord. 22 giugno 2021; Trib. Torino, ord. 25 luglio 2021; Corte app. Trento, sent. 23 giugno 2021; Trib. Ferrara, ord. 6 luglio 2021; Trib. L'Aquila, ord. 19 luglio 2021; Trib. Milano, ord. 27 luglio 2021, Corte d'Appello di Trieste, sent. 25 novembre 2021, tutte reperibili attraverso la banca dati giurisprudenziale ASGI.

131 Cfr. delibera n. 5305 del 2021, in <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/Giunta/sedute-delibere-giunta-regionale/DettaglioDelibere/delibera-5305-legislatura-11>

d'altro lato, la prospettiva di ulteriore integrazione – consente l'accesso a una più ampia categoria o a una più elevata tutela di diritti (anche sociali). Se, dunque, differenziazioni nella tutela a seconda del tipo di permesso posseduto sono ammissibili, come affermato da ultimo dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2019, occorre però che tali differenze siano giustificate dalla connessione della provvidenza con l'integrazione dello straniero nel tessuto sociale italiano, pena l'irragionevolezza e il carattere discriminatorio delle preclusioni.

Sulla scorta della mancanza di una tale connessione, ad esempio, è stato dichiarato discriminatorio e irragionevole riservare ai soli stranieri dotati di permesso di soggiorno UE di lungo periodo l'accesso al **bonus di natalità** e al **bonus di maternità**¹³². Si è così concluso un lunghissimo contenzioso sul punto e sul quale diverse erano state le soluzioni giudiziali. Alcuni giudici, già da tempo, hanno sostenuto che le disposizioni in questione entrassero in contrasto con l'art. 12 della direttiva europea n. 2011/98 e, ritenendo l'articolo produttivo di effetti diretti¹³³, avevano disapplicato le disposizioni interne. L'INPS, tuttavia, asserendo l'impossibilità di ascrivere effetti diretti alla disposizione europea, continuava ad applicare le norme interne, accordando i due benefici ai soli stranieri lungosoggiornanti. La Corte di Cassazione, allora, vista la disomogeneità di soluzioni giudiziali sul territorio, la resistenza dell'INPS e la conseguente apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, si era rivolta alla Corte costituzionale, la quale a sua volta aveva proposto un quesito interpretativo alla Corte di giustizia. E così, sia pur a distanza di molto tempo dalle richieste, all'esito di questo confronto fra le tre Corti apicali, è stato finalmente disposto l'annullamento delle disposizioni con efficacia *erga omnes*, ossia rivolta a tutti i giudici dell'ordinamento e a tutte le amministrazioni.

La decisione, peraltro, si muove in linea con la modifica normativa (efficace però solo *pro futuro*) contenuta nella legge recante “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020”, in cui si afferma l'estensione del novero dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali, comprendendovi i cittadini extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno unico (cui andrebbero però aggiunti pure i titolari di permessi di soggiorno almeno annuali che consentono di svolgere attività lavorativa, come il permesso per lavoro autonomo o per lavoro stagionale, il permesso per protezione speciale e per vittime di violenza domestica). Una prima applicazione di questa impostazione si trova nella Legge delega n. 46 del 2021 e nel decreto legislativo attuativo n. 230 del 2021, in materia di **assegno unico universale per figli a carico**.

Ancor più estensiva la pronuncia della Corte d'Appello di Milano relativa al **bonus asilo nido**, da riconoscersi a *tutti* gli stranieri regolarmente soggiornanti e non solo ai titolari di permesso unico di lavoro¹³⁴.

Sempre afferente questo filone di previsioni discriminatorie è l'ordinanza 1 dicembre 2021 con cui il Tribunale di Milano ha censurato la limitazione dell'**aiuto economico regionale alle persone con disabilità** ai soli stranieri dotati di permesso di soggiorno europeo di lungo periodo. A seguito del ricorso è infatti emerso che la limitazione, pur segnalata nei moduli amministrativi di richiesta, non era prevista da nessuna norma regionale o comunale¹³⁵.

In punto di discriminazione, estremamente significativa è anche la sentenza del 28 ottobre 2021 della Corte di giustizia dell'Unione europea, in cui è stato affermato che l'esclusione degli stranieri non comunitari dalla “**Carta Famiglia**” è contraria al diritto dell'Unione.

.....

132 Cfr. Corte di giustizia, sent. O.D. e a. c. INPS, in causa C-350/20, resa su rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana e da quest'ultima poi implementata a livello interno con sent. n. 54 del 2022, con cui sono state annullate le disposizioni censurate.

133 Come deducibile da alcune pronunce della Corte di giustizia (cfr., e.g., CGE, 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16) e di recente affermato anche dalla Corte costituzionale (sent. n. 67 del 2022).

134 Cfr. Corte app. Milano, sent. 15 giugno 2021, in <https://www.asgi.it/banca-dati/corte-dappello-di-milano-sentenza-15-giugno-2021/>

135 Cfr. <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/12/Tribunale-di-Milano-ordinanza-del-1-dicembre-2021-est.-Gigli-APN-e-ASGI-avv.ti-Guariso-Rizzi-Fiorini-e-Ne-ri-c.-Regione-Liguria-avv.-Bozzini.pdf>

Infine, altra frequente misura discriminatoria è la richiesta della **residenza prolungata e continuativa sul territorio** per poter accedere ai servizi. La giurisprudenza costituzionale è da anni ferma nel condannare queste previsioni sia per irragionevolezza (per l'assenza di correlazione fra la residenza prolungata e la situazione di bisogno), sia per il loro carattere discriminatorio (poiché statisticamente si tratta di requisito più comune fra i cittadini italiani) e anche nell'anno in esame si è pronunciata in questo senso (nelle sentenze nn. 7, 9 e 42 del 2021). Eppure, non sono mancati ancora provvedimenti che hanno collegato l'accesso a contributi assistenziali alla prova della residenza prolungata sul territorio, come ad esempio la delibera della Regione Umbria n. 867 del 20 settembre 2021 relativa al "Bonus bebè" regionale o il bando 2021 del Comune di Arezzo per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

A riprova che il percorso giudiziale e i numerosi successi fin qui ottenuti non sono ancora riusciti a scardinare una logica che purtroppo possiede radici profonde, culturali e politiche.

Il problema delle discriminazioni tecnologiche

A questo insieme di discriminazioni oramai piuttosto conosciute e in relazione alle quali si è sviluppato un armamentario di strumenti di contrasto piuttosto raffinato e per molti versi efficace, occorre tuttavia aggiungere un nuovo ambito di discriminazioni di più difficile individuazione e tutela, poiché connesse allo sviluppo tecnologico e all'applicazione di strumenti di controllo e di Intelligenza Artificiale nei quali la disciplina normativa è ancora agli albori e l'attenzione collettiva tutto sommato non molto attiva, soprattutto con riferimento alle potenziali conseguenze discriminatorie nelle sue numerose potenziali applicazioni.

Il rapporto "*Tecnologia per il controllo delle frontiere in Italia. Identificazione, riconoscimento facciale e finanziamenti europei*", a cura del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali, ricostruisce un quadro decisamente preoccupante relativo all'uso dei dati biometrici raccolti alla frontiera, nei confronti dei migranti che permangono sul territorio. Un quadro caratterizzato innanzitutto dall'opacità: non sono previsti controlli da parte di organismi indipendenti circa la raccolta e l'utilizzo dei dati, non ci sono informazioni costanti sul numero di persone comprese all'interno del sistema, né sui tempi di conservazione o sulla fonte di estrazione dei dati per la loro raccolta, non c'è trasparenza sugli algoritmi che fanno funzionare alcuni sistemi di sorveglianza associati a queste raccolte di dati. Il riferimento, in particolare, è al sistema AFIS (Automated Fingerprint Identification System), utilizzato in sede di indagini dalle Autorità di Pubblica Sicurezza, che sembra contenere sia dati raccolti nel corso di precedenti indagini, sia dati raccolti in sede di pre-identificazione o di identificazione dei migranti entrati nel nostro territorio per richiedere protezione internazionale, con il risultato che il sistema si compone per la gran parte di soggetti stranieri. A seguito di un'interrogazione parlamentare, il Ministero dell'Interno ha riportato che nella banca dati Afis erano presenti, nei primi mesi del 2020, quasi 9 milioni e 900 mila profili, dei quali solo 2 milioni e cento, circa, appartenenti a cittadini italiani¹³⁶.

Dinnanzi a questa evidente sproporzione, altrettanto sproporzionata risulta la possibilità di individuare stranieri che hanno commesso un crimine rispetto agli italiani che hanno commesso crimini analoghi, contribuendo così a incrementare una già consistente percezione di maggiore pericolosità degli stranieri. Peraltro, alla luce di questi dati, diviene cruciale l'attendibilità degli algoritmi adottati per la verifica della corrispondenza dei volti soggetti a indagine con quelli contenuti nel data-base, poiché è evidente che il rischio di falsi positivi è altamente sbilanciato in sfavore degli stranieri.

Se a ciò si aggiunge il "difetto di taratura" dei sistemi quando si tratta di volti che si discostano dallo standard

.....
¹³⁶ La risposta del Ministero è riportata nel Rapporto Hermes, cit., a p. 28.

occidentale e la maggiore inaccuratezza dimostrata nel riconoscimento dei volti femminili o in seguito a invecchiamento¹³⁷, la risultante è quella di uno strumento pericolosamente discriminatorio, in cui l’inserimento dei dati avviene senza un’adeguata consapevolezza da parte degli stranieri e delle straniere circa il relativo potenziale trattamento.

C9. Tabella 2 • I casi dei falsi positivi ogni 10.000 casi

Dal report *Tecnologie per il controllo delle frontiere in Italia: Identificazione, riconoscimento facciale e finanziamenti europei segnalato alla fonte*

	Indoamerican	Asiatic	Afroamerican	Blanc caucasic
Algoritmo accademico Imperial College di Londra				
Donne	60	13	10	2
Uomini	50	5	3	1
Algoritmo commerciale YITU Technology di Shanghai				
Donne	25	3	3	2
Uomini	25	2	2	1

vai su [rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> - Fonte: *Tecnologie per il controllo delle frontiere in Italia: Identificazione, riconoscimento e finanziamenti europei*, Pag 31 - Scaricare i dati - Creato con Datawrapper

L'accesso alla cittadinanza italiana

Qualche segnale positivo proviene invece dal controverso e impervio percorso dell'accesso alla cittadinanza italiana da parte degli stranieri che maturano le condizioni per farne richiesta. Nel corso dell'anno 2021, infatti, si è registrata una crescita dei riconoscimenti e delle concessioni di cittadinanza italiana, con circa 119mila cittadini extraeuropei che hanno completato positivamente l'*iter* per l'accesso al relativo *status*, concludendo così il percorso di integrazione svolto all'interno del nostro Paese.

Tuttavia, pure all'interno di questo quadro complessivamente confortante, non sono mancati anche quest'anno casi problematici, legati all'estrema incertezza e discrezionalità della procedura. 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, o a non chiaramente circoscritte ragioni di sicurezza nazionale, rendono spesso l'esito del procedimento del tutto imprevedibile.

Incerte rimangono addirittura le possibilità che all'istanza venga dato effettivamente seguito e le tempistiche della risposta, nonostante i ripetuti interventi normativi che hanno disposto il termine del proce-

.....

137 Cfr. D. Castelvocchi, "Is Facial Recognition too biased to be let loose?", in *Nature*, 18 novembre 2020, <https://www.nature.com/articles/d41586-020-03186-4>

dimento dapprima entro 2 anni, poi entro 4 anni (così, il d.l. 113/2018, art. 14, c. 1, lett c)) e infine entro 3 anni (cfr. d.l. 130/2020, art. 4, c. 5) e che non hanno mai, però, previsto conseguenze per il decorso infruttuoso del termine.

Anche nel corso del 2021, così come negli anni precedenti, si possono comunque registrare pronunce di condanna o contenimento di **episodi di abuso della discrezionalità amministrativa** nella concessione della cittadinanza. È stato confermato, ad esempio, un importante indirizzo giurisprudenziale riferito al riconoscimento della cittadinanza “per elezione” (ossia della richiesta di cittadinanza svolta da chi nasce sul territorio italiano e vi risiede regolarmente sino ai diciotto anni). Si tratta, infatti, di procedimenti il cui successo rischia spesso di essere inficiato quando i genitori del minore straniero non provvedono alla regolarizzazione della loro posizione o alla registrazione all’anagrafe di ogni passaggio di residenza, così compromettendo la possibilità per il figlio di dimostrare la sua regolare e ininterrotta presenza sul territorio. Per evitare che responsabilità dei genitori si ripercuotano sul *diritto* ad acquistare la cittadinanza di soggetti incolpevoli, da tempo i giudici, le Corti apicali, circolari amministrative e norme di legge ammettono elementi di prova della residenza del minore sul territorio italiano diversi dalla registrazione all’anagrafe (come ad esempio certificati di iscrizione scolastica o certificati vaccinali). Il Tribunale di Roma, con ordinanza 24 febbraio 2021¹³⁸, e il Tribunale di Milano, con ordinanza 2 marzo 2021¹³⁹, hanno ribadito ancora una volta questo indirizzo, a fronte di amministrazioni comunali che – nonostante le norme, le circolari amministrative e le pronunce giudiziali menzionate – continuavano a interpretare restrittivamente la prova di residenza e opponevano diniego alla richiesta di acquisto della cittadinanza di neomaggiorenni extraeuropei che avevano presentato istanza al compimento dei diciotto anni, presentando documentazione scolastica e medica attestante la presenza in Italia, nonostante i genitori non avessero provveduto al rinnovo del permesso di soggiorno o della dichiarazione di dimora presso il Comune.

In presenza di tali condizioni, è stato ancora una volta affermato, «la concessione della **cittadinanza italiana risponde alla necessità di permettere alla ricorrente di sviluppare e realizzare un completo e positivo inserimento nel nostro Paese e di garantire da subito la vita privata e familiare della persona**, fortemente riconosciuta e sottolineata dall’art. 8 CEDU».

Particolarmente significativa, inoltre, la pronuncia del Tribunale di Roma del 20 maggio 2021¹⁴⁰ che ha **rimediato alle ripercussioni prodotte dalla previgente legge n. 555 del 1912 relativa all’acquisto della cittadinanza che, discriminando sulla base del genere, impediva alle donne italiane di trasmettere la propria cittadinanza ai figli** (art. 1, n. 1). Il caso è stato avviato dalla richiesta dei bisnipoti di una cittadina italiana, emigrata in Tunisia nel periodo coloniale e che, in virtù di quella legge, non aveva trasmesso la propria cittadinanza ai figli, pregiudicando così, a catena, anche la possibilità per nipoti e bisnipoti di ottenere la cittadinanza dai loro genitori. Il Tribunale di Roma, considerato che la norma in questione era stata dichiarata incostituzionale nel 1983, ha ritenuto che «gli effetti prodotti da una legge ingiusta e discriminante nei rapporti di filiazione e coniugio sullo stato di cittadinanza, che perdurino nel tempo» devono venire meno a partire dalla cessazione di efficacia di tale legge, ossia dall’entrata in vigore della Costituzione italiana. Pertanto, a far data dal 1° gennaio 1948, «la cittadinanza deve ritenersi recuperata per coloro che l’hanno perduta o non l’hanno acquistata a causa di una norma ingiusta».

.....
138 Reperibile al link: <https://www.meltingpot.org/2021/05/cittadinanza-italiana-a-18-anni-ex-art-4-l-91-1992-la-prova-di-aver-vissuto-in-italia-puo-essere-data-con-qualsiasi-mezzo/>

139 Reperibile al link: https://www.meltingpot.org/app/uploads/2021/04/cittadinanza_iure_soli_trib_milano_2021_.pdf

140 Cfr. https://www.meltingpot.org/app/uploads/2021/08/trib_roma_ord_20mag21.pdf

Capitolo

10. Rom e Sinti

Scritto da: Antonio Ardolino, Sara Miscioscia



Il punto della situazione

Il nuovo decennio, come sappiamo, è iniziato con la diffusione della pandemia da Covid 19 che ha fatto emergere l'estrema esclusione sociale dei cittadini di origine rom e sinti, peggiorando le loro condizioni economiche, sanitarie e sociali. Il 2021, d'altra parte, non è stato l'anno della rinascita come molti auspicavano: le condizioni emergenziali sono proseguite e molte situazioni già critiche sono ulteriormente peggiorate. La solidarietà che aveva caratterizzato i primi mesi del precedente anno ha ceduto il passo alla faticosa gestione del protrarsi della pandemia e all'acuirsi delle criticità. D'altro canto il 2021 può essere definito anche l'anno della progettazione e programmazione degli interventi strutturali per la ripartenza. Il piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non prevede azioni specifiche rivolte ai gruppi rom e sinti, ma sono molte le progettualità previste di cui potranno beneficiare (si pensi ad esempio alla Missione 5 "Inclusione e coesione"). Per quanto riguarda le azioni specifiche si segnala che l'UNAR ha recepito le indicazioni europee per la stesura della nuova Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti e ha intensificato i lavori, in presenza e da remoto, per i Tavoli e le attività di consultazione con gli enti competenti, le parti sociali e il Terzo settore concludendo la redazione e presentando alla Commissione europea il lavoro completo a settembre 2021, come programmato. Parallelamente sono stati conclusi e pubblicati i primi Piani di Azione Locale (PAL) per le comunità rom, sinti e camminanti redatti per 8 città italiane¹⁴¹ e avviate le progettualità per i Piani di Azione Regionale¹⁴². Le attività portate avanti nel 2021 sono quindi incentrate principalmente sulla gestione delle emergenze e sulla programmazione di interventi futuri dei quali bisognerà monitorare l'effettiva realizzazione. Come viene dichiarato dalla Raccomandazione del Consiglio europeo del 12 marzo 2021 sarà necessario continuare a "ridurre le disuguaglianze strutturali a cui i Rom sono esposti affrontando, ove opportuno, l'accesso limitato dei Rom all'acqua potabile, alle infrastrutture sanitarie e ai servizi sanitari, compresi i servizi di vaccinazione, e la mancanza di strutture e di competenze digitali che consentirebbero ai Rom la partecipazione attiva alla società, compresa l'istruzione a distanza, come pure eliminando gli elevati livelli di precarietà economica, il sovraffollamento abitativo, gli insediamenti o i campi segregati"¹⁴³.

La pandemia da Covid 19 ha infatti amplificato le disuguaglianze sociali rendendo visibile anche ai non addetti ai lavori le situazioni di povertà estrema ed esclusione sociale. Chi viveva già in condizioni di disagio ha subito le peggiori ricadute. I dati Istat¹⁴⁴ indicano ad esempio che la condizione delle donne è peggiorata sensibilmente e sono state la netta maggioranza di coloro che hanno perso il lavoro, la povertà assoluta ha toccato il livello più elevato dal 2005 (anno in cui sono iniziate le rilevazioni)¹⁴⁵. Fra le persone rom, sinte e camminanti chi è stato colpito maggiormente sono giovani e bambini (presenti in percentuali più elevate rispetto alla media nazionale), sono i giostrai e chi vive grazie agli spettacoli viaggianti e alle attività informali (come i mercati dell'usato) e più in generale tutti coloro che vivono in insediamenti. In questi contesti, come nel precedente anno, i periodi di lockdown e i confinamenti precauzionali hanno peggiorato condizioni già critiche: gli spazi limitati dei moduli abitativi, da sempre caratterizzati dal sovraffollamento, hanno reso difficile il contenimento dei contagi e le attività di didattica a distanza.

L'assenza di servizi, la mancanza di documenti, le forme lavorative informali e le difficoltà ad accedere ai sussidi economici straordinari¹⁴⁶ hanno cronicizzato la condizione di grave povertà ed esclusione in cui vivono numerose famiglie. Queste condizioni hanno reso evidente una situazione nuova: i disagi vissuti, le

141 Milano, Genova, Roma, Cagliari, Napoli, Bari, Messina e Catania.

142 P.A.R. – Piani di Azione Regionali, sistema di interventi pilota per la creazione di tavoli locali 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, progettualità a valere sul PON inclusione FSE 2014 – 2020 – Asse 3 "Sistemi e modelli di intervento sociale" – Obiettivo specifico 9.5 – Azione 9.5.4.

143 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_093_R_0001

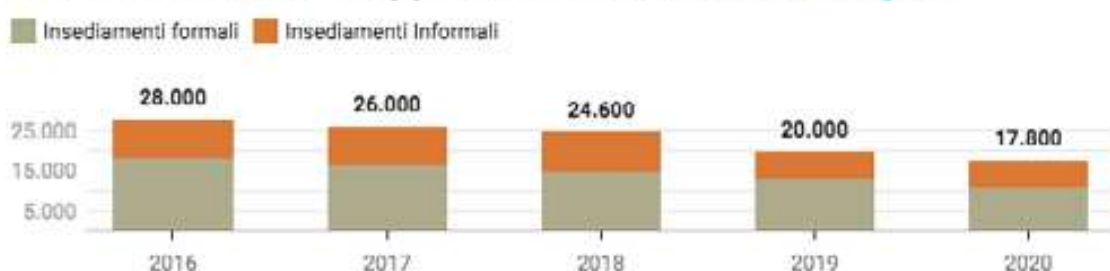
144 <https://www.istat.it/it/archivio/258632>

145 Oggi quasi il 10% degli italiani (5,6 milioni di individui) è in condizione di povertà assoluta.

146 In molti casi i rom non hanno potuto accedere ai sussidi perché impiegati in attività lavorative non formalizzate, inoltre molti sono sprovvisti di regolare residenza, o risultano residenti in abitazioni dove la coesistenza con altre famiglie non permette di rientrare nei limiti necessari per accedere al reddito di cittadinanza.

progettualità avviate e la paura dei contagi hanno accelerato il fenomeno di spopolamento degli insediamenti formali e informali già in corso da alcuni anni¹⁴⁷. Come emerge dall'ultimo rapporto dell'Associazione 21 Luglio "in tutte le città italiane, da nord a sud, sono stati numerosissimi coloro che hanno preferito ritornare nelle proprie abitazioni in Romania, ritenute più sicure e consone a ridurre il rischio di contagi e gli effetti dell'isolamento prolungato"¹⁴⁸. Sul quadro generale, il numero dei rom in emergenza abitativa si è ridotto dalle 28.000 unità registrate nel 2016 alle 17.800 unità del 2021, il numero complessivo di insediamenti formali è passato da 149 a 109. Il numero delle persone residenti nei campi italiani è sceso, tra il 2016 e il periodo 2020-2021 di ben 10mila unità, con un decremento pari al 36,5%. Negli insediamenti formali il decremento è molto simile (37%) passando dalle 18mila unità del 2016 alle 11.300 unità del 2020-2021.

C10. Grafico 1 • Comunità rom negli insediamenti formali e informali in Italia - Rapporto 2021 dell' Ass. 21 Luglio



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> - Fonte: Associazione 21 Luglio, Comunità rom negli insediamenti formali e informali in Italia Rapporto 2021 - Scaricare i dati - Creato con Datawrapper

La riduzione del numero di insediamenti è dovuta a una serie complessa di motivazioni ma non è imputabile alle operazioni di sgombero in quanto la moratoria delle esecuzioni degli sgomberi emessa con il Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020 dal governo italiano, pur non bloccandoli completamente, ne ha diminuito sensibilmente la quantità¹⁴⁹. Pur considerando i dati sulla riduzione degli insediamenti e i passi avanti che sono stati compiuti dalle amministrazioni locali e internazionali in merito alle strategie di inclusione per rom e sinti, il 2021 non può assolutamente essere considerato un buon anno per queste popolazioni. Il secondo semestre del 2021 è caratterizzato infatti da due eventi tragici che hanno popolato, per qualche giorno, le pagine di cronaca dei media nazionali ma che sono da considerarsi tutt'altro che eventi sfortunati e casuali, in quanto portano a galla le criticità strutturali dei campi che ancora esistono e il perpetrarsi di fenomeni di antiziganismo: la notte del 30 agosto una giovane donna rom è costretta a partorire nella cella dove era detenuta, aiutata solo dalla sua compagna di stanza, anche lei rom, anche lei incinta¹⁵⁰. L'anno 2021 si conclude con la più brutta delle notizie: la morte di due bambini che vivevano nel campo di Stornara. Queste ultime notizie così drammatiche riconducono all'urgenza di agire in modo coordinato e incisivo per cambiare radicalmente le condizioni di rom e sinti, a partire da coloro che vivono negli insediamenti, che si confermano luoghi insalubri e pericolosi, dove le critiche condizioni alloggiative si sommano e intrecciano alle emergenze lavorative e sociali.

147 Come emerge dagli studi dell'Associazione 21 Luglio questo decremento ha motivazioni differenti: dal desiderio, in particolare delle nuove generazioni, di lasciare autonomamente gli insediamenti per vivere in abitazioni convenzionali, alla necessità di dover lasciare l'insediamento a causa dell'incuria e dell'abbandono in cui molti di questi versano; dall'adozione da parte di amministrazioni virtuose di interventi volti al superamento degli insediamenti attraverso l'attivazione di percorsi di inclusione sociale e abitativa, all'effetto degli sgomberi forzati.

148 <https://www.21luglio.org/cs-lesclusione-nel-tempo-del-covid/>

149 Dalle stime dell'Associazione 21 luglio sono stati registrate per tutto il 2020, 70 operazioni di sgombero di comunità considerate rom. Se paragoniamo tali dati con quelli degli anni precedenti (145 nel 2019, 195 nel 2018, 230 nel 2017 e 250 nel 2016) si coglie che la tendenza a un calo degli sgomberi rispetto all'anno precedente è pari al 51,7% e, rispetto al 2016 pari al 72%.

150 <https://www.ilpost.it/2021/09/12/donna-parto-da-sola-carcere-rebibbia/>

Piani e strategie, ma ancora poche azioni

Il “superamento dei campi” faceva parte dell’Asse 4 della Strategia nazionale 2012-2020 dove si sosteneva la necessità del “superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici e nel rispetto delle opportunità locali, dell’unità familiare e di una strategia fondata sull’equa dislocazione”¹⁵¹. Con la conclusione del 2020 e l’inizio di un nuovo decennio è possibile affermare che, seppure ci siano stati dei passi avanti nella direzione indicata, l’obiettivo stabilito non è stato raggiunto. Quello degli alloggi costituisce infatti una delle sette aree-chiave¹⁵² del nuovo Piano decennale per sostenere le comunità rom della Commissione Europea¹⁵³ sul quale sarà improntata la nuova Strategia italiana e costituisce una specifica raccomandazione agli Stati membri fra quelle emanate dal Consiglio europeo il 12 marzo 2021, dove si afferma in più occasioni che è necessario “garantire la parità di trattamento della popolazione Rom nell’accesso ad alloggi adeguati e desegregati”¹⁵⁴.

La maggior parte degli interventi amministrativi e programmatici attuati prima della Strategia nazionale del 2012 nei confronti dei rom e sinti presenti in Italia sono stati elaborati in ambito comunale e regionale¹⁵⁵. Con le leggi regionali infatti sorgono i primi campi attrezzati, inizialmente pensati come aree sosta per persone itineranti. Da allora hanno costituito una ampia base di sviluppo per gestire il problema abitativo e politico dei rom. L’Italia è diventata così “il paese dei campi”, come fu definita nel 2000 dall’European Roma Rights Centre, l’unica nazione ad aver utilizzato la forma del “camping etnico” quale soluzione abitativa destinata ai gruppi rom, “consentendo l’istituzione, nei fatti, di un sistema abitativo parallelo strutturato su base etnica”¹⁵⁶. Questo approccio ha, negli anni, radicato e consolidato la discriminazione e l’isolamento dei gruppi di rom, ostacolandone la partecipazione alla vita sociale e politica soprattutto attraverso la segregazione spaziale e le pratiche assistenzialiste.

Nell’ambito della strategia nazionale sono stati promossi una serie di interventi volti a incentivare la partecipazione dei rom e il superamento delle criticità, fra questi ad esempio il progetto pilota terminato nel 2021 “PAL: Favorire la partecipazione di Rom e Sinti alla vita sociale, politica, economica e civica. Interventi pilota per la creazione di tavoli e network di stakeholder coinvolti a diverso titolo con le comunità Rom, Sinti, Caminanti” promosso dall’Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) del Dipartimento Pari Opportunità.

La progettualità fa capo all’Azione 9.5.4 dell’Asse 3 - Programma Operativo Nazionale (PON) “Inclusione” 2014-2020¹⁵⁷ che ha coinvolto otto città metropolitane: Milano, Genova, Roma, Cagliari, Napoli, Bari, Messina e Catania.

L’obiettivo principale del progetto è stato quello di elaborare otto Piani di Azione Locale finalizzati a favorire l’inclusione sociale e la partecipazione dei gruppi rom e sinti presenti nelle città. Durante l’evento finale di presentazione dei risultati del progetto, il 29 novembre 2021 sono stati presentati i PAL redatti e le criticità affrontate che, come è stato dichiarato, sono la “dimostrazione di quanto sia complesso, lungo e difficile il

.....

151 <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/integrazione-rom-sinti-e-caminanti/Documents/Strategia%20Nazionale.pdf>

152 le aree-chiave individuate per i futuri interventi sono: uguaglianza, inclusione, partecipazione, istruzione, occupazione, salute e alloggio

153 [file:///C:/Users/hp/Downloads/La Commissione europea lancia un nuovo piano decennale per sostenere i Rom nell’UE%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/La%20Commissione%20europea%20lancia%20un%20nuovo%20piano%20decennale%20per%20sostenere%20i%20Rom%20nell%20UE%20(2).pdf)

154 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_093_R_0001

155 Sul tema si veda ad esempio Pontrandolfo, 2019 e Ciniero, 2021.

156 <https://pianiazionelocale-rsc.com/2021/10/25/una-sperimentazione-importante-e-faticosa/>

157 La realizzazione del progetto è stata affidata, mediante bando di evidenza pubblica, a un’Associazione Temporanea di Imprese formata da: Consorzio nazionale per l’innovazione sociale NOVA Onlus (capofila), Fondazione Romani Italia, Associazione 21 Luglio, Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani. Il progetto, sviluppato tra il gennaio 2019 e il settembre 2021

processo di partecipazione e progettazione di interventi condivisi ed efficaci¹⁵⁸ non solo per quanto riguarda la partecipazione dei rom ma anche per il mancato coinvolgimento di tutte le amministrazioni locali e di una pluralità di stakeholder.

Così come sottolineato dai partner di progetto, sono state riscontrate numerose “criticità legate alle tempistiche, a visioni stereotipate e pregiudiziali, a discontinuità amministrative, ed ancora all’elevato tasso di litigiosità tra gli attori che prendevano parte ai tavoli”¹⁵⁹.

Le difficoltà sono state particolarmente rilevanti a Roma e Genova, città nelle quali le amministrazioni comunali non hanno partecipato ai Tavoli, che hanno conseguentemente risentito della mancata rappresentanza: senza l’impegno istituzionale ad adottare i Piani sarà infatti difficile, anche se auspicabile, immaginare che potranno conseguire azioni concrete volte alla realizzazione delle attività indicate nei PAL.

C10. Tabella 1 • Odio online per temi: come e quanto se ne parla nei post e nei tweet. Dal Barometro dell’odio di Amnesty International.

	Presenza %	Accezione negativa %	Problematici* %	Hate speech %
Rom	0,1	74	40	8
Immigrazione	7,1	33	17	2
Solidarietà	1,5	29	14	3
Minoranze religiose	0,4	23	11	6
Diritti economici, sociali e culturali	29,7	16	2	0
Altro	56,8	13	1	0
Donne e diritti di genere	3,5	6	4	1
LGBTI	1,3	8	7	7
Disabilità	0,5	4	2	0

*Per contenuti problematici intendiamo l’insieme dei contenuti offensivi e/o discriminatori e dei casi di hate speech. [vai su rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Amnesty International - Barometro dell’odio 2021 - Scaricare i dati • Creato con [Datwraper](#)

La necessità e l’impellenza di superare le criticità e agire in maniera coordinata e rapida appare evidente nel momento in cui si verificano gravi incidenti, come l’incendio avvenuto il 20 dicembre nel campo di Stornara dove hanno perso la vita due fratellini di 2 e 4 anni nella baracca dove vivevano. In questi casi i giornali parlano di “tragedia annunciata”¹⁶⁰ e in effetti si tratta dell’ultimo di una lunga serie di drammi che avvengono negli insediamenti informali e che, nonostante le raccomandazioni e le denunce, continuano ad accadere.

158 <https://pianiazionelocale-rsc.com/2021/11/29/conferenza-finale-del-progetto-pal-per-inclusione-delle-comunita-rom/>

159 Ciniero, Una sperimentazione importante e faticosa, 2021 https://pianiazionelocale-rsc.com/wp-content/uploads/2021/11/03_ART-33-n.9-10-4-ott.x-ciano-CSR-pp_singole.pdf

160 Si veda, ad esempio, Foggiatoday <https://www.foggiatoday.it/cronaca/bambini-morti-incendio-ghetto-stornara-foggia-commento-sindaco.html>

Sfruttamento e pregiudizi, l'esempio dell'ambito penale

Le tragiche morti avvenute a Stornara fanno emergere una lunga serie di problematiche alle quali c'è assoluta urgenza di dare risposte. Innanzitutto c'è il problema abitativo, ma parallelamente ci sono le questioni lavorative. Il territorio dove è accaduto l'incendio fa infatti parte di un'area dove sono presenti numerosi insediamenti informali, luoghi di frequenti incidenti, noti per essere il precario e insalubre riparo di migliaia di braccianti agricoli di origine straniera vittime di sfruttamento lavorativo e caporalato. Lontani dallo stereotipo che li dipinge come scansafatiche e dediti alle attività criminali, fra queste persone ci sono anche molti rom, come quelli che vivevano nell'insediamento di Stornara o quelli che abitano nel Borgo Tressanti¹⁶¹ a Cerignola, dove secondo alcune stime vivono circa 800 rom originari della cittadina bulgara di Stiven. Le condizioni lavorative sono le stesse di altre migliaia di braccianti stranieri, l'unica differenza con gli altri ghetti rurali è la presenza consistente di donne e bambini. Anche le donne sono impiegate nelle coltivazioni pugliesi e spesso, oltre a essere soggette a sfruttamento lavorativo nei campi, sono vittime di violenze fisiche da parte dei caporali¹⁶².

Eppure le donne rom continuano ad essere vittime anche del pregiudizio che le immagina tutte impegnate in attività illecite. Le donne rom sono infatti soggette a discriminazioni multiple: in quanto rom, in quanto donne, in quanto considerate migranti e nomadi. Discriminazioni, stereotipi, pregiudizi e antiziganismo portano queste persone a essere sovra-rappresentate in carcere¹⁶³. Molti studi evidenziano che negli istituti penitenziari italiani ed europei, la sovrarappresentazione di rom e stranieri risulta ancor più marcata in riferimento al genere femminile e ai minori¹⁶⁴. Questo fenomeno, confermato dalla netta prevalenza di detenute rom nei reparti nido e nelle carceri minorili, è stato ricondotto a una "discriminazione strutturale" di tali soggetti dovuta sia alle modalità di intervento delle istituzioni penali, sia alla condizione di esclusione nella quale essi si trovano a vivere¹⁶⁵. A caratterizzare queste persone è soprattutto l'isolamento sociale e culturale di cui sono vittime, le difficoltà di accesso ai servizi pubblici e l'isolamento abitativo. La risposta penale in senso repressivo è quindi il risultato di una cultura che tende a colpevolizzare gli individui per la loro condizione disagiata piuttosto che elaborare progetti politici e sociali che la riducano¹⁶⁶.

Gli indicatori di cui disponiamo sulla condizione dei rom che entrano nel circuito penale mostrano che essi non solo sono fortemente discriminati rispetto agli italiani, ma ricevono anche un trattamento peggiore di quello solitamente riservato agli stranieri¹⁶⁷. Vengono condannati più spesso e hanno periodi di detenzione cautelare più lunghi¹⁶⁸.

Un caso particolarmente emblematico riguarda le ragazze rom, che rappresentano la quasi totalità delle

.....

161 <https://www.meltingpot.org/2016/09/sfruttati-esclusi-e-completamente-abbandonati-dalle-istituzioni-braccianti-rom-a-borgo-mezzanone/>

162 Il fenomeno delle violenze sessuali a danno delle donne migranti impiegate in agricoltura è stato denunciato in diverse ricerche, per quanto riguarda il caso delle donne rom si rimanda all'articolo "Foggia-Silven andata e ritorno" consultabile al link <https://campagneinlotta.org/foggia-silven-andata-e-ritorno-appunti-per-uninchiesta-militante-sulle-altre-braccia/>

163 Non esistono rilevazioni nazionali sul numero di rom presenti nelle carceri italiane ma alcune ricerche hanno cercato di dare risposte a questo fenomeno che risulta complesso e non riconducibile a facili e note conclusioni. Per ulteriori approfondimenti si rimanda ad esempio a: Ardolino A. (a cura di), *Le catene dell'esclusione*, Fralerighe editore, Roma, 2017 e Miscioscia S., *Chiuse fuori*, Cisu, Roma, 2021.

164 Si veda ad esempio, Re L. *Il trattamento degli esclusi: minori stranieri detenuti in Italia*, in Campesi G., Re L., Torrente G. (a cura di), *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, Torino, L'Harmattan, 2009.

165 Si veda Campesi G., Re L., Torrente G. (a cura di), *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, Torino, L'Harmattan E Campesi G., Re L., Torrente G. (a cura di), *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, Torino, L'Harmattan, 2009.

166 Re, 2009, p. 56

167 Basilio L., 2009, *Dal campo al carcere: la ghettizzazione dei minori rom e sinti in Italia*, in Campesi G., Re L., Torrente G., *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, Torino, L'Harmattan Italia

168 Antigone, 2017, *Ragazzi dentro*, XIII Rapporto, Roma, p.14.

detenute degli istituti di pena minorili. Le giovani rom vengono incarcerate più spesso non perché hanno commesso reati più gravi delle coetanee che invece riescono a uscire dal circuito penale, ma bensì si trovano in un istituto detentivo, nella maggioranza dei casi, perché non hanno una situazione socio-familiare che corrisponda ai requisiti per assegnare una misura diversa dalla carcerazione¹⁶⁹. Questo fenomeno è così diffuso che coinvolge spesso anche donne incinta, come nel caso della giovane rom che ha partorito nel carcere di Rebibbia.

Uno spaccato sulla scuola, una chiave per il futuro

La così detta “scolarizzazione dei minori rom”, ha rappresentato negli ultimi trent’anni un termometro reale per misurare le politiche inclusive rivolte alla minoranza rom. Anche attraverso grandi investimenti economici delle amministrazioni locali, essenzialmente spesi nell’accompagnamento tra gli insediamenti, formali o informali, e gli istituti scolastici. Interventi delegati, appunto, agli enti locali senza mai avere un quadro complessivo di intervento, quadro che sarebbe utile sia per condividere risultati e buone pratiche sia per delineare una strategia basata su dati e non su buone intenzioni. Una inversione di tendenza è tentata dal Progetto Nazionale RSC. Per tutto il 2021, il Progetto, promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con il Ministero dell’istruzione, il Ministero della salute e l’Istituto degli Innocenti - responsabile dell’Assistenza tecnico-scientifica - vede coinvolte 13 città metropolitane. Realizzato dal 2017 nel quadro delle azioni del PON “Inclusione” 2014-2020”, prosegue il percorso avviato nel 2013 nell’ambito della legge 285/97 ampliando significativamente nel tempo il coinvolgimento di territori, scuole, bambini e famiglie RSC. Gli obiettivi principali del Progetto sono: miglioramento dell’inclusione scolastica e del successo formativo dei bambini e adolescenti RSC, il contrasto alla dispersione scolastica, il miglioramento dell’accesso ai servizi socio-sanitari dei bambini e adolescenti coinvolti e delle loro famiglie, la creazione e il consolidamento di una forte rete territoriale e tra le città aderenti.

Aderendo alla Strategia Nazionale, e avendo come obiettivo una sua applicazione tematica diffusa sul territorio nazionale, il Progetto Nazionale per l’inclusione dei bambini RSC nasce con l’intento di ridurre la marginalità e promuovere interventi di inclusione attraverso azioni specifiche che coinvolgono ambiti differenti quali: la scuola, gli spazi abitativi e di vita, la rete locale dei servizi. Gli interventi strutturati con la partecipazione degli istituti scolastici hanno coinvolto non solo tutti i bambini e le bambine destinatari del progetto ma anche insegnanti, dirigenti scolastici e personale ATA muovendo dal presupposto che solo una forte sinergia tra tutti i soggetti coinvolti sia in grado di scardinare logiche discriminatorie e inefficaci forme di assistenzialismo e di esclusione.

I dati registrati su scala nazionale devono essere letti tenendo presente le forti conseguenze scaturite dalla crisi pandemica Covid-19 che ha colpito aspetti privati e sociali di ogni individuo minando drammaticamente l’intero tessuto scolastico tanto nella didattica quanto nella socialità. La chiusura delle scuole, la mancata frequenza, l’isolamento fisico e la sospensione delle relazioni tra pari ha segnato i percorsi di moltissimi bambini e di moltissime bambine condizionando anche l’andamento del Progetto Nazionale che però registra alcuni dati estremamente interessanti. Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è la specificità territoriale: le 13 città coinvolte nel progetto coprono l’intero territorio nazionale ma ognuna partecipa sulla base della propria realtà e organizzazione locale che influenza e determina direttamente aspetti centrali come il numero degli istituti scolastici, delle classi e degli alunni coinvolti nel Progetto. Nonostante le difficoltà sopra citate il Progetto ha registrato dati incoraggianti relativi all’aumento dei destinatari, alle classi e alle scuole coinvolte infatti se nel 2017 le scuole coinvolte erano 55, le classi 226 e gli alunni e le alunne 397, nel 2020/2021 si

.....
169 Antigone, 2017, Ragazzi dentro, XIII Rapporto, Roma.

è registrato un notevole incremento con 91 scuole, 396 classi e 590 alunni ed alunne. Va sottolineato che i bambini e le bambine target sono quasi equamente divisi tra maschi e femmine (51% i primi e 49% le seconde) il 56% di loro frequenta la scuola primaria nella quale si registra il maggior numero di classi coinvolte: 216 rispetto le 180 classi di scuola secondaria.

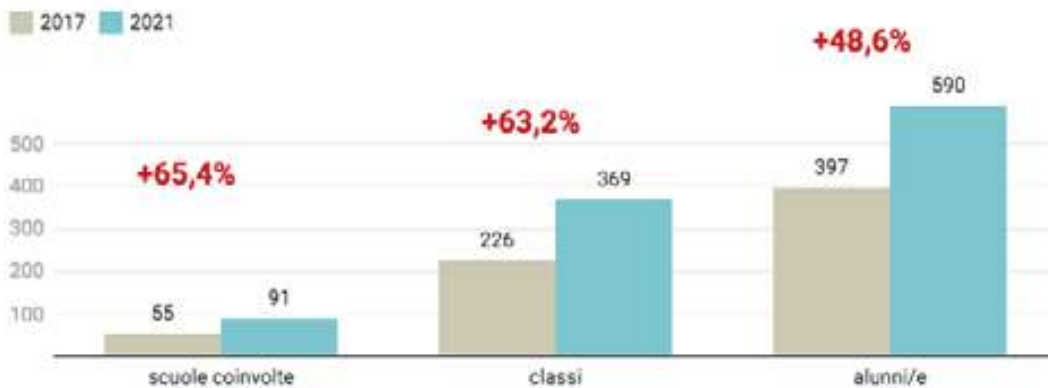
Il sistema scuola è senza dubbio il principale luogo di socializzazione e di inclusione per ogni bambino: un contesto scolastico accogliente, inclusivo e attento può generare notevoli benefici sia dal punto di vista relazionale che cognitivo. Gli strumenti di analisi e di lettura dei dati raccolti devono dunque tenere conto di una complessità notevole, nonostante questo però è possibile individuare alcuni elementi che possono aiutare ad analizzare e valutare il grado di inclusione e partecipazione generato dal Progetto: la frequenza scolastica e le promozioni a ordini scolastici successivi. Le chiusure scolastiche, le quarantene, i lunghi periodi di didattica a distanza e la paura del contagio vissuti nel 2021 hanno senza dubbio influenzato in maniera determinante il tasso di frequenza scolastica.

Un dato significativo ed esplicativo è che nell'anno 2019/2020 si era registrato il 71% delle presenze per le classi di scuola primaria e il 56% per quelle secondarie. Ebbene, nell'anno 2020/2021 gli stessi parametri sono scesi al 58% per le classi primarie e al 49% per le classi secondarie. Va però sottolineato che, rispetto al tasso di frequenze scolastica, le differenti realtà territoriali mostrano numeri estremamente eterogenei. Ad esempio Roma è la città con il più basso tasso di presenze scolastiche: il 44% per le primarie e il 27% per le secondarie. Invece Firenze, che è collocata all'estremo opposto della tabella frequenza medie, registra il più alto tasso di frequenza scolastica di alunni* RSC: 79% nelle classi primarie e il 69% in quelle secondarie. Le ragioni di questo scarto risiedono non solo nella crisi pandemica ma anche nelle scelte politiche prese prima nel 2015, quando il progetto locale che si occupava di accompagnamento e mediazione scuola-famiglia venne bruscamente interrotto, e poi nella decisione da parte dell'amministrazione successiva di procedere con lo smantellamento di diversi campi presenti sul territorio e nei quali vivevano molti minori che hanno visto interrompere i loro percorsi senza un adeguato sostegno al processo, condivisibile, ma da affiancare necessariamente con percorsi di accompagnamento efficaci e debitamente strutturati.

Tornando al quadro complessivo, le promozioni conseguite dai ragazzi e le ragazze beneficiari del progetto nell'anno 2020/2021 riportano una notevole differenza tra alunni e alunne di scuola primaria (87%) e quelli di scuola secondaria (67%). Percentuali in netto peggioramento rispetto ai dati registrati nell'anno 2019/2020 dove erano stati promossi il 97% dei beneficiari target delle classi primarie e il 93% delle classi secondarie. È da tenere presente che nell'anno 2019/2020, anche dietro espressa indicazione del MIUR, gli istituti scolastici hanno optato per la politica del "promuovere il più possibile" proprio per evitare di condizionare e aggravare i percorsi scolastici di tantissimi ragazzi e ragazze duramente colpiti dalla crisi sanitaria, una politica poi abbandonata nel 2020/2021 e che ha portato alunni e alunne a fare i conti con difficoltà e carenze sempre più pesanti e gravi che non sono più state recuperate.

Concentrandosi sui meri numeri, per avere uno spaccato dei bambini e le bambine promosse per grado nelle diverse città italiane, Bologna registra un dato eccezionale con il 100% dei promossi in primaria e il 96% in secondaria. Segue Firenze (rispettivamente 100% e 76%) Napoli (91% - 100%) mentre i dati più bassi li registrano Palermo (61% - 57%) Reggio Calabria (71% - 78%) e Roma (77% - 49%). Un quadro di chiaroscuri che dimostra quanto ancora si debba fare su questo tema. Innanzitutto investendo sulla scuola come perno centrale di interventi a più ampio raggio che coinvolgono famiglie, istituzioni ed enti del terzo settore.

C10. Grafico 2 • L'evoluzione del Progetto Nazionale per l'inclusione dei bambini RSC



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Dati a cura degli autori del capitolo • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datwrapper](#)

Conclusioni

In conclusione, il 2021 della minoranza rom e sinta ci restituisce da una parte il perpetrarsi delle conseguenze della pandemia da COVID-19, che hanno evidenziato, in molti casi, la distanza con i servizi socio sanitari locali. Dall'altra, però, l'aspetto positivo dell'essere arrivati alla conclusione, che nel 2022 significherà avvio, del percorso di ricezione delle direttive dell'Unione Europea per le strategie nazionali di integrazione che potranno offrire l'opportunità di avviare prima e intensificare poi azioni concrete per superare le persistenti condizioni di esclusione permanente subite da ancora troppa parte della minoranza rom e sinta in Italia. La nuova Strategia, come detto chiusa a settembre 2021 e passata al vaglio delle autorità europee competenti, fornisce ulteriori orientamenti per la pianificazione e l'attuazione delle politiche nel contesto della lotta contro l'antiziganismo e la povertà multigenerazionale per promuovere la partecipazione e il potenziamento dell'autonomia combinando approcci mirati e generali. Auspichiamo che questo rappresenti la base di partenza, più concreta ed efficace della Strategia 2012-2020, per il superamento dei cosiddetti campi-nomadi e soprattutto per l'avvio e il consolidamento di interventi sistemici e integrati alle risorse territoriali, rompendo lo schema delle "politiche dedicate" rimettendo al centro i diritti sociali per tutti e tutte.

Capitolo

11. LGBTQI+

Scritto da: **Antonia Caruso**

Il punto della situazione

Il biennio 2020/21 non ha portato sostanziali cambiamenti sul piano dei diritti della popolazione LGBTI+. In parte a causa della situazione pandemica che ha portato un rallentamento sia dell'attività politica associazionista e di movimento, sia dell'attività parlamentare.

La pandemia ha colpito tutta la società, in particolare le fasce più deboli e più marginalizzate, che accusano non tanto il fatto di avere meno diritti quanto l'applicazione di ciò che serve per effettivamente fare in modo che questi siano applicati. In particolare gli ambiti più delicati sono detenzione, salute mentale e salute in senso generale.

C'è da segnalare inoltre il parziale fallimento del progetto del ddl Zan, che è passato alla Camera ma che si è fermato momentaneamente in Senato. L'On. Zan ha affermato di volerlo riproporre nonostante questo nuovo governo sia di destra.

La parte difficile di scrivere questo rapporto, ed è una cosa che si conferma ogni anno, è la cronica mancanza di dati. Quelli disponibili sono certamente indicatori utili ma rimangono spesso degli indicatori quantitativi parziali. I dati disponibili sono sotto in forma percentuale e senza il contesto numerico complessivo di riferimento possono essere utili fino a un certo punto.

Quello che manca è sia un numero complessivo delle persone LGBTQIA+ (per quanto i criteri per un'indagine sulle persone queer per esempio è molto difficile proprio per l'indeterminatezza delle caratteristiche individuabili della lettera Q) così come un tipo di analisi qualitativa.

Per il primo caso sarebbe utile sapere il numero complessivo delle persone che si considerano gay, lesbiche o bisessuali per una maggiore comprensione del fenomeno delle unioni civili. Se per esempio, ci sono 50 unioni civili, in una popolazione di 50.000 persone gay, lesbiche o bisessuali, sarebbe molto diverso se la popolazione fosse di 5000 o 500.000. A quel punto avrebbe senso capire se la giurisprudenza e la politica - che in un certo senso ha creato un nuovo e specifico tipo di Specifica Formazione Sociale, che cambia al mutare delle leggi relative - sono state in grado di normare un'istituzione considerata valida così com'è o se invece richiedono delle modifiche.

Nel secondo caso invece, per esempio nei dati percentuali relative alle aggressioni, il dato in sé perde molto del suo significato se non si specifica in primo luogo chi sono le persone coinvolte nell'aggressione, che tipo di rapporto c'era - perché è nettamente diverso se l'aggressione è avvenuta in famiglia o a scuola o per strada - o ancora una divisione regionale che poco svela sui motivi per cui il territorio in sé non è indicativo di un determinato e inoppugnabile comportamento.

Le rilevazioni social di fatto sono veri e propri *documenti*, oltre al fatto che hanno una intrinseca struttura quantitativa e quindi sulla possibilità di creare delle strategie comunicative con questi dati.

L'uso dei social stimola reazioni, che possono anche essere emotive, anzi la reazione emotiva viene stimolata richiedendo azioni semplici e non impegnative, ma sono comunque tutte quantificabili ed etichettabili, seppur con una imprecisione dovuta all'incapacità delle intelligenze artificiali di capire il contesto e il *tone of voice*. Per questo per comprendere i contenuti serve sempre un'interpretazione umana piuttosto che un utilizzo massivo delle intelligenze artificiali che spesso non riescono appunto né a cogliere le sfumature né l'ironia, né i rapporti tra utenti che possono prendersi in giro a vicenda, usando anche parole considerate violente, senza che questo diventi hate speech.

La popolazione LGBTQIA+ in quanto persone con un diverso orientamento sessuale e diverse identità di

genere non ha bisogno di una forma speciale di welfare per quanto riguarda le forme legalmente approvate di legami familiari o di gestione di figli e figlie. Non più di quelle necessarie a persone e famiglie etero e cis. Così come i checkpoint per MTS e ITS. Fatta eccezione per le persone trans che necessitano di assistenza medica per un eventuale percorso di transizione e delle persone intersex che subiscono delle mutilazioni genitali assolutamente non necessarie. Gli eventuali ma probabili danni diretti e indiretti conseguenti a questi interventi chirurgici ricadranno molto probabilmente nell'ambito della sanità.

Se sono emerse delle necessità specifiche è perché le discriminazioni sono endemiche sia nel tessuto sociale, sia nell'apparato giuridico non per una differenza innata.

La crisi della sanità pubblica, la mancanza di un'idea di vecchiaia non marginalizzata ma integrata nella società così come la gestione di asili nido, il mercato del lavoro deregolamentato, tutti questi fattori gravano su tutta la società in maniera diseguale soprattutto per questioni di classe e reddito più che di orientamento o identità di genere.

Vox populi. DDL Zan e Hate speech

[Una ricerca](#) dell'azienda di ricerca Ipsos ha rilevato cosa si pensa del DDL Zan, chiedendo proprio a quella parte di popolazione non coinvolta direttamente del DDL Zan. Dalla rilevazione emerge che circa metà delle persone intervistate ha contezza dei contenuti del DDL e dei suoi contenuti.

Il 59% delle persone intervistate conosce il DDL Zan, un 5% del totale pensa riguardi le adozioni e un 6% sostiene che riguardi il matrimonio. Il rimanente 30% non sa cosa sia il DDL Zan né ne ha mai sentito parlare.

Un altro dato interessante riguarda la percezione delle discriminazioni subite per varie ragioni, non solo di orientamento. Il 54% ritiene che effettivamente esistono. Il resto dà l'idea di una grande disinformazione di cui i media sono responsabili per cui il 30% pensa sia un "tema sollevato da pochi intellettuali" mentre il 13% non ha un'opinione.

Ultimo dato interessante da riportare sono le risposte alla frase "Secondo lei affermare che una coppia omosessuale non possa adottare dei bambini...?". Appena più della metà, cioè il 52%, ha risposto che è "una semplice espressione di opinione, frutto della libertà di pensiero". Insieme alla rilevazione precedente sull'idea che dei fantomatici intellettuali impongono in un certo senso delle opinioni fornisce un'idea di quanto ci sia una percezione diffusa di una contrapposizione tra una realtà giuridica, sociale e culturale che coinvolge diverse migliaia di persone e un piano in cui esistono e si possono avere delle opinioni che hanno una validità maggiore in nome di una libertà di pensiero. Oltre al fatto che l'opinione degli intellettuali (che non si capisce chi siano né dove esprimano le proprie opinioni) viene quasi considerata una mistificazione imposta. Un atteggiamento che riflette un'idea molto radicata di una classe intellettuale, il cui compito non sia quello di interpretare il mondo, la società, la cultura e le culture o di sviluppare un pensiero più o meno condivisibile su di esse ma di imporre dei concetti (anche considerati pericolosi come la cancel culture o il gender nelle scuole) a discapito della cittadinanza (che si considera inerme di fronte a queste macchinazioni che vengono dall'alto). Infine, il rimanente 38% la ritiene una frase che possa incitare comportamenti discriminatori, come se l'affermazione in sé non rispecchi una realtà già discriminatoria. Il 10% si è astenuto dal rispondere.

Il [rapporto di Amnesty](#), basato su una rilevazione tra giugno e settembre 2020, cioè in pieno periodo pandemico, ha messo in luce tutti i bersagli dell'hate speech.

I discorsi d'odio sono diretti praticamente verso ogni minoranza possibile. Al primo posto ci sono le persone musulmane e di altre minoranze religiose, a seguire le persone rom, alla terza posizione ci sono discorsi con contenuti sessisti. Non è specificato ma genericamente i commenti sono rivolti a individui di genere femminile.

I commenti e i contenuti di queste tre categorie hanno una parte di commenti negativi considerati “non problematici” e una parte propriamente classificata come hate speech, alcune categorie hanno *solamente* hate speech, cioè antisemitismo, classismo, abilismo e omolesbobitransfobia.

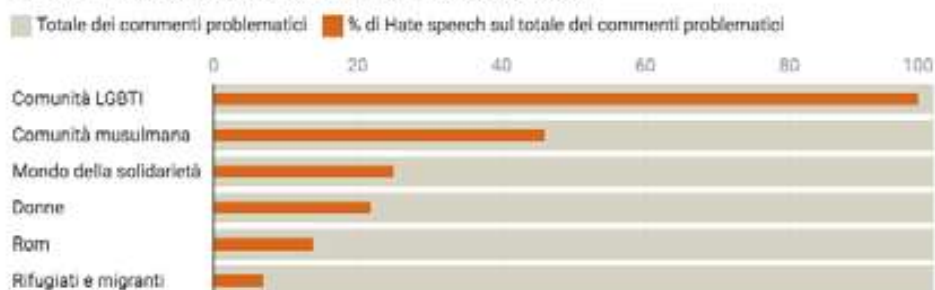
Nelle rilevazioni di attacchi verso persone singole con invettive dirette spicca una netta predominanza di commenti contro la popolazione LGBTQIA+.

L'analisi di Vox (di cui si parlerà più avanti) ha trovato dei picchi in relazione ad alcuni eventi del 2021 come varie aggressioni fisiche arrivate in cronaca e anche in seguito al suicidio di un ragazzo.

Il caso più eclatante però è stato il discorso di Fedez durante il concerto del Primo Maggio del 2021, quando ha difeso in un lungo discorso il DDL Zan. In effetti e credo in seguito a questa anche importante presa di posizione Fedez è stato [votato come miglior alleato](#) sul sito di gay.it, dove per alleato si intende una persona etero e cis che sostiene le lotte LGBTQIA+. Trovo notevole la massiccia risposta social alla presa di posizione di Fedez, come se fosse da una parte una sorta di tradimento (Fedez ha anche commercializzato degli smalti per unghie “da uomo”, qualsiasi cosa voglia dire).

C11. Grafico 1 • I bersagli dell'odio nei commenti degli utenti (dal barometro dell'odio)

Nell'istogramma la % di hate speech sul totale dei commenti problematici¹ che attaccano in modo diretto una o più persone riconducibili a ogni singola categoria



¹ Per “contenuti problematici” intendiamo l'insieme dei contenuti offensivi e/o discriminatori e dei casi di hate speech. [vai su rapportodiritti.it](#)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Amnesty International, barometro dell'odio • Scaricare i dati • Creato con Datawraj

Il report di Amnesty riporta anche un interessante commento di Matteo Mammini, della rete di avvocatura LGBTI Rete Lenford sulla dinamica di reazione social: «L'omogenitorialità è certamente uno di quei temi che produce più odio: lo si può trovare in forma di hate speech sotto ogni notizia che tratti i diritti lgbti+ anche quando non strettamente inerente all'argomento.

D'altronde, ad ogni avanzare di un diritto vi è sempre una momentanea ma forte reazione contraria: lo abbiamo visto alcuni anni fa a ridosso dell'approvazione della legge sulle unioni civili e lo vediamo oggi col disegno di legge Zan. A ogni step e quindi a ogni notizia sull'argomento, i discorsi d'odio aumentano per poi tornare ad affievolirsi.» Riporto anche per intero alcune considerazioni dal report a cura di Federico Faloppa perché sanno trovare delle matrici comuni ai discorsi d'odio. I discorsi d'odio verso la popolazione LGBT-

QIA+ non si possono contrastare, nel senso che non è efficace per una comprensione profonda, senza tenere conto del discorso complessivo e appunto delle tecniche retoriche di chi fa discorsi d'odio.

«Le tecniche [...] sono sempre le stesse: addensare sul diverso tratti negativi e/o pericolosi [...], creare un argomento fantoccio, aizzare i follower contro chi non può controbattere (i migranti), o contro un nemico visibilmente altro come l'Islam [...], tanto più potente e immaginario quanto più ridotto ad astrazione polarizzante [...]. O ancora contro i rom, che più di altri hanno subito le conseguenze della pandemia, perché quasi sempre esclusi dalle misure di sostegno al reddito e, i più giovani, dalla didattica a distanza, ma che vengono percepiti come usurpatori di risorse pubbliche [...], che sono visti nel nostro paese come l'origine di tutti i mali, e sui quali si riversa un accanimento razzista istituzionalizzato e normalizzato (così radicato anche nel linguaggio amministrativo burocratico da non scandalizzare più nessuno) [...] Altra tecnica, diffusa: il cosiddetto benaltrismo, ovvero “i problemi son ben altri”, usata spesso per ridicolizzare le rivendicazioni di genere [...] e per sminuire le battaglie sui diritti civili. Durante l'estate, in concomitanza con la calendarizzazione alla Camera dei Deputati della proposta di legge Zan, si è assistito anche per questo a una recrudescenza dei commenti d'odio verso le persone LGBTI, a dimostrazione – casomai ci fossero ancora dei dubbi che di una legge contro l'omobittransfobia c'è un gran bisogno, eccome, perché feroci sono non solo i pregiudizi ma anche le manipolazioni e le distorsioni del discorso pubblico per mezzo di un calibratissimo uso dell'hate speech.»

Possiamo considerare il fatto che esiste una parte della popolazione che reputa se stessa come standard e come *normale*, cioè bianca, etero, cisgenere, abile e reputa chiunque non corrisponda a questo profilo come diverso o molto più probabilmente *diversa* e che in quanto tale può diventare facilmente un bersaglio. Il mancato interesse e ignoranza rispetto al DDL Zan si può inserire in questo discorso di alterità e di diritti dell'*altro* che è possibile, se non proprio consigliato, ignorare.

[L'analisi dell'Hate speech di Vox](#) (che ha come fonti Arcigay e Gay Help Line) ha riportato che tra maggio 2019 e maggio 2020 ci sono stati 138 episodi indicati come di omotransfobia (e non come omolesbitransfobia come sarebbe più corretto), 32 di queste sono state aggressioni, non specificando se in luoghi pubblici o in ambiente domestico, e 31 discriminazioni o insulti in luoghi pubblici. Dato interessante, perlomeno per sfatare lo stereotipo di un Nord più progredito sul tema dei diritti e un Sud più intollerante. La maggior parte delle aggressioni infatti sono avvenute al Nord, ma contemporaneamente si rileva una concentrazione maggiore in alcune grandi città come Genova, Verona, Napoli e Bari.

La fascia di età più colpita è quella dell'adolescenza. Il 60% delle telefonate ricevute alla Gay Help Line è nella fascia 13 - 27. Il 36% ha avuto problemi con genitori e pari durante il periodo di lockdown. Metà della popolazione lesbica, gay e bi hanno avuto problemi in seguito al coming out, percentuale che sale al 70% se a fare coming out è una persona minorenni trans. Il 17% dei minorenni che ha chiesto aiuto alla Gay Help Line hanno perso il sostegno economico da parte della famiglia.

La famiglia quindi è un luogo che può non essere sempre sicuro. Servirebbero delle politiche mirate ma si presenterebbero dei problemi di raggiungibilità, anche per un problema di capillarità dei servizi. Cioè come raggiungere queste famiglie senza metterle sulla difensiva e senza farle sentire giudicate per le loro posizioni?

Vox inoltre elenca anche gli insulti più comuni: frocio, ricchione, merda, checca, isterica, culattone. Tutti al maschile con “isterica” che può essere usato per tutti i generi (anche è se è molto più probabile che fosse usato verso delle donne, considerando quanto in passato una presunta isteria fosse usata come strumento clinico contro le donne). L'omosessualità maschile rimane ancora un tabù apertamente ostracizzato sia nei comportamenti che nel linguaggio usato per offendere. Lo si vedrà in maniera ancora più evidente nell'istituzione carceraria.

Unioni civili e famiglie

Quando si parla di famiglie nella popolazione LGBT bisognerebbe operare due livelli di distinzione. Il primo è il legame tra due persone dello stesso genere. Un legame che è preesistente alla legge e non formalizzato ma non per questo informale o priva di vincoli e incline alla promiscuità sessuale. L'altro è appunto la formalizzazione e la registrazione burocratica. La formalizzazione, oltre al piano simbolico e al fatto di rendere pubblica e condivisa una relazione, serve per una tutela legale in tutti quei casi - che le coppie etero hanno da sempre - come permessi speciali, visite ospedaliere, eredità, successioni e così via.

Ci sono anche altre due considerazioni da fare rispetto alla legge. Ci sono situazioni preesistenti rispetto all'approvazione di una legge e che lo Stato tramite le leggi dovrebbe solamente riconoscere e tutelare. E ci sono provvedimenti che devono permettere situazioni fino a non molto tempo fa impensabili, rispetto al concetto comune di famiglia. Nel corso della storia l'idea di famiglia, di rapporti sociali così come di pratiche, per esempio avere figli illegittimi e non riconosciuti era una cosa piuttosto comune ed era trasversale a tutte le classi sociali. Il problema, in un certo senso, della giurisprudenza è che se da un lato una legge può servire al riconoscimento e alla tutela di determinate istanze, dall'altro, anche a causa dei tempi tecnici, rischia di cristallizzare una situazione. Come in effetti è successo per le unioni civili. Una volta approvata la legge senza stepchild adoption è difficile, per una serie di ragioni principalmente legate alla politica istituzionale e al rapporto che ha con istanze più o meno conservatrici come la chiesa cattolica e le associazioni e fondazioni noger, più che alla mancanza di una richiesta ben specifica, che venga modificata in breve tempo. O almeno in un tempo utile alla tutela dei minori in questione, probabilmente avranno già superato la maggiore età.

È drasticamente diminuito il numero delle Unioni Civili come conseguenza dell'impossibilità di celebrare se non privatamente. Il totale del 2020 è di 1.527 unioni civili (fonte ISTAT), -35% rispetto all'anno precedente. Ma così come il numero di matrimoni sia civili che religiosi, anzi quelli religiosi hanno avuto un ancora più drastico calo, cioè un -68% che suggerisce quanto il matrimonio religioso rimanga ancora un'istituzione che dev'essere organizzata e vissuta in un certo modo (altrimenti è meglio posticipare).

In questo scenario gli avanzamenti possibile si hanno però tramite le singole sentenze. È una situazione di comodo ma anche paradossale perché la responsabilità politica di fatto ricade sulle spalle di un singolo/a giudice. Si crea così un precedente.

L'avvocato Giovanni Guercio, che da anni si occupa di seguire persone trans in ambito giuridico, è riuscito a far approvare proprio all'inizio del 2022 il primo cambio anagrafico e mastectomia e alcuna chirurgia di rettifica genitale (come ormai succede dal 2015 ma solo attraverso grazie e attraverso le sentenze) per una persona dichiaratamente non binaria.

[In un'intervista](#) ha dichiarato: «È importante perché si tratta di una caso pilota [...] In passato abbiamo ottenuto la possibilità di rettificare i documenti, ma esclusivamente per motivi di salute fisica. Ma stavolta, Alex, era deciso a non insistere sui discorsi "patologizzanti" e dire di essere un ragazzo non binario che ha diritto alla propria identità di genere. La giudice ha abbracciato questa ricostruzione, che io ho supportato con il Diritto. Le ho portato un massimario della Suprema Corte, ovvero un commentario di giuristi di alto livello che si sono espressi sulla questione. È stata evidenziata nella relazione medica [...] la necessità di Alex di essere sottoposto solo a mastectomia per il suo benessere psicologico, [...] e questo è stato trascritto in sentenza! [...] Il mio auspicio maggiore è quello di aggiornare la legge 164 dell'82, non dimentichiamo che questi sono precedenti giudiziari e non legge. Per cui altri giudici possono abbracciarli come discostarsi. La legge invece è legge e detta regola da cui non ci si può tirare indietro.»

La situazione per quanto riguarda le pratiche mediche è complessa. In Italia alcune sono disponibili anche privatamente, come ad esempio la mastectomia per gli uomini trans. Ma è l'estero che offre tutto quello che

in Italia non è possibile, dalle vaginoplastiche effettuate in Thailandia, alla gestazione per altri, vietata dalla legge italiana.

Dal punto di vista giuridico ma anche culturale non si può prescindere dall'articolo 19 della Costituzione che recita: "La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio."

Bisogna considerare che è stata scritta a metà degli anni '40 ed entrata in vigore nel 1948, un periodo storico in cui, per quanto fosse ben presente l'esistenza dell'omosessualità, non era lontanamente immaginabile che ci potessero essere dei matrimoni diversi da quello eterosessuale.

Il richiamo alla Costituzione è stata usata nella sentenza che ha impedito il [riconoscimento della paternità del padre non biologico](#) all'interno di una coppia gay.

La corte di Cassazione ha dichiarato che la sentenza "dev'essere valutata alla stregua non solo dei principi fondamentali della Costituzione e di quelli consacrati nelle fonti internazionali e sovranazionali, ma anche del modo in cui gli stessi hanno trovato attuazione nella legislazione ordinaria, nonché dell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza."

La legge 40 del 2004 permette la Procreazione Medicalmente Assistita o PMA solo nei casi di coppie etero che sterili o che abbiano malattie genetiche trasmissibili e la sentenza 221 del 2009 ha negato la possibilità a una coppia lesbica di poter ricorrere alla PMA con fecondazione eterologa, cioè in questo caso con i gameti maschili derivanti dall'esterno della coppia, in quanto non costituzionale. L'incapacità fecondativa, dice la sentenza, di una coppia lesbica non è paragonabile a una infertilità permanente e fisiologica di una coppia etero e che la legge 40 vede nella famiglia "naturale" composta da un padre e una madre la sua base.

La GPA invece è totalmente vietata pena "reclusione da tre mesi a due anni e con la multa da 600.000 a un milione di euro."

Quello a cui si assiste ormai da anni è un mancato riconoscimento e quindi di tutela di una serie di situazioni già esistenti. Prima di tutto le unioni civili sono state approvate soltanto nel 2016 ma senza un vera equiparazione con il matrimonio etero sul piano dei diritti, delle tutele (soprattutto verso i minori) e degli obblighi. In secondo luogo la genitorialità per coppie dello stesso genere in Italia è legalmente impossibile. Anche la possibilità di poter adottare i figli del/la partner - avut* da precedenti relazioni etero - viene negata.

Per non parlare della possibilità di adozione o di tecniche di fecondazione assistita o di gestazione per altr*. Come nota Serena Marchi nel suo "Mio tuo suo loro. Donne che partoriscono per altri" edito da Fandango, il maschile universale è ulteriormente fuorviante perché può essere interpretato come se i destinatari fossero degli uomini e, per estensione, una coppia gay. In realtà la Gestazione Per Altri viene richiesta prevalentemente da coppie etero negli stati dove è legale.

Carcere

Il [rapporto annuale di Antigone](#) fornisce un quadro piuttosto completo della situazione della popolazione LGBT+ in carcere.

Tenendo conto che la sessualità e l'affettività etero è già fortemente ostacolata. L'ex ministra della giustizia Cartabia ha previsto la possibilità di strutture apposite per incontri intimi e/o sessuali tra detenut* e partner

(o anche rapporti occasionali). Non è specificato l'orientamento ma probabilmente è contemplata solo per relazioni etero.

L'omosessualità maschile rimane il problema principale all'interno delle carceri. I detenuti omosessuali vengono considerati potenziali ma anche effettive vittime di violenza all'interno del reparto maschile.

«Nella prassi, in situazioni come questa» scrive Alessandra Rossi «l'amministrazione penitenziaria dà ancora oggi priorità al mantenimento della sicurezza interna e non al diritto dei singoli di non essere discriminati: in sostanza se ne fa una questione di giusta allocazione del detenuto, in modo che egli non debba temere attacchi violenti e prevaricazioni all'interno degli spazi comuni. Questa sicurezza però è garantita solo tramite la separazione o l'isolamento: una circolare DAP, la 500422 del 2001, indica infatti l'omosessualità tra i criteri di assegnazione dei ristretti alle cd. "sezioni protette", che isolano la persona precludendone spesso la partecipazione alle attività trattamentali e ai progetti di inserimento lavorativo a cui accedono gli altri.»

Alla discriminazione tra detenuti si aggiunge quella istituzionale per cui per proteggere i detenuti a rischio li isola. Probabilmente non ci possono essere delle soluzioni operative efficaci per evitare l'omofobia nei reparti maschili.

Essere omosessuali non è immediatamente esplicito, si può anche fare finta di non esserlo, si può fingere e in certi casi si deve fingere.

«Gli omosessuali registrati dall'amministrazione penitenziaria ad oggi sono 64: essi sono assegnati a sezioni protette per la stragrande maggioranza, 57 in tutto. Dei restanti, 4 sono in isolamento individuale per ragioni protettive, 2 in sezioni comuni e 1 stazionante in accoglienza. Gli istituti che accolgono "protetti omosex" ad oggi sono 20: di questi, 15 prevedono l'allocazione di norma in sezioni promiscue, 2 nella sezione per autori di reati che provocano riprovazione sociale, solo 3 ne hanno una separata omogenea per omosessuali.»

Diversamente il lesbismo non ha la stessa considerazione. In maniera probabilmente errata a causa di un'idea delle donne come meno aggressive e più "deboli", «i rapporti tra donne [...] vengono percepiti come meno appariscenti, non determinati da pulsioni biologiche violente e quindi meno sovversivi,» per cui non viene considerata una situazione da monitorare in quanto pericolosa.

Rispetto al rapporto sulle detenute trans, all'interno di questo stesso rapporto e sezione, non è cambiato sostanzialmente molto.

«Le persone trans, tutte donne, registrate in carico a Istituti penitenziari sono 63: di queste 5 sono assegnate a sezioni promiscue, una è in casa di lavoro, 2 sono in sezione comune femminile, tutte le altre sono in sezioni protette omogenee riservate a categoria transex [sic]. Gli Istituti che accolgono persone transgender sono in tutto 12: di questi 7 prevedono una sezione protetta dedicata, quasi sempre a custodia aperta, mentre solo 3 hanno sezioni promiscue, con proporzione inversa rispetto ai detenuti omosessuali. Anche in termini di numerosità, le sezioni più consistenti sono quelle omogenee: 15 detenute a Rebibbia Cinotti, 12 a Como, 10 a Reggio Emilia, 8 a Napoli Poggioreale, 5 a Ivrea e Belluno.»

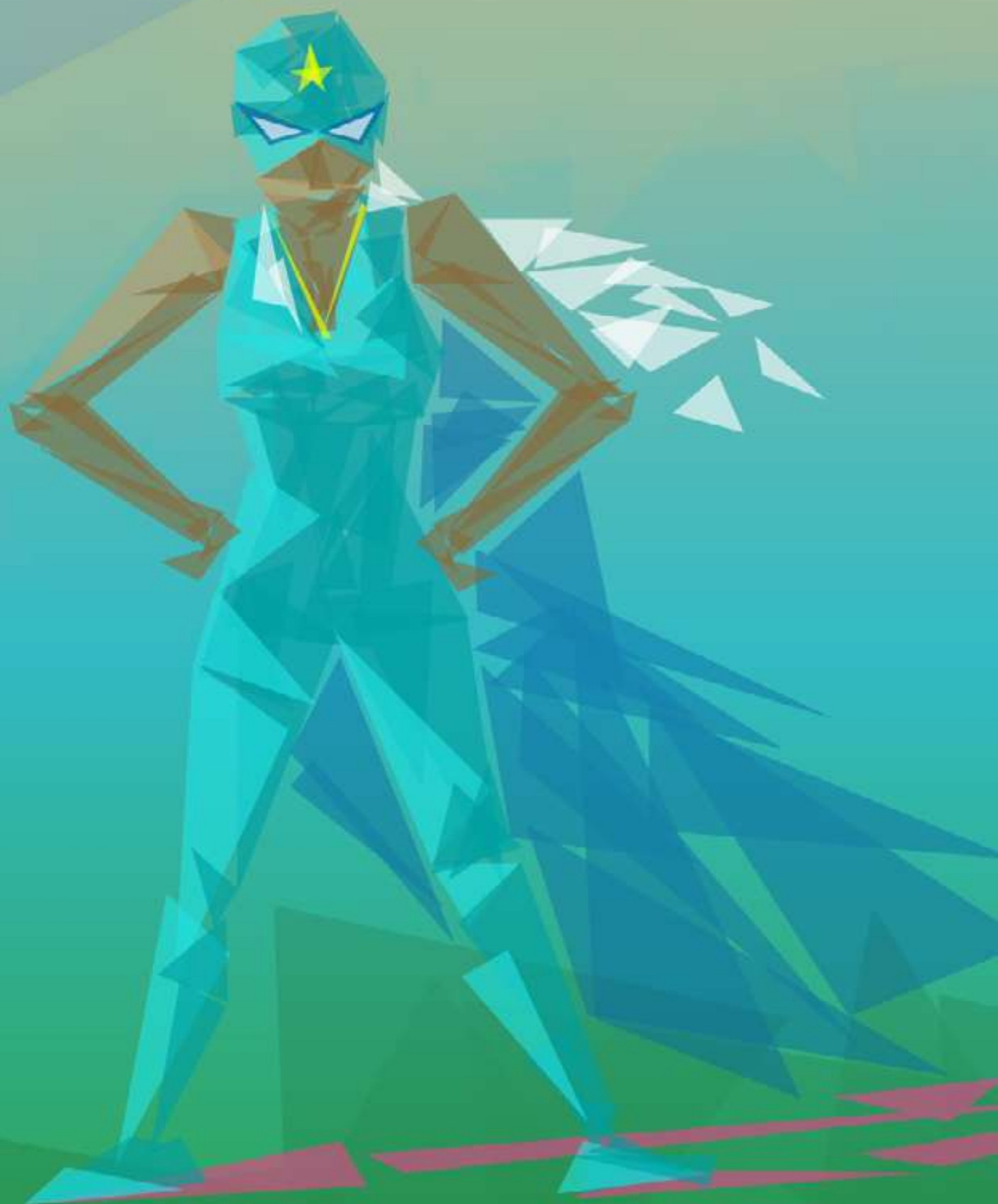
L'istituzione carceraria si conferma quindi un luogo in cui da una parte si perpetuano e anzi si accentuano le discriminazioni in base a dei pregiudizi, dall'altra le soluzioni proposte per proteggere

L'omofobia e la transfobia, da considerarsi come dinamiche separate in quanto operanti in contesti separati, sono talmente radicata nella società e il carcere è un posto che ha delle dinamiche sociali particolari, che possono inserire il sesso all'interno di una dinamica di scambio e di potere.

Capitolo

12. Autodeterminazione femminile

Scritto da: Maria Teresa Defraia



Il punto della situazione: aggiornamenti normativi e interventi previsti dal PNRR per la parità di genere

La legge 162/2021 ha introdotto due importanti novità all'interno del Codice delle pari opportunità (decreto legislativo 198/2006). Innanzitutto ha esteso alle imprese pubbliche e private con oltre 50 dipendenti – prima la soglia era di 101 dipendenti – l'obbligo di redigere un rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile rendendo trasparenti, in particolare, i processi di selezione, i meccanismi delle promozioni, le differenze tra le retribuzioni iniziali, il numero delle lavoratrici in stato di gravidanza, le misure per promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, i licenziamenti, l'eventuale presenza di politiche aziendali a garanzia di un ambiente di lavoro inclusivo e rispettoso, la retribuzione effettivamente corrisposta. Sono previste sanzioni in caso di inadempimento o dichiarazioni mendaci.

Con l'introduzione nel Codice dell'art. 46-bis, la nuova legge dispone, inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2022, l'istituzione della certificazione della parità di genere «al fine di attestare le politiche e le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità». Destinatario del provvedimento sono le stesse aziende pubbliche e private tenute a presentare il rapporto di cui sopra.

È evidente l'attenzione del Governo verso l'obiettivo di accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e di eliminare le barriere all'accesso e altre forme di discriminazione, più o meno sommerse, nei loro confronti (soprattutto relativamente al *gap* salariale e alle progressioni di carriera). Ne è testimonianza l'estensione delle fattispecie discriminatorie – introdotta anch'essa dalla legge 162 – alla fase della selezione del personale e a quegli atti di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro che possono porre la lavoratrice in una posizione di particolare svantaggio rispetto ai colleghi uomini.

Bisognerà capire se queste forme di controllo produrranno risultati concreti o si tradurranno in sterile burocrazia e oneri aggiuntivi gravanti sulle strutture pubbliche preposte alle verifiche. Quel che è certo è che la certificazione di parità costerà 10 milioni di euro. Sono previsti, infatti, dei meccanismi premiali a favore delle aziende private: quelle in possesso della certificazione avranno diritto a sgravi fiscali e a un punteggio aggiuntivo utile ai fini del riconoscimento di aiuti di Stato nell'ambito di progetti europei. Indubbiamente c'è il rischio che l'iniziativa possa essere strumentalizzata da alcune grandi imprese allo scopo di attuare il *gender washing*, ovvero migliorare la propria immagine mostrandosi “vicine alle donne” senza prendere realmente a cuore la questione della parità di genere.

Il sistema di certificazione della parità fa parte degli investimenti per promuovere l'occupazione femminile compresi nella Missione 5 del PNRR “Inclusione e coesione”. Le misure dedicate alla parità di genere, in realtà, attraversano trasversalmente tutte o quasi le priorità delineate nel piano: creazione di impresa femminile, potenziamento dei servizi educativi per l'infanzia, estensione del tempo pieno a scuola, rafforzamento dei servizi di prossimità e di supporto all'assistenza domiciliare, investimenti in banda larga e connessioni veloci ecc. Tutti interventi che si pongono l'obiettivo di impattare positivamente sulla conciliazione dei tempi di vita e lavoro e sulla riduzione dei carichi di cura tradizionalmente gravanti sulle donne.

In arrivo nuovi strumenti contro la violenza sulle donne

Anche nell'anno appena trascorso i [numeri](#) sui femminicidi si confermano impietosi: secondo i rapporti della [CriminalPol](#), nel 2021, su un totale di 302 vittime di omicidio volontario, sono state uccise 119 donne, di cui 103 in ambito familiare-affettivo. Nel 75% dei casi l'omicida è il partner o l'ex partner.

Degna di nota è la Risoluzione approvata il 16 settembre 2021 dal [Parlamento Europeo](#) con cui si promuove l'introduzione della violenza di genere tra i reati che, per gravità e dimensione transnazionale, necessitano di essere combattuti su basi comuni (come già accade, ad esempio, per il traffico illecito di stupefacenti e di armi, la tratta di esseri umani, il terrorismo ecc.). In questi casi l'art. 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede che siano emanate delle apposite direttive al fine di armonizzare le legislazioni degli Stati membri, disponendo norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni.

Sul versante italiano si segnala l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del [disegno di legge](#) che va a modificare la normativa penale vigente, soprattutto con l'intento di rafforzare la tutela delle donne nella fase immediatamente successiva alla denuncia. Queste sono le principali novità:

- il PM può disporre il fermo in presenza di gravi indizi di maltrattamenti, lesioni personali e stalking; si introduce l'obbligo di arresto in flagranza in caso di violazione del divieto di avvicinamento alla vittima; si prevede l'attuazione anticipata della "vigilanza dinamica" fin dal momento successivo alla denuncia o querela;
- l'Autorità giudiziaria può applicare misure di prevenzione personali ai soggetti indiziati dei reati di violenza sessuale, omicidio, deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso e ai soggetti che, già ammoniti dal Questore, risultino indiziati dei delitti di percosse, lesioni, violenza privata, minacce aggravate, violazione di domicilio e danneggiamento commessi nell'ambito di violenza domestica;
- si applica una misura coercitiva più grave nel caso in cui il giudice abbia disposto l'allontanamento dalla casa familiare e l'imputato neghi il consenso all'uso del braccialetto elettronico come modalità di controllo dei suoi spostamenti; la misura cautelare viene revocata e sostituita con la custodia cautelare in carcere in caso di manomissione del braccialetto;
- il Questore può applicare l'ammonimento anche per condotte considerate sintomatiche rispetto a situazioni di pericolo correlate alla violenza domestica (come minaccia aggravata, violenza privata o violazione di domicilio).

Il disegno di legge, illustrato in conferenza stampa dalle Ministre del Governo e presentato al Senato, ha suscitato reazioni contrastanti. Da un lato, è stato apprezzato lo sforzo di proteggere maggiormente la donna dal pericolo che l'uomo maltrattante non rispetti i provvedimenti disposti dal giudice (con le conseguenze che, purtroppo, riscontriamo quasi quotidianamente nei casi di cronaca); dall'altro, è stato criticato l'utilizzo quasi esclusivo di strumenti repressivi per contrastare reati che sono espressione di un fenomeno strutturale e di matrice culturale e che, dunque, richiede un approccio basato innanzitutto sulla forma di prevenzione più efficace: la cultura del rispetto delle libertà delle donne. La costruzione di relazioni equilibrate tra uomini e donne andrebbe favorita fin dalla prima infanzia mediante corsi di educazione all'affettività rivolti alle scuole. Fondamentale è fornire adeguata formazione anche al personale sanitario e giudiziario che si trova a gestire i casi di violenza e maltrattamenti.

Maltrattamenti e violenza sulle donne con disabilità

Come messo in evidenza anche in altre occasioni, le donne con disabilità sono esposte a rischio doppio di subire atti di violenza e maltrattamenti e, in caso di denuncia, incontrano [ostacoli](#) anche nell'accesso alla tutela giudiziaria e all'assistenza legale (pensiamo alle difficoltà di comunicazione delle donne sordocieche, sorde, con disabilità intellettive o psicosociali). Non esistendo dati ufficiali, i risultati del progetto VERA (*Violence Emergence, Recognition and Awareness*), realizzato da FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) in collaborazione con Differenza Donna, giunto alla [seconda edizione](#), danno un'idea – seppur imprecisa dal punto di vista del campione statistico – della misura del fenomeno.

Il 62,3% delle donne intervistate ha dichiarato di aver subito nel corso della vita almeno una forma di violenza (51,4% psicologica, 34,6% sessuale, 14,4% fisica, 7,2% economica). L'autore è quasi sempre un familiare o un amico o, addirittura, la figura deputata alla cura professionale (badante, assistente sociale, terapeuta, insegnante ecc.). L'indagine mette in evidenza come violenza di genere e violenza abilista spesso si intersecano moltiplicando i loro devastanti effetti: l'autore è, infatti, nel 47% dei casi un uomo e nel 45% una donna.

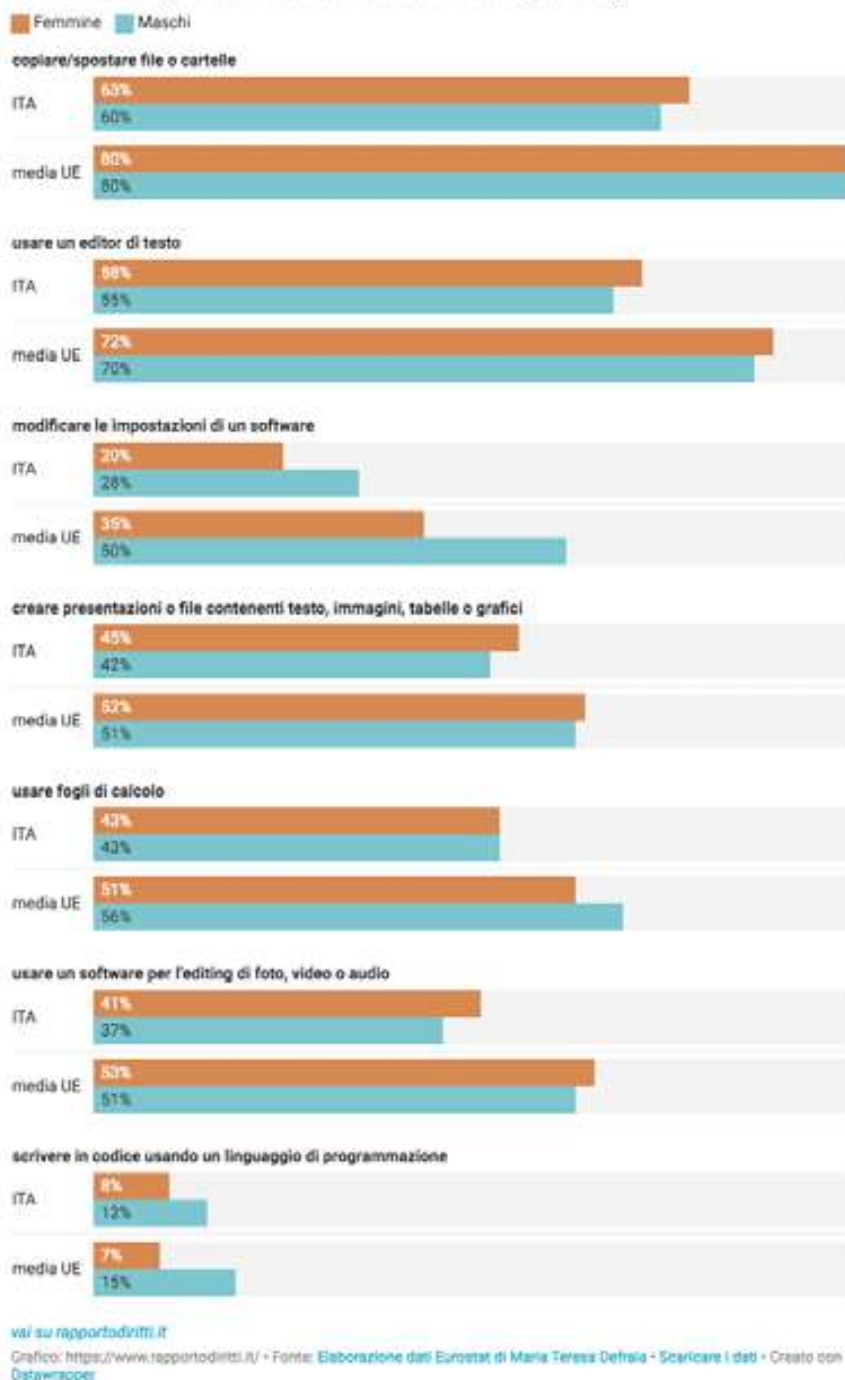
Un dato significativo è quello che riguarda circa un quarto delle intervistate, le quali, non hanno mostrato percezione della violenza, pur avendola subita. Anche l'atteggiamento di fronte agli abusi e ai maltrattamenti esprime tutte le difficoltà che comporta l'essere donna con disabilità: solo il 46,5% ha avuto la forza o gli strumenti per reagire (il 6,7% denunciando alle forze dell'ordine e il 3,5% chiedendo aiuto ad un centro antiviolenza, segno che le strutture di supporto e tutela legale al momento hanno un ruolo molto marginale perché difficilmente raggiungibili o per carenze organizzative).

Diritti digitali e questione di genere (*digital gender divide*)

Una questione che possiamo considerare decisiva – anche in tema di libertà e autodeterminazione femminile – attiene ai “diritti digitali”, intesi nel duplice senso di diritto di accedere alla rete e alle tecnologie digitali e di poter consultare, ed eventualmente utilizzare, dati e informazioni di interesse pubblico. Dalla capacità delle donne di utilizzare le tecnologie della comunicazione e dell'informazione più diffuse dipende la possibilità di porsi in condizioni di parità rispetto agli uomini nello svolgersi della vita quotidiana e nel cogliere le opportunità che il mondo offre dal punto di vista culturale, formativo, lavorativo, sociale, politico ecc.

Questo proposito è confluito all'interno della [Dichiarazione dei diritti in Internet](#) elaborata nel 2015 dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet, che all'art. 5, comma 5, dispone: «Le Istituzioni pubbliche garantiscono i necessari interventi per il superamento di ogni forma di divario digitale tra cui quelli determinati dal genere, dalle condizioni economiche oltre che da situazioni di vulnerabilità personale e disabilità». Il *digital gender divide* è infatti una delle forme di disparità tra uomo e donna: si calcola che nel mondo [una donna su cinque](#) non abbia accesso a internet, a causa di differenze dovute alle condizioni socio-economiche presenti in talune aree svantaggiate ma anche al perdurare di pregiudizi che escludono la componente femminile della popolazione dall'apprendimento delle materie scientifiche e delle abilità tecnologiche.

C12. Grafico 1 • Abilità informatiche per genere e classe di età 25-29 anni (confronto Italia e media UE, 2019)



In Italia, le recenti indagini di Eurostat certificano la presenza di un *gap* di genere “diversificato”. Come si evince dal grafico qui riportato, prendendo in esame la fascia 25-29 anni (anagraficamente costituita da nativi digitali, quindi persone che dovrebbero essere abituate a convivere da sempre con la tecnologia), notiamo che le donne italiane hanno un leggero vantaggio rispetto agli uomini in quasi tutte le abilità considerate, specialmente quelle che attengono all’area della creazione di contenuti digitali per la soddisfazione di un bisogno o per uno scopo puramente creativo. Al contrario, manifestano lacune quando si tratta di gestire le impostazioni di un software o di usare un linguaggio di programmazione (rispettivamente, solo il 20% e l’8% delle intervistate ha dichiarato di possedere queste competenze di tipo avanzato).

Confrontando i dati nazionali con quelli relativi alla media europea, notiamo che questi numeri rispecchiano una carenza generalizzata degli italiani nelle abilità informatiche, a prescindere dal genere.

Quali vantaggi potrebbero prodursi eliminando il *digital gender divide*? Sicuramente la popolazione femminile sarebbe agevolata nell'accesso all'istruzione e formazione permanente e al mercato del lavoro (soprattutto nei settori STEM, affini all'area tecnologica e scientifica). La rete, inoltre, è il luogo in cui milioni di donne in tutto il mondo si incontrano, raccontano le proprie esperienze e portano avanti battaglie personali e collettive: ne sono testimonianza gli *hashtag* conati da svariati movimenti femminili per protestare contro gli abusi o per promuovere le loro istanze (ad esempio, *#metoo*, *#nonunadimeno*, *#westandwithAfghanWomen*).

Come ha sottolineato [Linda Laura Sabbadini](#), direttrice centrale dell'Istat e *Chair* del Women20 (*engagement group* interno al G20 dedicato alle questioni di genere), se le donne sono poco rappresentate nel mondo della tecnologia, come lavoratrici e soprattutto nei ruoli decisionali, c'è il rischio che, attraverso l'intelligenza artificiale e la programmazione degli algoritmi, possa perpetuarsi il meccanismo di trasmissione degli stereotipi di genere e l'esclusione delle donne da tutto ciò che è implicitamente governato e impostato "al maschile".

Altro aspetto collegato ai diritti digitali è l'accesso ai dati e alle informazioni come patrimonio indispensabile per la tutela dei diritti delle donne e per lo studio delle azioni pubbliche in un'ottica di genere. Come evidenziato durante il convegno "[Dati per contare](#)", l'Italia, nonostante i costanti progressi, attualmente si trova al [14° posto](#) (al di sotto della media UE) nella classifica sulla parità di genere curata dall'EIGE. Tuttavia, giungere a una stima attendibile è arduo, dal momento che oltre la metà dei 72 indicatori individuati dall'ONU per misurare le politiche di genere in tutto il mondo non sono verificabili nel nostro Paese per l'assenza di [dati](#) (e solo il 21% di quelli disponibili può essere ritenuta di alto livello).

Il cosiddetto [data feminism](#) si pone come rimedio alla diseguale distribuzione di potere che induce una produzione e un utilizzo di dati non neutrale dal punto di vista del genere. Spesso si tratta di iniziative nate dal basso per sopperire alla mancanza di dati ufficiali. Un esempio è il progetto "[Obiezione respinta](#)", sorto con l'obiettivo di creare una mappa dei luoghi in cui le donne possono usufruire di servizi e informazioni su interruzione di gravidanza, pillola del giorno dopo, libertà sessuale ecc. e, al contrario, delle strutture in cui, a causa di abusi o dell'obiezione di coscienza, questi diritti sono negati.

Diritto all'informazione: lo studio dei dati sulle politiche pubbliche secondo un approccio di genere

Spesso non si ha neanche consapevolezza dell'esistenza di un problema che impatta sul mondo femminile poiché i dati sono disponibili solo in formato aggregato (non suddivisi per genere). Inoltre, molte volte l'ideazione di una politica risente di una distorsione di base, ovvero il considerare come esigenze femminili esclusivamente quelle associate ai ruoli di cura, con la conseguenza di confonderle con la domanda di servizi sociali destinati a bambini, persone non autosufficienti ecc. Occorrerebbe piuttosto raccogliere e studiare i dati basandosi sulle donne in quanto persone, affrancandole dai ruoli sociali e familiari.

In tal senso si colloca il [bilancio di genere](#): strumento non solo economico-finanziario, nato grazie alla sensibilità di alcune amministrazioni locali e introdotto in via sperimentale a livello statale «per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito, anche al fine di perseguire la parità di genere tramite le politiche pubbliche, ridefinendo e ricollocando conseguentemente le risorse, tenendo conto anche dell'andamento degli indicatori di

benessere equo e sostenibile» (legge 196/2009, art. 38-septies, comma 3-bis). Ciò si sostanzia in una riclassificazione delle spese, evidenziando quelle dirette a ridurre le diseguaglianze di genere o a favorire le pari opportunità e quelle che potrebbero avere un impatto, anche indiretto.

Ad oggi l'applicazione del bilancio di genere a livello non statale è rimessa all'iniziativa delle singole amministrazioni: il disegno di legge presentato nel 2020 per renderlo obbligatorio, dopo una fase sperimentale, presso gli enti territoriali con popolazione superiore a 5.000 abitanti non è stato ancora discusso in Parlamento.

Procreazione Medicalmente Assistita: esiste un diritto alla maternità? Gli ostacoli all'attuazione della L. 40/2004 tra turismo procreativo e il miraggio dei nuovi LEA

Quando si parla di libertà e autodeterminazione femminile non si può ignorare la questione dei diritti riproduttivi. Come enunciato dalla [Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo del Cairo](#) (1994), la salute riproduttiva è uno stato di benessere completo fisico, mentale e sociale che riguarda tutte le questioni relative al sistema riproduttivo, le sue funzioni e processi. In particolare, per le donne ciò implica, tra l'altro, il diritto di decidere liberamente e senza discriminazioni, coercizioni o violenza se mettere al mondo dei figli o meno, di avere le informazioni e i mezzi necessari per realizzare la propria scelta, di accedere a servizi sanitari che garantiscano di prevenire e trattare le condizioni di infertilità, di vivere la gravidanza e il parto in sicurezza. Si stima che in Italia circa il 15% delle coppie si confronti con problemi di [infertilità](#). Per molte di queste persone, l'unico modo di concepire è ricorrere ai benefici offerti dal progresso scientifico.

Secondo la più recente [Relazione](#) del Ministro della salute al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 40/2004 (Norme in materia di Procreazione Medicalmente Assistita), le coppie che in Italia hanno fatto ricorso alla PMA nel 2019 sono state 78.618 (in costante aumento dal 2014) e i bambini venuti al mondo grazie a queste tecniche sono stati 14.162 (il 3,4% dei nati vivi). Questi numeri sono sottostimati in quanto non considerano le coppie e i single italiani che si rivolgono ai centri PMA esteri. Purtroppo, pur conoscendo la rilevanza del cosiddetto "turismo procreativo", attualmente non siamo in grado di quantificarlo per mancanza di dati ufficiali. Ciò che è certo è che l'Italia in tema di fecondazione assistita, in particolare quella di tipo eterologo (in cui si utilizzano gameti donati), è ancora indietro rispetto ad altri Paesi europei e, quindi, accedervi a volte è arduo o eccessivamente oneroso.

Innanzitutto, le condizioni alle quali si può ricorrere alla PMA sulla base della legge 40 sono molto rigorose. Precisamente sussistono un requisito di tipo oggettivo («qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità») e uno di tipo soggettivo (sono ammesse al trattamento solo «coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi»). Le tecniche sono suddivise in tre livelli, ai quali si accede secondo un principio di gradualità in relazione alla complessità e invasività del trattamento (IUI, FIVET e ICSI).

Il divieto, che compariva nel testo originario, di praticare la fecondazione eterologa è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza della Corte Costituzionale n. 162 del 2014. In seguito a questa storica pronuncia, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato, allo scopo di colmare il vuoto normativo creatosi (il Parlamento non ha ancora provveduto a modificare la legge), un [documento di indirizzo](#)

che permettesse «di rendere immediatamente esigibile un diritto costituzionalmente garantito su tutto il territorio nazionale», il quale sarebbe stato poi recepito dalle singole Regioni.

Un altro importante passaggio è avvenuto con l’inserimento della PMA (omologa ed eterologa) nei livelli essenziali di assistenza (LEA) garantiti dal Servizio Sanitario Nazionale (DPCM del 12/01/2017). Il Ministero della salute (circolare del 06/11/2017 n. 35643-P) ha poi precisato che l’erogazione delle prestazioni è subordinata all’approvazione del decreto di fissazione delle relative tariffe (in mancanza, restano in vigore le disposizioni approvate dalle singole Regioni) e che la possibilità di usufruire delle prestazioni al di fuori della Regione di residenza è assicurata solo in conformità a disposizioni regionali. Questo “ingorgo” normativo fa sì che ogni Regione segua proprie regole e politiche organizzative.

C12. Grafico 2 • Numero di centri PMA¹ in Italia, per regione

In Italia esistono 328 centri PMA¹, di cui il 64% (210 centri) sono privati. Seguono quelli pubblici (99) e quelli privati convenzionati (19). Ogni simbolo su ogni regione contiene le informazioni sul numero totale e la divisione per tipologia.



¹ Procreazione Medicalmente Assistita
vai su rapportodiritti.it

Mappa: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Elaborazione Maria Teresa Defrala su dati estrapolati dalla Relazione del Ministro della salute al Parlamento sullo stato di attuazione della legge contenente norme in materia di Procreazione Medicalmente Assistita
Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Secondo i dati della sopra citata Relazione, in Italia i centri PMA censiti alla data del 31 gennaio 2021 e iscritti nel Registro Nazionale PMA sono 328: 99 di questi sono pubblici, 19 privati convenzionati e 210 privati. Tali numeri forniscono un primo inquadramento del problema: nel nostro Paese la fetta più grande della “torta” è nelle mani dei privati. Di conseguenza, le coppie costrette a rivolgersi a queste strutture sostengono costi elevati, soprattutto per la PMA di II e III livello (mediamente dai 4.000 ai 7.000 euro); cifre che, in caso di insuccesso, si ripropongono nei cicli di trattamento successivi. Al contrario, la quota di partecipazione richiesta dai centri pubblici o convenzionati si aggira mediamente sui 500 euro (ma, in caso di eterologa, bisogna aggiungere la spesa per l’approvvigionamento dei gameti e il costo lievita non poco).

In secondo luogo, come si evince dalla tabella sopra riportata, la distribuzione dei centri sul territorio nazionale è fortemente disomogenea, comportando una conseguente discriminazione fondata sulla regione di residenza: chi vive in Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia, per esempio, può contare su un’ampia scelta di centri; al contrario, ci sono aree in cui il numero è nettamente insufficiente persino considerando il rapporto con la popolazione. Inoltre, a cinque anni dall’inserimento nei LEA, esistono ancora delle regioni nelle quali è impossibile trovare un centro in cui poter praticare la fecondazione eterologa (Valle d’Aosta, Liguria, Marche, Molise, Basilicata e Sardegna), secondo quanto riporta il Ministero per il 2019.

La carenza di strutture pubbliche si riflette anche sulle liste di attesa che possono arrivare fino a due anni. Considerato che la maggior parte delle coppie perviene alla fecondazione assistita dopo aver tentato a lungo con metodi naturali (l’età media delle donne è al di sopra dei 35 anni per le tecniche di II e III livello; 41,6 anni nel caso di eterologa con donazione di ovociti), è facile intuire che la tempestività del trattamento è un fattore chiave. In certi casi, la rigida applicazione del principio di gradualità può determinare un notevole allungamento dei tempi.

Le differenze tra regioni comportano un ulteriore elemento discriminatorio relativamente al numero massimo di cicli di PMA che è possibile effettuare nelle strutture pubbliche e al limite di età superato il quale la donna è esclusa da ogni tipo di trattamento. Eccetto le donne lombarde, che hanno a disposizione un numero di tentativi a discrezione dei vari centri, tutte le altre possono ricorrervi da 3 a 6 volte. Per quanto riguarda i limiti di età, anch’essi variano a seconda della regione (43, 44 o 46 anni non compiuti): le più penalizzate sono le umbre che dal 42° compleanno non possono più accedere alla PMA, mentre le venete – unico caso in Italia – possono beneficiarne fino ai 50 anni non compiuti.

Ricordiamo che la legge 40 e le relative Linee guida non stabiliscono un limite preciso ma si riferiscono all’età «potenzialmente fertile» e prescrivono che sia il medico, in scienza e coscienza, a valutare caso per caso quale tecnica sia più idonea a seconda della condizione patologica e/o fisiologica accertata. Per esempio, qualora la donna, non disponendo di propri «gameti competenti», si trovi in uno stato di sterilità comprovata, il trattamento più indicato è una fecondazione eterologa con donazione di ovociti. Quando questa esigenza non trova una risposta in Italia, le coppie che possono permetterselo economicamente si rivolgono ai tanti centri PMA esteri.

Lo stesso documento della Conferenza delle Regioni si contraddice affermando in un primo momento che sia rilevante soprattutto avere «una buona salute per affrontare una gravidanza» e che «su suggerimento delle Società Scientifiche, si sconsiglia comunque la pratica eterologa su donne di età >50 anni per l’alta incidenza di complicanze ostetriche», salvo poi proporre come età massima i 43 anni non compiuti, motivando la restrizione con ragioni di natura meramente finanziaria. Sul tema è intervenuto il Consiglio di Stato (sentenza del 24/11/2020 n. 7343) che, esprimendosi contro una delibera della Regione Lombardia che estendeva anche all’eterologa lo stesso limite di 43 anni previsto per l’omologa, ha affermato che sia profondamente lesivo del diritto alla salute limitare l’accesso alla PMA eterologa in assenza di una solida base scientifica che comprovi l’inefficacia del trattamento o un aumento significativo dei rischi per le donne di età inferiore ai 50 anni, solo perché con ciò si otterrebbe un risparmio di spesa.

C12. Grafico 3 • Provenienza dei gameti maschili (seme) e femminili (ovociti) nei cicli di PMA di II-III livello di tipo eterologo (2019)



vai su [rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Relazione del Ministro della salute al Parlamento sullo stato di attuazione della legge contenente norme in materia di procreazione medicalmente assistita (2021) • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Un altro importante fattore che incentiva il turismo procreativo è l'estrema difficoltà a reperire *in loco* donatori di seme e donatrici di ovociti, con la conseguenza di rendere impraticabile l'utilizzo cosiddetto "a fresco", più efficace rispetto all'impiego di gameti congelati perché provenienti da banche estere.

I dati indicati nella Relazione del 2021 sono eloquenti: oltre il 90% dei gameti donati è importato (soprattutto dalla Spagna). Il reperimento di ovociti, in particolare, è piuttosto difficoltoso in quanto la donatrice, sottoposta prima a stimolazione ormonale e poi al successivo prelievo, subisce un innegabile disagio durante tutta la procedura. Per questo motivo, in altri Paesi (ad esempio la Spagna) è previsto un indennizzo in denaro che compensa il sacrificio patito e le giornate lavorative perse. In Italia, invece, la donazione di tessuti e cellule è gratuita per espressa disposizione normativa (art. 12 del decreto legislativo 191/2007). Ciò fa sì che non esista il benché minimo incentivo a donare i propri gameti.

Di fatto l'Italia non è in grado di erogare i trattamenti di fecondazione eterologa inclusi nei LEA, quindi essenziali, se non attraverso l'unica modalità di approvvigionamento possibile: l'importazione dall'estero delle cellule riproduttive. Appare una contraddizione, perciò, il fatto che sia vietato elargire un equo indennizzo alla persona donatrice – in quanto sarebbe considerata una forma di commercializzazione eticamente inaccettabile – ma contemporaneamente le aziende sanitarie regionali dispongano procedure di gara per l'acquisto di gameti a prezzo di mercato, come avviene per tanti altri beni.

Un altro elemento che incide significativamente è anche il pregiudizio nei confronti della PMA (soprattutto di quella eterologa), ritenuta ancora una pratica così "eticamente sensibile" che è incauto anche solo parlarne. È evidente che sia una questione anzitutto culturale, legata a motivazioni di tipo religioso, alla diffidenza nei confronti della scienza e anche al bisogno – mai sopito – di esercitare un controllo sociale e politico sulle scelte procreative e quindi sul corpo delle donne. Ne è testimonianza l'unica campagna informativa che si ricordi, promossa nel 2015 dall'allora Ministra della salute Beatrice Lorenzin, fondata su un discutibile terrorismo psicologico sicuramente non rispettoso di scelte rigorosamente private (tra gli slogan: "Il rinvio alla maternità porta al figlio unico. Se arriva.").

Un altro aspetto correlato è la possibilità, riconosciuta dall'art. 16 della legge 40 al personale sanitario e ausiliario, di avvalersi dell'obiezione di coscienza per non applicare le tecniche di PMA: essendo la norma rimasta immutata anche dopo la pronuncia della Corte Costituzionale del 2014, ad oggi chi accettasse di praticare la sola fecondazione omologa astenendosi nel caso dell'eterologa (la Società Italiana di Ginecologia e Ostetricia ha presentato una [proposta](#) in tal senso) o dell'esecuzione della diagnosi preimpianto sugli embrioni, non potrebbe esercitare tale opzione una volta per tutte ma solo sollevare e revocare l'obiezione di volta in volta, previa dichiarazione. Non si comprende come mai vi sia un totale mistero (la Relazione, infatti, ignora completamente l'argomento) sulla percentuale del personale obiettore operante nei centri e ci si domanda se, per aggirare una procedura non proprio agevole, esista il rischio che possano essere velatamente osteggiate le pratiche di PMA non gradite al momento di prescrivere la tipologia di trattamento più adatta alla paziente.

In conclusione, esiste un diritto alla maternità? E, se sì, questo potrebbe essere violato da una normativa nazionale inadeguata e lacunosa e che lasci troppi margini di discrezionalità alle scelte politiche (e finanziarie) delle singole Regioni? Nella storica sentenza del 2014 la Corte Costituzionale ha affermato che la scelta di avere dei figli «costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi» e che «l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA [...], possa incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia». La scelta di formare una famiglia con figli non dovrebbe, inoltre, essere un privilegio riservato solo alle persone più abbienti. Esiste, quindi, un fondamento giuridico – seppur indiretto – negli articoli 2, 3, 31 e 32 della Costituzione e questo è sufficiente per rendere necessaria una revisione della legge 40 e una piena attuazione dei LEA in tutto il territorio nazionale. Nel silenzio assordante del Parlamento, restiamo in attesa di risposte che, speriamo, non tardino ad arrivare.

Capitolo

13. Minori

Scritto da: Benedetta Rinaldi Ferri



Il punto della situazione

Per molti aspetti il 2021 ha confermato diverse (e a dire il vero piuttosto fosche) previsioni espresse nel 2020. Molte ipotesi si sono tradotte infatti in nodi sociali di grande complessità: tra tutti povertà e una maggior visibilità delle relazioni disfunzionali tra i ragazzi. D'altra parte, tuttavia, il 2021 è stato anche un anno di presa di coscienza. [Come hanno osservato gli amici del Gruppo CRC](#), abbiamo davanti a noi “un periodo di grandi opportunità perché finalmente l'infanzia e l'adolescenza sono entrate con maggior attenzione nell'agenda politica”. A livello istituzionale, il 2021 è l'anno dell'adozione – lo ricorda ancora il Gruppo CRC – della [Strategia dell'Unione Europea sui diritti dei minorenni 2021-2024](#); in Italia del cosiddetto [Piano Infanzia](#) (anche noto come 5° piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva). Da un punto di vista sociale, è un dato di esperienza comune che i temi della cura collettiva, e con questa dell'educazione e dell'attenzione alla fragilità, trovano un nuovo spazio nelle nostre conversazioni.

Vien da pensare che mai come in questo momento è utile avere una panoramica d'insieme delle tensioni e delle opportunità che attraversano il mondo dei minori. Due linee di evoluzione ci interessano qui in particolare. La prima investe la costruzione di un ambiente digitale, come si usa dire, ‘a misura di bambino’, e viceversa la formazione di giovani adulti che siano in grado di abitare il nuovo ecosistema, come anche di intervenire e avere un impatto tangibile su di esso. La pandemia ha infatti costretto buona parte della popolazione ad aumentare il tempo di vita speso *online*, o comunque in un ambiente non analogico. Ciò è vero specialmente per i minori. In secondo luogo, resta intatto l'interesse per il sistema di tutela minorile. Chi scrive è convinta infatti che esso rappresenti un buon termometro della solidarietà e degli avanzamenti che attraversano la società tutta – dalla capacità di cura dell'infanzia abbandonata alla considerazione delle violenze che attraversano le nostre famiglie – e specialmente in un anno di crisi.

I minori nell'ambiente digitale. Visione d'insieme

I paragrafi che seguono trattano di alcuni aspetti della vita di relazione del minore nell'ambiente digitale. Si noterà subito che lo spazio dedicato a temi di “polizia”, agitati sempre più spesso nel dibattito pubblico – adescamento minorile (c.d. *child grooming*), pedopornografia e sfruttamento sessuale – è in realtà piuttosto relativo. I motivi sono due. Il primo è che alcuni di questi temi trovano già spazio in altri capitoli, trattati da menti più sagge e consapevoli. Il secondo è che ci è parso più utile in questa sede dare conto delle difficoltà di costruzione di uno spazio, come quello digitale, “per i minori e con i minori”, più che delle preoccupazioni per uno spazio genericamente “sicuro”. Difficoltà di accesso alla rete, diritto all'informazione, povertà educativa e cyberbullismo, hanno come filo comune quello di rispondere a un'esigenza di autodeterminazione dei più giovani, di questi tempi particolarmente precaria.

Il diritto di accesso all'ambiente digitale

Durante la pandemia buona parte della popolazione ha avvertito l'importanza di un “diritto di accesso a internet” (*right to internet access*), quale mezzo di realizzazione e garanzia di diverse libertà fondamentali. Come già osservato da Frank La Rue, nel suo [Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of](#)

[the right to freedom of opinion and expression](#) (2011), *internet* può considerarsi “un mezzo indispensabile per la realizzazione di tutta una serie di diritti umani (“an indispensable tool for realizing a range of human rights”).

In altri termini, il diritto di accesso a internet è funzionale, più o meno direttamente, a una lista aperta di diritti che sono già essi stessi fondamentali. Conviene chiedersi allora quali siano i presupposti materiali perché possa dirsi garantito un diritto come quello “a internet” che, sebbene non pienamente riconosciuto nello spazio giuridico italiano (cfr. il Regolamento UE 2015/2120 recante misure riguardanti l’accesso a un’*internet* aperta), occupa comunque una posizione pregiudiziale rispetto a diverse posizioni pienamente tutelate (es. il diritto di informazione).

Le disuguaglianze nell’accesso a internet. Dati e divari

Se, come abbiamo detto, l’ambiente digitale accoglie oggi così numerose dimensioni della vita del minore, le possibilità di accesso materiale alla rete e la concreta capacità di orientarsi assumono ancor più importanza. Per possibilità di accesso intendiamo la disponibilità di una rete internet - anzi, la vera e propria infrastruttura - e dei dispositivi per connettersi. Per capacità di orientamento, intendiamo invece l’insieme delle competenze necessarie ad accedere all’informazione - per il momento poco importa di che natura - sui canali online. L’Italia può vantare diversi progressi con riguardo al primo profilo. Diversamente, per quanto attiene alle competenze, sono numerosi i dati che destano preoccupazione. Come hanno osservato gli autori del rapporto sulle [Disuguaglianze digitali \(Openpolis e Con i bambini, 2020\)](#), che ha per scopo quello di “misurare le disuguaglianze digitali dal punto di vista di bambini, dei ragazzi e delle loro famiglie”, il *digital divide* tra i giovani va progressivamente spostandosi “dall’accesso all’uso che viene fatto della rete” (Disuguaglianza digitali, p. 23).

Ma procediamo con ordine e cominciamo con l’affrontare il tema dell’accesso materiale alla rete. Esso può essere inteso, come insegnano ancora gli autori di Openpolis e Con i bambini, tanto dal punto di vista delle famiglie che della disponibilità di infrastrutture pubbliche (banda larga, dotazioni digitali nelle scuole e altre istituzioni di cultura). In linea generale, le famiglie italiane accedono a internet in misura minore di quelle europee. In particolare, dispone di internet a casa il 90% dei nuclei europei, contro l’85% di quelli italiani. All’interno dell’Italia poi, bisogna tenere conto delle differenze territoriali. Si osserva ancora nel rapporto sulle Disuguaglianze digitali: “a fronte di una media nazionale del 76,1% di famiglie connesse (con e senza minori *tout confondu*, ndr), restano indietro soprattutto la Calabria (67,3%, quasi 9 punti al di sotto della media nazionale), Molise e Basilicata (69%), Sicilia (69,4%) e Puglia (69,6%)”.

Dal punto di vista dell’infrastruttura pubblica, l’evoluzione sembra essere perlopiù positiva. L’Italia è riuscita a raggiungere tutti gli obiettivi indicati nel 2010 dalla Commissione Europea per la diffusione della banda larga veloce - vale a dire la realizzazione di infrastrutture di trasmissione di dati via cavo a una velocità minima di 30 Mbps - mentre sforzi restano ancora da compiere per obiettivi più ambiziosi, come la diffusione della banda larga ultraveloce (oltre 100 Mbps). Quanto a quest’ultimo aspetto, è utile ricordare che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede quasi 3,8 miliardi di investimento.

Non mancano naturalmente alcuni punti oscuri. Alcune regioni italiane soffrono, ancora oggi, un basso livello di connettività. Si tratta in particolare di: Molise, Val d’Aosta, Basilicata, Abruzzo, Umbria e Calabria. A livello locale, si contano circa 4000 comuni che non sono raggiunti dalla cosiddetta “rete fissa”, cioè una banda larga di base (fino a 30 Mbps). Il dato territoriale corrisponde a circa 1 milione di minori, di cui 780mila bambini e ragazzi in età scolare dai 6 ai 18 anni.

Anche le dotazioni scolastiche sono segnate da divari territoriali. Secondo un'[indagine del Miur](#) (Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca) per l'anno scolastico 2014/15 le regioni con più tecnologie per alunno sono risultate Lombardia, Calabria, Sicilia e Puglia.

A destare preoccupazione tuttavia, più delle dotazioni, sono i dati sull'alfabetizzazione digitale e, più in generale, il rapporto con la conoscenza di cui i ragazzi fanno esperienza online. Osservano ancora gli autori di *Openpolis e Con i bambini*: “il vero divario digitale non si misura più solo in termini di accesso. La questione è molto più complessa. Da un lato, riguarda il livello di competenze a disposizione per padroneggiare gli strumenti tecnologici. Dall'altro, il tipo di uso che viene fatto della rete” (*Disuguaglianze digitali*, p. 17). E ancora, in termini forse più drastici, “la faglia del divario digitale si è ormai spostata dalla possibilità di accesso ai dispositivi tecnologici alla modalità di fruizione” (*Disuguaglianze digitali*, p. 55). In particolare, se tra gli adolescenti europei (16-19 anni), il 71% dichiara di usare internet per reperire informazioni e approfondire la propria conoscenza, la percentuale scende al 65% per quanto riguarda gli italiani. Ciò suggerisce, e forse addirittura impone, di interrogarsi sulle nuove competenze da sviluppare, ma anche, e più generalmente, sul rapporto al sapere dei ragazzi.

Digitalizzazione inclusiva o educazione civica digitale?

Non bisogna sovraccaricare il mezzo digitale di speranze e obiettivi che esso non può soddisfare. E anzi, è bene chiedersi quanto le difficoltà di accesso alla rete possano essere ricondotte a carenze infrastrutturali ed economiche, e quanto invece non siano il riflesso di povertà educative preesistenti. La carenza di competenze digitali accompagna e rivela, e non necessariamente crea, divari sociali già in essere.

A ciò si aggiunga che i processi di accesso a mezzi e competenze digitali non devono né possono andare esenti da un vaglio critico, quanto più ampio possibile. Essi, al contrario, devono poter fare parte di un dibattito largo, specialmente tra i minori. “A cosa serve internet?” e ancora “a cosa serve conoscere?” sono due tra le innumerevoli domande a cui non è possibile dare una risposta univoca e su cui, anzi, occorre stimolare il dibattito pedagogico. Diversamente, [gli appelli alla cosiddetta “digitalizzazione inclusiva” o “inclusione digitale”](#) – mossi spesso con le migliori intenzioni – rischiano di tradursi nell'auspicio di più efficienti lavoratori e più solerti consumatori, non anche di cittadini à part entière.

I rischi dell'ambiente digitale

Veniamo ora ai rischi dell'ambiente in sé. La prima e più evidente posizione giuridica che si fa il caso di analizzare in questa sede è la libertà di espressione del minore. Si intendono con questa formula un'ampia gamma di posizioni e una casistica sempre più variegata. Per convincersene è sufficiente guardare all'articolo 13 della Convenzione di New York, i cui termini sono i seguenti (il corsivo è nostro). Comma primo: “Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende *la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni e idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo*”. Comma secondo: “l'esercizio di questo diritto può essere regolamentato unicamente dalle limitazioni stabilite dalla legge e che sono necessarie: a) al rispetto dei

diritti o della reputazioni di altri; oppure b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubblica". In breve, la libertà di espressione costituisce una regola molto ampia, che ammette, almeno in linea teorica, solo poche eccezioni. Un esame della sua concreta applicazione richiede tuttavia che tale regola venga scomposta nei suoi numerosi contenuti. Il primo di questi consiste nella "libertà di ricercare informazioni", di cui si è già detto in buona parte con riguardo alle concrete possibilità di accesso alla rete (vedi il paragrafo precedente). Il secondo contenuto attiene alla "libertà di ricevere informazioni". A questo riguardo, il Comitato sui Diritti dell'Infanzia, composto da Cidu (Comitato Interministeriale Diritto Umani), Agia (Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza) e Unicef, ha posto il tema della qualità dei contenuti trasmessi dagli attori della rete a destinazione dei minori. Si osserva infatti nel [Commento Generale n. 25](#) che "gli Stati parte [della Convenzione di New York, ndr] dovrebbero predisporre e sostenere la creazione di contenuti digitali adeguati all'età che diano potere ai minorenni in conformità alle loro capacità in evoluzione e garantire che i minorenni abbiano accesso a un'ampia varietà di informazioni, comprese quelle gestite da enti pubblici, su cultura, sport, arte, salute, diritti civili e politici e diritti dei minorenni" (Commento Generale, pp. 26-27). I minori devono poter accedere a informazioni adeguate, comprensibili e non dannose. In particolare, si deve vegliare a che l'ambiente digitale non diventi il veicolo di "informazioni di genere stereotipate, discriminatorie, razziste, violente, pornografiche e di sfruttamento, nonché false narrazioni, cattiva informazione, disinformazione e informazioni che incoraggiano i minorenni a porre in essere attività illegali o dannose" (Commento Generale, pp. 27-28).

Infine, occorre sottolineare la "libertà di divulgare", che è anche libertà di esporsi in dimensioni più o meno pubbliche. A questa libertà, senza dubbio fondamentale, si accompagnano generalmente rischi per la privacy, possibilità di manipolazione dei dati del minore, se non anche veri e propri rischi di aggressione all'integrità psicofisica dello stesso.

Riservatezza, protezione dei dati e libertà di espressione

Una volta ricostruito il quadro, si possono apprezzare rischi e violazioni, a partire dall'ultima delle libertà menzionate, vale a dire la "libertà di divulgare informazioni e idee di ogni specie". Ebbene, informazioni di che tipo? Un minore che fa uso della rete può rivelare e diffondere dati sensibili (abitazione, scuola, percorsi e abitudini della propria quotidianità), contenuti come foto personali e contatti, senza apprezzare le possibili conseguenze delle proprie azioni. Ancora, e ciò vale specialmente per gli adolescenti, può integrare comunità online e trasmettere contenuti del più vario tipo, che possono finire con l'alimentare circuiti violenti e discriminanti.

Buona parte delle interazioni dei minori si svolgono su piattaforme di servizi digitali, come *social network* e servizi di messaggistica. Un primo nodo per la tutela della riservatezza e dei dati del minore è stato individuato allora nell'età del consenso digitale per l'accesso ai servizi online.

Per molto tempo, in Europa, l'età di accesso è stata quella dei 13 anni, vale a dire l'età minima prevista dalla legge statunitense, il [Children's Online Privacy Protection Act](#) (COPPA) applicata dalla maggior parte delle piattaforme digitali. Con l'avvento del Regolamento Europeo in materia di trattamento dei dati personali (cosiddetto GDPR, [General Data Protection Regulation](#)) - entrato in vigore in Italia il 25 maggio 2018 - l'età del consenso è stata portata, di regola, a 16 anni: "il trattamento di dati personali del minore è lecito ove il minore abbia almeno 16 anni. Ove il minore abbia un'età inferiore ai 16 anni, tale trattamento è lecito

soltanto se e nella misura in cui tale consenso è prestato o autorizzato dal titolare della responsabilità genitoriale” (Articolo 8, par. 1). Gli Stati Membri possono stabilire per legge un’età inferiore, non oltre però la soglia dei 13 anni. In Italia il limite di età è stato fissato a 14 anni, col [decreto di adeguamento del Codice Privacy del 2018 \(D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101\)](#).

Nonostante la regolamentazione, quello dell’età di accesso resta in Italia un cantiere ancora aperto. Basti ricordare che il 2021 è stato un anno di intenso confronto tra l’AGPD (Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali) e TikTok. L’Autorità ha costretto infatti la piattaforma a cancellare numerosi profili di utenti minori di 13 anni (cfr. [Relazione Annuale 2021 dell’Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali](#), p. 126). A livello continentale, il tema ha attirato l’attenzione del Consiglio d’Europa del 28 aprile 2021, che ha esortato gli Stati Membri a migliorare i dispositivi di tutela della riservatezza e dei dati dei minori, con particolare riguardo ai contesti educativi e sanitari.

Infine, è utile ricordare anche un’altra dimensione di tutela. Il trattamento dei dati del minore continua a essere soggetto infatti a una serie di limitazioni, le quali tuttavia esorbitano dal rapporto tra il “minore-utente” e il *service provider*. Queste limitazioni investono in particolare i giornalisti e, da un punto di vista giuridico, l’interesse pubblico alla cronaca. Il 6 luglio 2021 l’Ordine dei Giornalisti ha deliberato l’adozione di un nuovo testo della [Carta di Treviso](#) – documento deontologico dei giornalisti italiani. Il documento ribadisce, per un verso, il dovere dell’anonimato come regola di tutela del minore. Si legge infatti tra i principi: “le trasformazioni in atto nel mondo dei media non comportano un’attenuazione della tutela dei loro diritti. Espressione di tale tutela è l’anonimato del minore”. D’altra parte, la Carta di Treviso affida al giornalista di valutare se l’informazione raccolta sul minore vada o meno a contraddire il suo superiore interesse e se risulti lesiva della personalità di quest’ultimo, anche a prescindere dal consenso di chi esercita la responsabilità genitoriale.

Il diritto all’informazione

Dedichiamo a questo punto qualche osservazione ai primi due contenuti della libertà di espressione, per come enunciata dalla Convenzione di New York: diritto ad accedere e a ricevere informazioni. L’accesso a un’informazione corretta e rispettosa del miglior interesse del minore costituisce un obbligo per lo Stato firmatario. In particolare, il primo comma dell’articolo 17 della Convenzione di New York, da leggersi con il richiamato articolo 13, stabilisce quanto segue (il corsivo è sempre nostro):

“Gli Stati Parti riconoscono l’importanza della funzione esercitata dai mass - media e vigilano affinché il fanciullo possa accedere a una informazione e a materiali provenienti da fonti nazionali ed internazionali varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale”.

Si tratta a ben vedere della base giuridica del diritto di accesso all’informazione. In questa prospettiva, prosegue l’articolo 17, “a) gli Stati incoraggiano i mass-media a divulgare informazioni e materiali che hanno una utilità sociale e culturale per il fanciullo e corrispondono allo spirito dell’articolo 29; b) incoraggiano la cooperazione internazionale in vista di produrre, di scambiare e di divulgare informazioni e materiali di questo tipo provenienti da varie fonti culturali, nazioni ed internazionali; c) incoraggiano la produzione e la diffusione di libri per l’infanzia; d) incoraggiano i mass media a tenere conto in particolar modo delle esigenze linguistiche dei fanciulli autoctoni o appartenenti a un gruppo minoritario; e) favoriscono l’elaborazione di principi direttivi appropriati destinati a proteggere il fanciullo dalle informazioni e dai materiali che nuocciono al suo benessere in considerazione delle disposizioni degli articoli 13 e 18”.

Lo Stato è dunque il diretto destinatario di una serie di prescrizioni di “allargamento” o viceversa di “filtraggio” delle fonti di informazione che devono alimentare il bagaglio di conoscenze del minore.

Sul fronte dell’allargamento, si annoverano il compito di incoraggiare la cooperazione internazionale dal punto di vista della circolazione di informazioni e materiali culturali provenienti da fonti internazionali, quello di incoraggiare l’editoria a promuovere prodotti per l’infanzia accessibili, e infine la promozione di pratiche che tengano conto della diversità linguistica e territoriale, specialmente quella dei minori appartenenti a minoranze.

Sul fronte del filtraggio, si devono sottolineare anzitutto le finalità educative espresse dal richiamo all’Articolo 29 della Convenzione, che esprime da questo punto di vista un vero e proprio programma: sviluppo della personalità del fanciullo, rispetto dei diritti umani, libertà fondamentali e principi consacrati nella Dichiarazione dei Diritti Umani, “rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua”, così come pace, tolleranza, uguaglianza tra i sessi e amicizia tra i popoli, nonché il “rispetto dell’ambiente naturale”. D’altra parte, lo Stato è anche chiamato a proteggere il minore da contenuti informativi che possono nuocere al suo sereno sviluppo. Tale compito di protezione può tradursi in limitazioni alla libertà editoriale e giornalistica, ovvero alla diffusione di contenuti che si ritengono adatti al solo pubblico adulto. Quest’ultimo aspetto può intersecarsi, nella prassi, con funzioni e programmi di lotta contro i reati di pedopornografia e di sfruttamento minorile.

L’impianto giuridico appena delineato deve essere interpretato con molte cautele. Esso infatti incide sulla libertà di espressione di chi può entrare in relazione con il minore (vedi il paragrafo precedente) e, da un punto di vista più latamente politico, impone di chiedersi chi abbia il potere di orientare lo sviluppo del minore stesso (famiglie, comunità, gruppo dei pari etc.). Da ultimo, e nonostante i proclami, l’impianto della Convenzione lascia aperto il problema della libertà da accordare al minore nella selezione dei contenuti che meglio aderiscono alla sua crescita. È parere di chi scrive che in questo ambito, come in altri, le parole d’ordine debbano essere quelle del pluralismo e della democratizzazione del sapere digitale. Lo Stato deve porsi a servizio, più che alla guida, di pratiche di educazione e “auto-educazione” collettiva, specialmente tra gli adolescenti. Un buon punto di partenza può essere quella dell’insegnamento dell’educazione civica nelle scuole introdotto in Italia nel 2019 (legge 20 agosto 2019, n. 92).

È utile segnalare sul punto, inoltre, che nel 2021 la Commissione Europea si è occupata del tema nel quadro della [Strategia Europea sui diritti del Minore](#), enfatizzando anch’essa i rischi di disinformazione, circolazione di contenuti violenti, sfruttamento sessuale, cyberbullismo e molestie di vario tipo, in particolare a carattere discriminatorio (vedi il paragrafo “Violenza online: bullismo e cyberbullismo”), oltre che – ed è forse tra gli aspetti più interessanti - i rischi per la salute connessi a un’eccessiva esposizione agli schermi e alla vita online. L’esperienza della pandemia ha infatti aumentato notevolmente il tempo che i bambini spendono online. Secondo [un’indagine dell’Istituto Piepoli sul tema “Cyber-risk e pandemia”](#) il tempo trascorso da bambini e adolescenti davanti ai dispositivi tecnologici è aumentato del 67% nei periodi di confinamento. Il tempo così misurato non equivale necessariamente a tempo speso online, tuttavia costituisce un buon indicatore di tempo da spendersi “potenzialmente” in rete, e sicuramente di un tempo sottratto al mondo analogico. Emerge con forza, nel 2021, anche il tema della distribuzione del tempo sociale dei minori, tra ambiente digitale e non.

La povertà educativa digitale

Sempre più vita corre online, dove pure si costruisce l'avvenire. Molti ragazzi tuttavia, lo si è accennato, non sembrano poter sfruttare al meglio le potenzialità della rete. Esiste in Italia un problema di alfabetizzazione digitale, che va sotto il nome di "povertà educativa digitale". La nozione è stata diffusa nel 2021 da Save the Children Italia, con la pubblicazione della prima [Rilevazione sulla povertà educativa digitale](#) (se ne dirà a breve). Così l'organizzazione: "la povertà educativa digitale si riferisce alla privazione delle opportunità per apprendere, ma anche sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni, attraverso l'utilizzo responsabile, critico e creativo degli strumenti digitali" (Rilevazione, p. 15). Il concetto di povertà educativa digitale è strettamente legato – come riconosciuto dagli autori – alla nozione adottata dall'Unione Europea nell'implementazione delle cosiddette "competenze digitali" (cfr. [The Digital Competence Framework](#)). Per avere un'idea, si intendono con competenze digitali operazioni, a vario livello, di interrogazione e raccolta di informazioni, gestione e valutazione della fonte, organizzazione dei dati e dei contenuti, interazione, condivisione e comunicazione, partecipazione a eventi collettivi, gestione dell'identità digitale e della reputazione, creazione di contenuti, protezione di dispositivi, dati personali, e più in generale protezione di sé nella propria vita di relazione online.

Secondo Save the Children, i ragazzi italiani soffrono diverse carenze in termini di competenze digitali. La Rilevazione - condotta assieme al Centro di Ricerca sull'Educazione ai Media all'Innovazione e alla Tecnologia (CREMIT) dell'Università Cattolica di Milano e del Dipartimento di Economia dell'Università di Pisa – ha permesso di registrare dati che possono lasciare infatti perplessi. Su un campione di 772 ragazzi e ragazze di 13 anni in 11 città italiane (Ancona, Chieti, Mestre, Milano, Napoli, Udine, Palermo, Roma, Torino, Velletri, Sassari), più di un terzo (32,8%) non è stato in grado di inserire un link interattivo in un file di testo. Di poco inferiore è stata la percentuale (29,3%) di quanti non hanno saputo scaricare un documento condiviso da un insegnante sulla piattaforma della scuola. Quasi la metà (46,1%) non ha saputo riconoscere una fake news. Larga parte degli intervistati infine non era affatto a conoscenza di diverse regole relative all'attivazione di un account sui social network. Buona parte delle carenze segnalate inoltre sembra essere legato alle disuguaglianze di istruzione dei nuclei familiari cui appartengono i ragazzi.

La violenza online. Il cyberbullismo

Le possibilità offerte dall'ambiente digitale sono pari ai suoi rischi. Tra questi, una particolare categoria, quella del cyberbullismo, è legata alle interazioni tra minori e minori. Con questa parola si tende a indicare letteralmente un bullismo elettronico che, tuttavia, a causa delle potenzialità dei dispositivi attraverso i quali si manifesta, può produrre conseguenze particolarmente dannose.

Il bullismo designa forme di violenza e aggressione intenzionali tra pari, secondo una comprensione della relazione di tipo asimmetrico (aggressore/vittima). Il cyberbullismo si distingue dal bullismo per il solo fatto di essere posto in essere tramite l'uso di computer, smartphone o altri dispositivi, attraverso una rete internet. La differenza non è tuttavia di poco conto: quando una violenza si produce online, essa tende a ripetersi e amplificarsi. Secondo una [rilevazione dell'Istat per gli anni 2014 e 2015](#), su un campione di ragazzi tra gli 11 e i 17 anni (1687 in tutto), più del 50% riferiva di aver subito nei 12 mesi precedenti l'intervista un qualche episodio offensivo, non rispettoso o violento. Il 19,8% riferiva di aver subito azioni tipiche di bullismo. Le ragazze presentavano maggiori tassi di vittimizzazione, così come i ragazzi con genitori stranieri. Su questa base, il cyberbullismo ha colpito circa un quinto delle vittime di bullismo.

È bene ribadire che il fenomeno ha una chiara connotazione di genere: il 7,1% delle ragazze (che si collegano ad Internet o dispongono di un telefono cellulare) sono state oggetto di vessazioni continue tramite Internet o telefono cellulare, contro il 4,6% dei ragazzi.

Il legislatore italiano è intervenuto con la [legge 29 maggio 2017, n. 71](#), recante per l'appunto disposizioni "per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo". Sono stati così introdotti alcuni utili dispositivi di protezione, tra cui si segnala in particolare la possibilità di attivare in capo al Garante per la Privacy una procedura d'urgenza per la rimozione dei contenuti lesivi dalle piattaforme telematiche interessate. Politiche rimediali e securitarie non sembrano però del tutto sufficienti ad affrontare il fenomeno.

Educazione digitale e "sicurezza"

I problemi educativi richiamati finora riflettono in particolare due preoccupazioni dominanti nel mondo della riflessione sui minori: povertà educativa e sicurezza del *web*. E come ben si può intuire, alla denuncia segue l'auspicio di una più penetrante "educazione digitale" nelle scuole e tra le famiglie.

Il termine richiama possibilità di azioni molto ampie, oltre che visioni politiche anche molto distanti tra loro, di cui non si può dare conto in questa sede. Ci sembra utile tuttavia avanzare due considerazioni conclusive, nella speranza di allontanare il dibattito sul tema dalle secche di un approccio meramente securitario, o tutt'al più economicistico (vedi il paragrafo sulla povertà educativa digitale).

La prima è questa: le difficoltà e le tensioni tra minori nel web segnalano non tanto, o non soltanto, una carenza di "competenze digitali", bensì la mancanza di un'educazione a considerare il web come spazio eminentemente sociale, e come tale non predefinito in partenza.

Al pari di una città, lo spazio digitale è attraversato da contraddizioni, disuguaglianze e possibilità di vita peculiari. Bisogna imparare ad abitarci, e possibilmente non da soli. In secondo luogo, in questa educazione "all'abitare", è bene ricordare che buona parte delle violenze che si manifestano *online* hanno una radice emotiva, spesso anche molto remota, e una sociale: razzismo, sessismo, solitudine e finalmente un'incapacità – anche questa in buona parte figlia di cattive abitudini collettive - di leggere e elaborare i propri vissuti interiori.

I minori e la famiglia

Veniamo adesso a un tema più tradizionale, ma non per questo meno attuale. I paragrafi che seguono affrontano il tema dei rapporti dei minori all'ambiente familiare, e lo fanno in due tempi. Nel primo, ci si propone di guardare al minore *nella* famiglia, come ambiente potenzialmente lesivo del suo benessere.

Ci pare infatti che l'esperienza della pandemia abbia fatto emergere molte violenze, prima confinate alle quattro mura domestiche. In un secondo momento, si guarderà invece ai minori *fuori* dalla famiglia. Il sistema di tutela minorile può dire molto infatti dello stato dei rapporti tra autorità giudiziaria, famiglie e condizioni sociali nel nostro Paese, specialmente in tempo di pandemia.

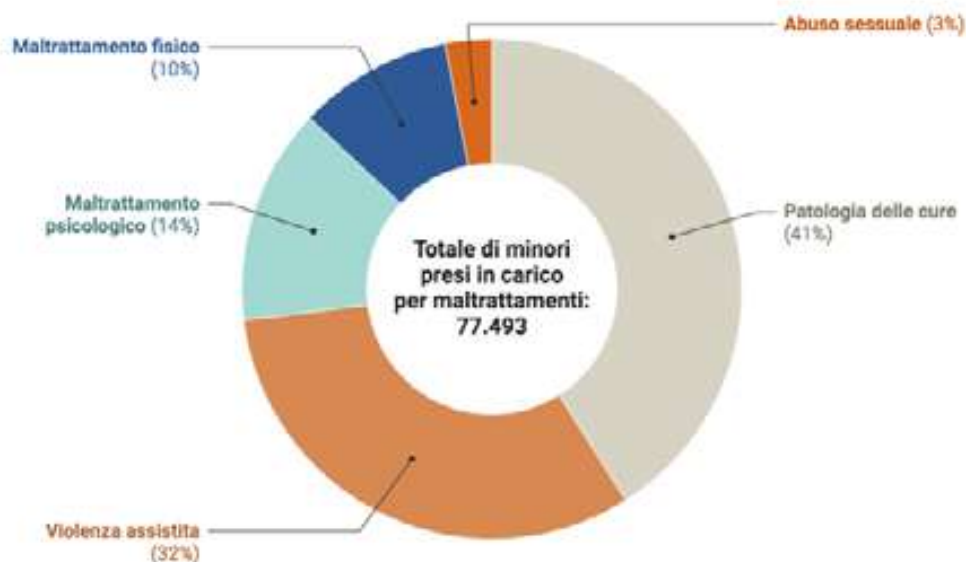
I MINORI NELLA FAMIGLIA

Cominciamo col guardare alle relazioni del minore nella famiglia. Esse devono essere intese tanto dal punto di vista del diritto del bambino a vivere e a godere di relazioni funzionali alle sue esigenze di crescita, che con riguardo alla libertà dall'abuso e dalla violenza riconosciuta a ciascun individuo, ovvero al diritto a uno sviluppo psico-fisico sereno e completo. È su questo secondo aspetto che vogliamo concentrarci. Si ricorderà che, in piena pandemia, già il 1 aprile 2020, la Rete Europea dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza avvertiva dei rischi di un aumento della violenza domestica nei confronti dei minori così come della violenza assistita intrafamiliare, vale a dire la violenza di cui bambini e ragazzi sono spettatori. "Esiste" - si leggeva nella dichiarazione su [I diritti dei minorenni nel contesto dell'epidemia COVID-19](#) - "il pericolo che l'autoisolamento, la quarantena e il lockdown possano aumentare il rischio di violenza domestica e familiare e colpire i bambini in modo significativo" (Dichiarazione, p. 1). A quasi due anni di distanza, quella previsione ha trovato conferma. Secondo il [Dossier Indifesa di Terres de Hommes](#) (2021), nel 2020 si è assistito a un forte aumento dei maltrattamenti domestici su minori di 18 anni, pari al +13% (Dossier Indifesa, p. 70). A colpire tuttavia sono soprattutto altri due dati: 1) quello relativo al decennio 2010-2020, rispetto al quale l'aumento è pari al 137%, 2) la caratterizzazione di genere dei maltrattamenti e delle violenze domestiche: a soffrirne sono infatti, e soprattutto, le bambine.

A livello regionale, può essere utile osservare che, secondo l'[Indice regionale sul maltrattamento all'infanzia in Italia della Fondazione Cesvi](#) (2022), le regioni che presentano maggiori fattori di rischio per l'infanzia sono quelle del Sud. Ad eccezione del Piemonte, si tratta di: Abruzzo, Basilicata, Sardegna, Molise, Calabria, Puglia, Sicilia e Campania.

C13. Grafico 1 • Di cosa sono vittime i minorenni maltrattati presi in carico dai Servizi Sociali in Italia

Dei 402 mila minorenni presi in carico dai Servizi Sociali, 77.493 lo sono per qualche forma di maltrattamento. Il grafico rappresenta la percentuale di minori per tipo di maltrattamento subito.



Dalla fonte: Ai Comuni è stato chiesto di indicare quale fosse la principale forma di maltrattamento - intendendo come quella ritenuta più grave - con la precisazione che avrebbero dovuto indicare una sola in caso di maltrattamento multi: [vni su rapportodiritti.it](#)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> - Fonte: [Garanteinfanzia.org: Ilindagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia pag. 24](#) - Scaricare i dati - Creato con Datawrapper

Il risultato deriva dall'applicazione del cosiddetto "Approccio delle capacità nella prospettiva dello Sviluppo Umano" e consiste nell'osservazione di una serie di indicatori sociali tra giovani e adulti, dall'occupazione alle composizioni familiari, alla diffusione di alcol e droghe, alla salute mentale, dai tassi di isolamento sociale ai livelli di istruzione, per finire con la povertà. Un avvertimento: il metodo, come ogni metodo, non è esente da critiche, né può dirsi del tutto fugato il sospetto di un bias regionalistico fin troppo noto nel nostro paese. Diversamente, si dovrebbe credere che le popolazioni meridionali italiane siano più inclini al maltrattamento dell'infanzia di quelle settentrionali (sic!), circostanza peraltro smentita dai dati criminalistici: [la Lombardia e l'Emilia Romagna detengono infatti il primato per numero di minori vittime di reato](#). La Lombardia in particolare detiene quello di minori vittime di maltrattamenti in famiglia e violenze sessuali. Ciò detto, tuttavia, il rapporto Cesvi costituisce un buono stimolo, e se possibile una conferma, delle fragilità italiane sul tema della violenza sull'infanzia.

Cosa ha fatto il legislatore italiano per intervenire sul problema? Qualche attenzione è stata riservata al tema delle violenze domestiche e di genere nella legge delega per la riforma del processo civile, di recente approvazione ([legge 26 novembre 2021, n. 206](#)). Si prevede anzitutto che, nei procedimenti familiari in cui emergano allegazioni di violenza, siano assicurate le più opportune misure di salvaguardia (es. ricordo agli ordini di cui all'art. 342-bis c.c.), nonché le necessarie modalità di coordinamento con altre autorità giudiziarie, anche inquirenti, e l'abbreviazione dei termini processuali. Devono essere altresì adottate specifiche disposizioni processuali e sostanziali per evitare la vittimizzazione secondaria¹⁷⁰. Poco o nulla si è fatto tuttavia per rilanciare l'azione degli attori che più di tutti potrebbero realmente fare la differenza, vale a dire i centri antiviolenza.

VERSO UN NUOVO PROCESSO DI FAMIGLIA: DUE NOVITÀ

La legge appena ricordata porterà il sistema di tutela minorile, nei prossimi mesi, se non anni, a dover elaborare e implementare una serie di novità. Ne richiamiamo due di particolare rilievo per il mondo dei Servizi Sociali impegnati sul campo (e più in generale per la riflessione collettiva).

Una prima importante modifica investe il procedimento di allontanamento del minore di cui all'art. 403 c.c. (se ne è parlato in precedenti rapporti, specialmente a seguito del cosiddetto "caso Bibbiano"). La procedura viene infatti giurisdizionalizzata mediante la previsione di termini di decadenza per il Pubblico Ministero e per il Tribunale di Minorenni: essi devono fissare un'udienza, ascoltare i soggetti interessati e convalidare, modificare o revocare l'allontanamento del minore dalla famiglia d'origine disposto dalla "pubblica autorità" (polizia e servizi sociali). Cambia anche il riparto di competenze tra Tribunale Ordinario e Tribunale per i minorenni, con un ulteriore rafforzamento della *vis attractiva* in favore del primo, nei procedimenti che importano decadenza, limitazione o restituzione della responsabilità genitoriale.

Sebbene in direzioni diverse, le due modifiche sembrano andare nel senso di un ridimensionamento dei poteri in capo ai principali attori della tutela minorile: Servizi Sociali e Giudici per i minorenni.

I MINORI FUORI FAMIGLIA

Nel 2021 si registra, nel quadro della tutela dei minori fuori famiglia, una positiva evoluzione in materia di monitoraggio. Si ricorderà in effetti che proprio l'anno scorso, si era lamentato in questa sede il blocco del sistema di rilevamento dati dei minori fuori famiglia al 2017. Il quadro può dirsi quest'anno aggiornato. Nel mese di settembre 2021 il Ministero del Lavoro ha pubblicato gli esiti della [Rilevazione dei dati di Regioni e Province Autonome sui minori fuori famiglia](#) al 31 dicembre 2019. I minori collocati fuori famiglia in Italia

.....

170 vedi, anche per considerazioni critiche, Ficarelli Beatrice, [Violenza domestica, di genere e tutela civile: i criteri direttivi della legge delega](#), Il Familiarista, 22 giugno 2022

risultano essere pertanto 27.608, di cui poco meno della metà in affidamento (gli altri sono accolti in servizi residenziali ad hoc). La percentuale cambia però sensibilmente se si prendono in considerazione i soli minori stranieri non accompagnati. Di questi, solo il 3% viene collocato presso privati.

Conviene a questo punto tornare su due dati già segnalati negli anni scorsi. Scrivevamo nel 2020, sulla base dei [dati del 2017](#): “è utile a questo punto evidenziare due dati che attendono una spiegazione, o che comunque suggeriscono di implementare interventi sociali mirati, tanto più se nell’orizzonte di una ricostruzione post-pandemica. 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”. L’osservazione trova in qualche modo conferma nella rilevazione del 2019. Vi si legge infatti “torna a dare segnali di crescita, sebbene contenuti, l’incidenza di bambini stranieri sul totale degli affidati (dal 19,1% del 2018 al 20,5% del 2019, ndr). I bambini stranieri cui si fa riferimento in questa analisi distributiva sono, come già evidenziato, sia msna (pari a circa un quinto ndr) che bambini giunti in Italia o qui nati ma in possesso di una cittadinanza straniera”. Nei servizi residenziali il tasso sale al 34,8% (2019), al netto dei minori non accompagnati, dunque a quasi un ragazzo su tre.

Il secondo dato critico, tratto dall’indagine campionaria dello stesso Istituto degli Innocenti, era invece il seguente: “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, tossicodipendenza 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 annesse 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”. Simili considerazioni non hanno trovato spazio nella rilevazione ministeriale, che pure si è avvalsa della collaborazione dell’Istituto degli Innocenti. Esse tuttavia sembrano trovare conferma nella cronaca più recente, o quantomeno nelle testimonianze di madri, sempre straniere, cui vengono sottratti i figli a motivo della precarietà delle loro vite (rinvio sul punto alla recentissima inchiesta di Fanpage e ai precedenti che vi si richiamano, [Adottati per povertà: così le madri straniere si vedono strappare i figli da un giudice](#)).

LE ADOZIONI

Nel 2020 molti percorsi di adozione hanno dovuto subire rallentamenti se non proprio battute d’arresto. Per l’anno 2021 si segnala solamente una lieve ripresa (cfr. [dati CAI, Commissione Adozioni Internazionali](#)), dalle 526 adozioni del 2020 alle 563 del 2021 (a fronte di 969 nel 2019).

Si deve inoltre osservare che restano intatte le difficoltà del sistema adottivo italiano sottolineate nei rapporti precedenti, in particolare quelle 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. Da ultimo, e in considerazione del tempo perduto durante la pandemia, pare utile tornare a raccomandare una modifica della legge 183/84, volta a includere nella platea dei potenziali genitori adottivi conviventi di fatto e soggetti uniti civilmente.

I minori e la società

Veniamo adesso a esaminare tre situazioni di vulnerabilità che non attengono tanto al rapporto dei minori rispetto alla loro famiglia e ai loro circuiti di socializzazione, quanto a quello della società rispetto ai minori stessi.

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Nel 2021 la realtà numerica dei minori stranieri non accompagnati (anche “msna”) è tornata a crescere drasticamente. Al 31 dicembre 2021 si sono registrati infatti 12.284 arrivi, a fronte dei 7.080 dell’anno precedente. Il dato è superiore finanche a quello registrato al 31 dicembre 2018.

C13. Tabella 1 • Paesi di origine dei MSNA (Minori Stranieri non Accompagnati) registrati in Italia al 31 dicembre dal 2018 al 2021

Paesi d'origine	2018	2019	2020	2021
ALBANIA	1.550	1.676	972	-
BANGLADESH	-	482	1.558	2.843
EGITTO	930	531	696	2.221
PAKISTAN	552	501	574	784
TUNISIA	398	278	1.084	1.560
COSTA D'AVORIO	769	286	244	460
KOSOVO	315	328	163	175
GUINEA	802	217	242	359
SOMALIA	-	147	309	463
SENEGAL	-	239	124	120
MAROCCO	217	168	135	160
GAMBIA	892	260	100	232
AFGHANISTAN	302	87	178	446
ERITREA	770	121	77	263
MALI	596	184	128	203

+ Mostra più elementi

[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali • Scaricare i dati • Creato con Datawra

C13. Grafico 2 • Minori stranieri non accompagnati in Italia per anno e genere, 2018-2021

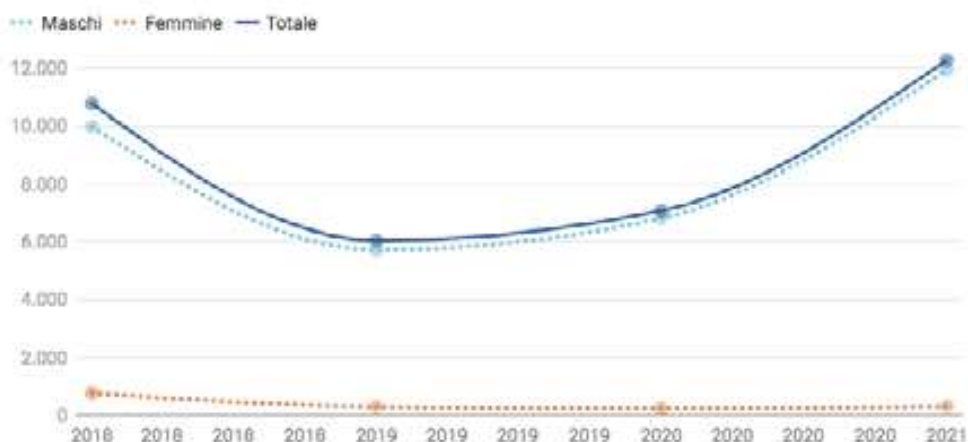
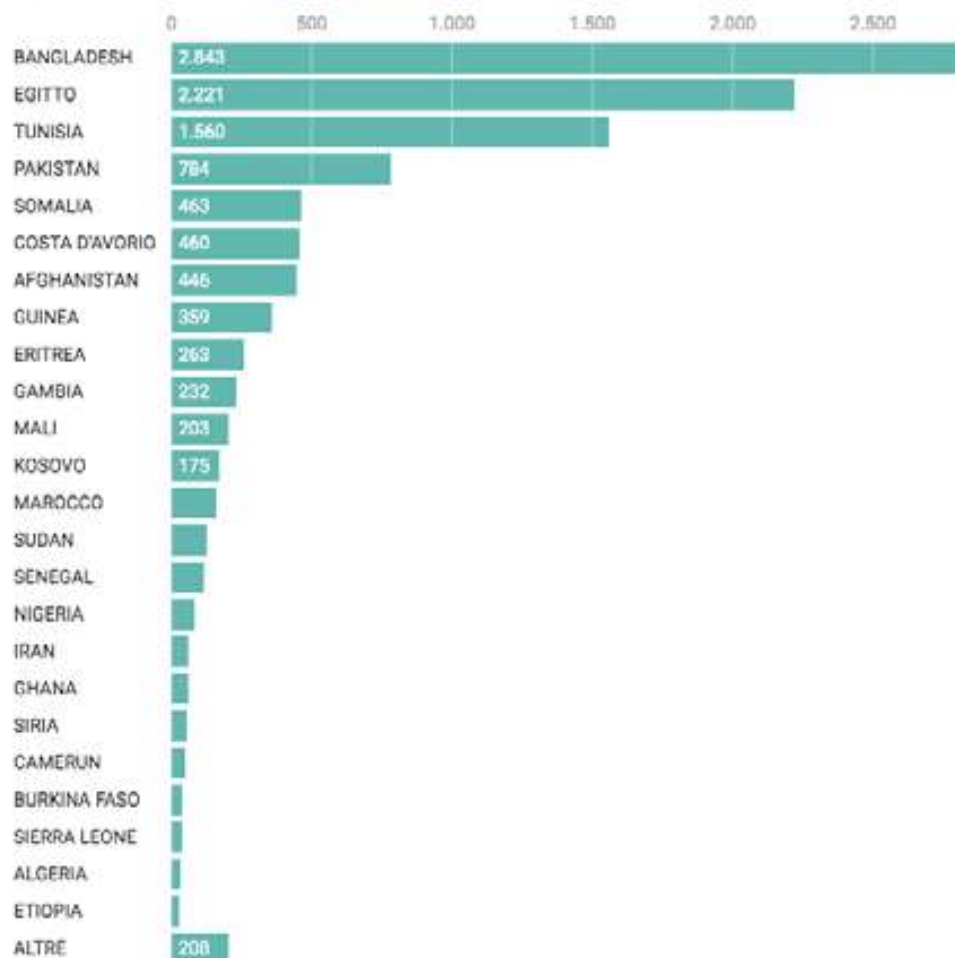


Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ministero dell'Interno, Report di monitoraggio • Scaricare i dati • Creato con Datawa

C13. Grafico 3 • Paesi di origine dei MSNA (Minori Stranieri non Accompagnati) registrati in Italia al 31 dicembre del 2021

Il grafico fa riferimento alla [tabella completa](#) all'interno dello stesso capitolo



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it/)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali • Scaricare i dati • Creato con Datawa

Diversa è tuttavia la situazione nelle comunità di accoglienza e, più in generale, nella società. A fronte del nuovo aumento degli *msna*, infatti, si osserva un relativo stallo nelle iscrizioni dei tutori volontari previsti dalla legge 7 aprile 2017, n. 47, che per l'appunto ha introdotto nel nostro ordinamento il sistema di tutela volontaria degli MSNA, al fine di superare la precedente tutela impersonale degli enti locali.

Secondo l'ultimo [Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria del Garante per l'Infanzia](#) (dati aggiornati al 31 dicembre 2020, i tutori volontari iscritti negli elenchi dei Tribunali per i minorenni sono risultati essere 3469, in aumento sul dato registrato nel giugno 2019, pari a 2965 iscritti. L'adesione ai corsi di formazione alla tutela si conferma in crescita e lascia ben sperare per i prossimi anni. Tuttavia è facile osservare che l'obiettivo sotteso alla legge – un tutore per ogni minore non accompagnato – è lungi dall'essere raggiunto, tanto più se si considera che l'aumento dei tutori non è affatto paragonabile, in proporzione, all'aumento degli arrivi di *msna*.

La povertà minorile e i mezzi per contrastarla

Come abbiamo spesso avuto modo di osservare, la crisi economica ingenerata dalla pandemia si è innestata su un contesto già profondamente segnato da più di dieci anni di stagnazione (2008-2018) e politiche di austerità. Secondo l'Istat, prima del Covid l'incidenza della povertà tra le famiglie italiane lambiva percentuali - a dire il vero in diminuzione rispetto al 2018 - pari al 6,4% per la povertà assoluta, e al 7,7% la povertà relativa (dati 2019).

Dal punto di vista dei minori, dati di questo tipo tradiscono un quadro molto preoccupante. Occorre considerare infatti che se per una persona “in divenire”, come il minore di età, la deprivazione si riflette in un tipo di indigenza estremamente complessa e insidiosa - indicata 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”, se ne è detto nei paragrafi precedenti - capacità reddituali e occasioni lavorative. Tanto più in un contesto in cui il principale spazio di sviluppo personale - la scuola - si comprime e si allontana per contenere il contagio, e al contrario guadagna spazio il contesto domestico della deprivazione. [Nell'era pre-Covid la povertà minorile colpiva in Italia più di un milione di giovani individui.](#)

Sempre secondo l'Istat, infatti, negli ultimi dodici 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% (circa 1.260.000 bambini).

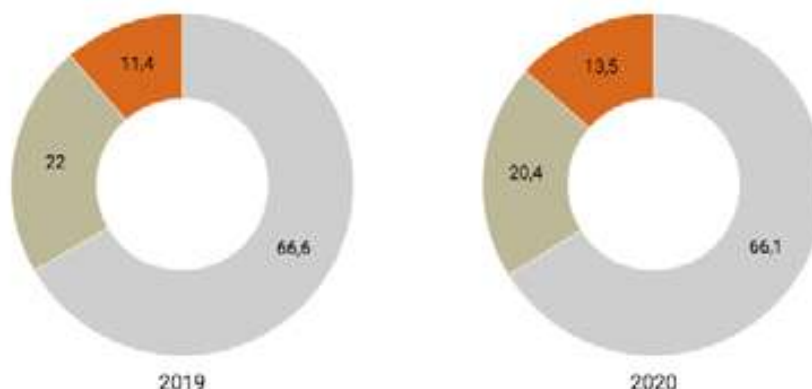
L'impatto socio-economico della pandemia ha notevolmente aggravato la situazione. Stando ai [dati riferiti al 2021](#), i minori in povertà assoluta risultano ancora in crescita: 1.382.000, per una percentuale pari al 14,2% della popolazione minorenni.

A fronte di un quadro così critico, pare decisivo a chi scrive prevedere in sede di politiche per la ripresa: (1) un rafforzamento, se non anche nuovi investimenti, in infrastrutture e servizi essenziali, soprattutto educativi e para-educativi, dai campi da calcio agli asili; (2) un investimento, come già preconizzato peraltro da Save the Children Italia, in programmi di protezione sociale, via un assegno familiare sul modello del Universal Child Benefit anglosassone ovvero di un rafforzamento del Reddito di Cittadinanza, ricalibrando i criteri di destinazione, ampliando le possibilità di accesso per i bambini stranieri e, naturalmente, rimodulando quantitativamente la prestazione.

C13. Grafico 4 • Incidenza di povertà individuale assoluta¹ o relativa² fino ai 17 anni di età in Italia

Il grafico rappresenta la percentuale di persone che vivono in famiglie in povertà assoluta¹ o relativa² sul totale dei residenti

Resto della popolazione Povertà relativa Povertà assoluta



¹ La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del cc di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario.

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

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

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

Capitolo

14. Prigionieri

Scritto da: **Federica Resta**



Il punto della situazione

Nel rapporto dello scorso anno si rilevava come la pandemia avesse avuto implicazioni importanti sulla garanzia e l'effettività del diritto alla libertà personale e alla corretta esecuzione delle misure restrittive, determinando una sorta di convergenza tra emergenza pandemica e la preesistente, cronica emergenza che caratterizza da anni molti dei luoghi di privazione o limitazione della libertà nel nostro ordinamento (carceri, centri di permanenza per rimpatri, ecc.). L'incidenza del virus e delle correlative misure di contenimento è stata, infatti, notevolmente maggiore rispetto ai "prigionieri", ovvero ai soggetti, per varie ragioni e in vari contesti, sottoposti a misure limitative della libertà personale. La condizione di promiscuità propria degli istituti penitenziari, ma anche dei centri di permanenza per i rimpatri ha rappresentato, infatti, una delle situazioni a maggiore rischio di trasmissione del virus laddove uno dei soggetti ristretti (o il personale di sorveglianza) lo avesse contratto. Nella popolazione ristretta vi è poi una quota non irrilevante di soggetti con vulnerabilità specifica per condizioni pregresse di marginalità e scarsità di risorse, oltre che in alcuni casi per abuso di sostanze.

A fronte di una condizione così potenzialmente rischiosa, non è stata colta fino in fondo l'occasione per adottare misure deflative straordinarie di impatto significativo, anche confermandole, sia pur in parte, per contenere la tendenza al sovraffollamento già in ripresa dopo un periodo di prima, iniziale flessione. Se è, infatti, vero che rispetto agli inizi del 2020 si è registrata una complessiva diminuzione del numero delle presenze in carcere grazie, appunto, ai provvedimenti deflattivi introdotti nella prima fase pandemica (si è, in particolare, passati dagli oltre 61.000 di marzo 2020 ai 53.387 di fine maggio dello stesso anno), è altrettanto vero che il tasso di decremento si è progressivamente ridotto già dalla fine del 2020. Al 30 novembre 2021 il numero dei ristretti (54.593, di cui il 30% in attesa di giudizio definitivo) è risultato inferiore a quello dei soggetti in misura alternativa (67.792)¹⁷¹.

Tuttavia, in particolare a partire dall'estate 2021, con il depotenziamento delle misure deflative pandemiche il tasso di presenze in carcere ha ripreso a crescere, con un aumento di 310 presenze in soli 28 giorni da metà luglio. È significativo, in questo senso, l'"accorato appello" rivolto alla ministra della Giustizia, nel febbraio 2021, dai detenuti del carcere di Rebibbia affinché, "discostandosi dall'inerzia del precedente esecutivo si allineasse agli altri Paesi che sono intervenuti con misure urgenti e straordinarie".

Per altro verso, le immagini diffuse nei primi mesi dell'anno della repressione violenta delle contestazioni dei detenuti a Santa Maria Capua Vetere hanno dimostrato plasticamente il grado di intollerabilità che può caratterizzare - in condizioni eccezionali quanto si vuole, ma pur sempre verificatesi - la vita in carcere. Quelle immagini non possono certamente, è bene chiarirlo, considerarsi una fotografia di ciò che avviene tutti i giorni nei penitenziari. Eppure esse mostrano, drammaticamente, il grado di insostenibilità e di orrore - sì, non sapremmo come definirlo altrimenti - cui possono giungere le relazioni tra i detenuti e chi (polizia penitenziaria in particolare) dovrebbe invece garantirne l'incolumità e la sicurezza. A dicembre 2021 ha avuto luogo il dibattimento nel processo, a carico di 108 imputati, tra agenti di polizia penitenziaria e funzionari dell'amministrazione penitenziaria, per tortura, lesioni, abuso d'autorità, falso in atto pubblico e concorso nell'omicidio colposo del detenuto algerino Lakimi Hamine, morto a pochi giorni dal pestaggio subito in quello stesso aprile 2020.

Il gip ha descritto il comportamento degli imputati con l'efficace sintesi di "orribile mattanza" e la ministra della Giustizia ha affermato l'esigenza di un complessivo ripensamento del sistema penitenziario. Un sia pur timido passo in questa direzione è stato compiuto dalla riforma del processo penale voluta dalla Ministra Cartabia, che ha esteso il novero delle sanzioni non detentive e introdotto misure importanti in tema di giustizia riparativa. Ciononostante, molto ancora resta da fare per garantire non solo la necessaria tutela dei diritti delle persone detenute, ma anche l'effettiva residualità del carcere nell'ambito del sistema sanzionatorio.

.....
¹⁷¹ G. BIANCONI, La svolta delle carceri, in *Corriere della sera*, 12.12.21, p. 22.

La pandemia e la vita “da remoto” in carcere

Di fronte al perdurare dell'emergenza pandemica e alla cessazione dell'efficacia delle norme deflattive adottate a marzo, il d.l. 28 ottobre 2020 n. 137 ha reintrodotto - con vigenza più volte prorogata, da ultimo sino al 31 dicembre 2021 - le due principali misure del decreto cura Italia (detenzione domiciliare per pene detentive brevi e licenza speciale per semiliberi), aggiungendovi ulteriori ipotesi di concessione di permessi premio.

La logica, anche in questo caso, è quella della riduzione della pressione sul sistema penitenziario attraverso la concessione di misure alternative o permessi premio, escludendo comunque i detenuti per reati ostativi o per delitti commessi nel contesto familiare (essendo questo un indice di pericolosità specifica per l'esecuzione della pena in ambito domestico). Si è trattato di misure dall'impatto molto contenuto e, soprattutto, strettamente commisurato alla durata dell'emergenza. In particolare, la previsione della concedibilità delle licenze premio superiori al limite ordinario dei 45 giorni annui, ai detenuti “semiliberi” ha interessato pochissimi soggetti. Il 15 ottobre 2020 – dunque nel periodo considerato dal Governo ai fini dell'adozione della misura – i detenuti che in Italia scontavano la pena in regime di semilibertà erano solo 760 su oltre 54mila, pari al solo 2,7% del numero complessivo dei soggetti ammessi a misure alternative alla detenzione.

Replicando il modello del d.l. “Cura Italia”, si sono poi ammessi alla detenzione domiciliare i condannati con pene residue inferiori a 18 mesi, purché per reati diversi, in particolare, da quelli ostativi di cui all'art. 4-bis o da quelli connessi a episodi di stalking e violenza intrafamiliare (indice, questo, di incompatibilità con una misura domiciliare). Si è trattato, anche in questo caso, di misure inadeguate rispetto alla condizione delle carceri, ulteriormente aggravata dalla pandemia.

Secondo i dati del Garante delle persone private della libertà personale, al 13 novembre 2020 infatti le persone registrate come detenute erano 54.767, a fronte di una presenza effettiva di 53.992 e di una capienza regolamentare di 50.570, da cui sottrarre 3-4mila posti inutilizzabili, di modo che l'eccedenza risulta di circa 7.000 persone.

C14. Grafico 1 • Il sovraffollamento negli istituti di pena

Al 13 novembre 2020 le persone registrate come detenute erano 54.767, a fronte di una presenza effettiva di 53.992 e di una capienza regolamentare di 50.570, da cui sottrarre 3-4mila posti inutilizzabili, di modo che l'eccedenza risulta di circa 7.000.



vai su [rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Garante delle persone private della libertà personale • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Nessuna condizione, più di questa emergenza pandemica, avrebbe potuto insomma motivare una revisione, tanto radicale quanto strutturale (e perciò da acquisire al sistema, a regime e al di là della contingenza del momento) dell'ordinamento penitenziario (e dello stesso sistema penale), fondata su di una visione meno carcere-centrica e meno panpenalista, che sappia scommettere su misure extramurarie, capaci di determinare un graduale reinserimento sociale, pur in forme nuove, dell'autore di reato.

Per altro verso, proprio le misure contenitive del contagio hanno favorito l'ingresso in carcere delle nuove tecnologie, prima quasi inesistenti, con una rapidità senza precedenti. Già con circolare del 21 marzo 2020 il Dap ha richiesto di rendere edotti i detenuti della possibilità di avvalersi di smartphone, acquistati dal Ministero e distribuiti, soprattutto per sostituire i colloqui in carcere con video chiamate. Questo improvviso ingresso del digitale nei penitenziari ha, naturalmente, reso evidente l'esigenza di tutelare la privacy dei detenuti (e dei loro interlocutori). Sono stati, infatti, da più parti segnalati casi nei quali le video-telefonate e i colloqui via Skype delle persone detenute si sono svolti in assenza delle necessarie condizioni minime di riservatezza e, in particolare, in violazione del divieto di controllo auditivo da parte del personale di custodia.

A fronte di questi episodi, con comunicato congiunto del 9 aprile 2021, il Garante per la protezione dei dati personali e il Garante delle persone private della libertà personale hanno richiamato le Direzioni degli Istituti penitenziari e gli operatori addetti al rispetto di alcune essenziali garanzie per la tutela della riservatezza delle persone detenute che accedono a tale modalità di comunicazione o colloquio. È stato inoltre raccomandato, "fatte salve eventuali misure disposte con provvedimento dell'Autorità giudiziaria, di approntare le postazioni di collegamento in maniera tale da consentire al personale di custodia di controllare visivamente a distanza il colloquio, avvicinandosi allo schermo solo per procedere alle necessarie operazioni di identificazione degli interlocutori, senza tuttavia ascoltare la conversazione". È stata, peraltro, rappresentata l'esigenza "che l'accertamento dell'identità del corrispondente avvenga all'inizio e al termine della conversazione con il tempestivo abbandono dell'ambiente di comunicazione per garantire la riservatezza della conversazione".

La garanzia della riservatezza in un contesto, quale quello del carcere, che anzitutto per promiscuità e condivisione di spazi sembrerebbe esservi radicalmente incompatibile, è un profilo importante, noto ma reso ancor più rilevante con l'ingresso dei dispositivi tecnologici in carcere. Anche sulla base di questa urgenza, a maggio 2021 il Garante per la protezione dei dati personali e il Garante per le persone private della libertà hanno sottoscritto un protocollo d'intenti volto a rafforzare le garanzie di riservatezza in carcere, migliorando complessivamente lo standard di tutela dei diritti dei detenuti.

I detenuti con patologie psichiatriche

Nelle precedenti edizioni si è dato conto della difficoltà incontrate nella piena attuazione della riforma che nel 2012 ha abolito gli ospedali psichiatrici giudiziari, sostituendoli con le Residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza (Rems) a carattere prevalentemente sanitario.

I plurimi rinvii dell'effettiva attuazione della riforma (fino al 2017) e, dunque, il ritardo nella sua applicazione, unitamente alla scarsità delle risorse nella disponibilità delle Regioni (cui spetta l'adozione di buona parte delle misure attuative, vertenti in materia sanitaria) ne hanno infatti depotenziato l'impatto. Il numero delle Rems (32 in 16 regioni) e gli stessi posti disponibili in ciascuna di esse (concepite come strutture piccole, con non più di venti ricoverati) ha, così, determinato lunghe liste d'attesa di detenuti (o liberi, eventualmente soggetti a libertà vigilata) cui il giudice abbia applicato la misura del ricovero per infermità o seminfermità mentale, congiunta a pericolosità sociale.

C14. Grafico 2 • Detenuti in terapia psichiatrica, da un'indagine dell' **Associazione Antigone** (2019)

La grandezza dei simboli sulla mappa descrive il numero assoluto di detenuti in terapia psichiatrica al momento dell'indagine negli 85 istituti penitenziari visitati. Il colore descrive invece la percentuale rispetto al totale delle persone presenti nell'istituto. Ne risulta che il **28,7% dei detenuti monitorati assume terapia psichiatrica sotto prescrizione medica**. Per approfondimento, mappa completa di ulteriori informazioni alla fonte.

Percentuale di assuntori
0% 50% 100%



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Mappa: <https://www.rapportodiritti.it> • Fonte: XV rapporto sulle condizioni di detenzione - Salute mentale e REMS - Associazione Antigone • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

In entrambi i casi, si determina una condizione paradossale nella sua illegittimità: tanto per il detenuto, costretto a una prosecuzione della misura carceraria sine titulo e per mera indisponibilità di posti nelle strutture cui sarebbe destinato, sia per il soggetto libero, privato in tal modo del diritto a essere curato, a beneficio oltretutto della società tutta. Della questione di legittimità costituzionale di questa disciplina è stata investita la Consulta, che a tal fine ha valutato anche (come si evince dalle richieste avanzate alle amministrazioni coinvolte) i profili attuativi e applicativi della legge, per comprendere il grado di effettività dei diritti lì sanciti (anche alla luce dei rilievi della Corte EDU sulla sistematicità della violazione dei diritti dei detenuti affetti da disagio psichico).

Con ord. 22 del 2022, la Corte pur con una pronuncia d'inammissibilità ha rivolto un monito al legislatore, sottolineando l' *“urgente necessità di una complessiva riforma di sistema, che assicuri, assieme: un'adeguata base*

legislativa alla nuova misura di sicurezza, secondo i principi poc'anzi enunciati [ovvero garantendo l'effettività della tutela dell' "intero fascio di diritti fondamentali che l'assegnazione a una REMS mira a tutelare"]; la realizzazione e il buon funzionamento, sull'intero territorio nazionale, di un numero di REMS sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni, nel quadro di un complessivo e altrettanto urgente potenziamento delle strutture sul territorio in grado di garantire interventi alternativi adeguati rispetto alle necessità di cura e a quelle, altrettanto imprescindibili, di tutela della collettività (e dunque dei diritti fondamentali delle potenziali vittime dei fatti di reato che potrebbero essere commessi dai destinatari delle misure); forme di adeguato coinvolgimento del Ministro della giustizia nell'attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle REMS esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale attivabili nel quadro della diversa misura di sicurezza della libertà vigilata, nonché nella programmazione del relativo fabbisogno finanziario, anche in vista dell'eventuale potenziamento quantitativo delle strutture o degli strumenti alternativi" (punto 6 del "Considerato in diritto").

L'ergastolo

Un monito importante circa l'esigenza di garantire l'effettiva funzione rieducativa della pena è stato rivolto anche dalla Corte costituzionale (ord. 11 maggio 2021, n. 97) al Parlamento, con riferimento specifico all'ergastolo ostativo. Benché si tratti di una sentenza-monito o di incostituzionalità prospettata (con cui cioè la Corte, consapevole delle implicazioni in termini di discrezionalità legislativa connesse alla sua valutazione, non costituzionalmente vincolata nei contenuti, rinvia la trattazione della questione per consentire al legislatore di riformare la materia, contemperando i vari interessi in gioco), essa afferma chiaramente come un ergastolo senza speranza di fine (per esclusione della liberazione condizionale) quale quello ostativo "è in contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione e con l'art. 3 della CEDU". Contrasto che, dal punto di vista del condannato, appare come privazione della sua "stessa possibilità di sperare nella fine della pena".

L'argomento principale sotteso alla sentenza si riflette sull'intero sistema penale: non sono compatibili con la Costituzione - né con i principi sanciti dalla Convenzione europea dei diritti umani - pene fondate sulla mera incapacitazione, inidonee ad assolvere realmente a funzioni di risocializzazione, tali peraltro da escludere l'individualizzazione del trattamento e la valutazione del percorso compiuto dal condannato. Osserva infatti la Corte come la "presunzione di pericolosità gravante sul condannato per il delitto di associazione mafiosa e/o per delitti di "contesto mafioso", che non abbia collaborato con la giustizia, deve poter essere superata anche in base a fattori diversi dalla collaborazione e indicativi del percorso di risocializzazione dell'interessato". La magistratura di sorveglianza deve, infatti, poter "valutare - dopo un lungo tempo di carcerazione, che può aver determinato rilevanti trasformazioni della personalità del detenuto (...) - l'intero percorso carcerario del condannato all'ergastolo, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, intesa come recupero anche di un tale condannato alla vita sociale, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost."

La Corte, del resto, aveva chiarito sin dalla sentenza 204/1974 che "sorge il diritto per il condannato a che, verificatesi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto al suo fine rieducativo" e che nasce, di pari passo, la necessità che tale diritto trovi "una valida e ragionevole garanzia giurisdizionale".

Flessibilità nell'esecuzione e valutazione individualizzata del condannato da parte della magistratura di sorveglianza sono, infatti, due delle principali espressioni del finalismo rieducativo della pena.

Lo ha ben chiarito la sentenza 149 del 21 giugno 2018, con cui la Corte costituzionale ha osservato che "la particolare gravità del reato commesso" ovvero "l'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza

nei confronti delle generalità dei consociati [...] nemmeno [può], nella fase di esecuzione della pena, operare in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena medesima, da intendersi come fondamentale orientamento di essa all'obiettivo ultimo del reinserimento del condannato nella società (sentenza 450 del 1998), e da declinarsi nella fase esecutiva come necessità di costante valorizzazione, da parte del legislatore prima e del giudice poi, dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco dell'espiazione della pena”.

Si tratta, in altre parole, di non privare nessuno, neppure i condannati per i reati peggiori, di quell'“incomprimibile possibilità di recupero” in cui - secondo le parole del cardinale Carlo Maria Martini - si esprime la dignità umana.

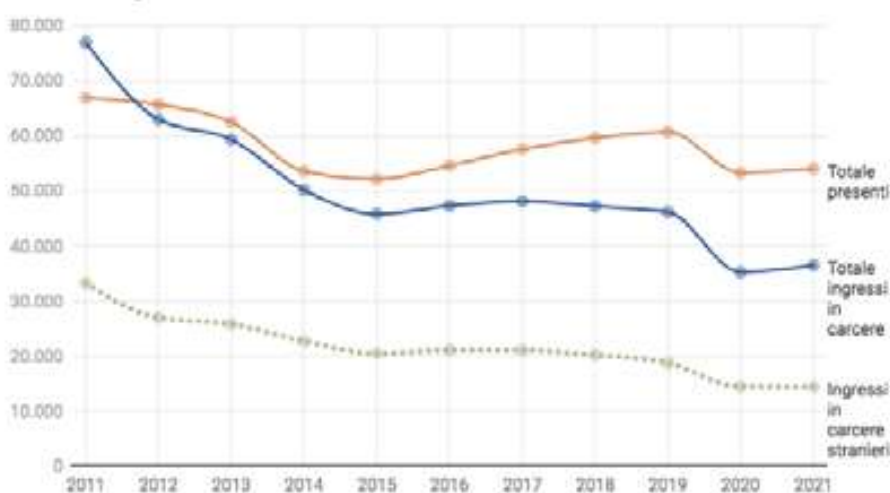
Non si tratta, peraltro, di casi marginali: su 1.779 ergastolani, a giugno 2021, gli ostatici nelle nostre carceri erano 1.259, ovvero quasi il 71%, presumibilmente tutti destinati a morire in stato di detenzione. Del resto, la liberazione condizionale risulta essere stata concessa a un ergastolano (non ostatico) nel 2019, a quattro nel 2020, a nessuno nei primi sei mesi del 2021.

La riforma Cartabia

Come già accennato, nel 2021 il numero di persone sottoposte a misure non carcerarie ha superato quello relativo ai detenuti. Nell'ambito della prima quota, poco meno della metà (30.591 persone) è in misura alternativa: affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà. In 18.612 casi si tratta di affidamenti in prova, per condanne a pene inferiori ai quattro anni; in 6.881 casi la prima parte dell'esecuzione della pena è avvenuta in carcere o ai domiciliari e i residui quattro anni sono stati scontati fuori.

C14. Grafico 3 • Serie storica delle presenze in carcere - Estratto di grafico dal rapporto dell'Associazione Antigone

Viene qui rappresentato il focus di un grafico più ampio estratto dal rapporto alla fonte. Dati al 31 dicembre di ogni anno.



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: XVIII rapporto sulle condizioni di detenzione - Associazione Antigone - Scaricare il
Creato con Datawrapper

Si tratta di condanne per reati contro il patrimonio (29 per cento) e contro l'incolumità pubblica (16,3 per cento); solo l'8,3 per cento è relativo a delitti contro la persona, e ancor meno (3,8 per cento) contro la famiglia, la pubblica morale e il buon costume.

Solo il 16 per cento dei soggetti in misura alternativa sono cittadini stranieri, che invece rappresentano più del 30 per cento delle presenze in carcere, a dimostrazione della difficoltà per questa quota della popolazione di accedere a misure non carcerarie. Rilevante anche la quota di soggetti ammessi alla prova (circa 23.888), imputati per reati di non rilevante offensività, estinti in caso di esito positivo del probation.

Tale misura ha incontrato un rilevante incremento negli ultimi anni, passando dai 511 del 2014 ai 23.492 nel 2017 fino ai 34.931 nel 2020, per la metà relativi ad infraquarantenni (per una buona parte imputati per violazioni del codice della strada¹⁷²).

Nella prospettiva della deflazione della popolazione detenuta e dell'arricchimento del ventaglio delle misure sanzionatorie diverse dal carcere, innovazioni significative sono apportate dalla riforma Cartabia (l. 134/2021). Essa anzitutto estende l'ambito di applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati puniti con pena edittale non superiore nel minimo a due anni, salvo preclusioni per titolo di reato. Si delega, peraltro, il Governo a estendere a specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, l'ambito applicativo dell'istituto della sospensione del procedimento penale, con messa alla prova dell'imputato che intraprenda percorsi di carattere risocializzante o riparatorio, da parte dell'autore. Il Governo è, peraltro, delegato a prevedere una causa di estinzione delle contravvenzioni (dunque dei reati minori) derivante dall'adempimento tempestivo di prescrizioni specifiche e dal pagamento di una somma di denaro determinata in una frazione del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione, con possibilità di prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa all'adempimento pecuniario e di attenuazione della pena in caso di adempimento tardivo.

Inoltre, la riforma delega il Governo ad ampliare gli istituti sospensivi o sostitutivi della pena detentiva in fase di cognizione e introduce una disciplina organica della giustizia riparativa.

Sotto il primo profilo, pur non introducendo (anche se previsto dalla delega Orlando, non attuata come invece sarebbe stato auspicabile) pene principali non carcerarie, si ammette la sostituzione di pene in concreto commisurate dal giudice sino a quattro anni (più elevato dunque del limite di tre anni previsto per l'affidamento in prova), comprendendo dunque un novero di reati sufficientemente ampio.

Da un lato, la riforma elimina la semidetenzione e la libertà controllata, che hanno sinora avuto un'applicazione assai ridotta (al 15 aprile 2021 la prima riguardava solo due persone e la seconda 104, a fronte delle oltre 64.000 persone in esecuzione di misure alternative, altrimenti dette di comunità).

Dall'altro lato, la riforma prevede come sanzioni sostitutive del carcere la detenzione domiciliare, la semilibertà (queste anche per reati puniti con pene da tre a quattro anni), il lavoro di pubblica utilità (che presuppone l'assenso o, meglio, la "non opposizione" del condannato) e la pena pecuniaria. Non è stato invece incluso nella categoria l'affidamento in prova al servizio sociale, pur proposto dalla Commissione Lattanzi incaricata dalla Ministra di delineare i tratti essenziali della riforma.

La concessione della misura (insuscettibile di sospensione condizionale) presuppone una valutazione giudiziale positiva sull'idoneità rieducativa, ma anche special-preventiva (rispetto cioè al rischio di commissione di ulteriori reati) della misura. Essa può essere anche arricchita di contenuti (prescrizioni) idonei a valorizzare ulteriormente la funzione di reinserimento sociale della pena. Inoltre, le sanzioni sostitutive sono applicabili più di una volta (sia ai recidivi sia a chi ne abbia già beneficiato), anche in seguito a con-

.....
172 G. BIANCONI, cit.

versione di altra, più lieve, misura revocata per mancata esecuzione o inosservanza grave e reiterata delle prescrizioni accessorie.

È significativo, del resto, l'intervento sulla pena pecuniaria, la cui disciplina (sul modello delle quote giornaliere) si è dal 2009 connotata in senso censitario, essendo allora stato, il valore della quota, portato in una forbice oscillante tra 250 e 2.500 euro, con una soglia minima irraggiungibile per i meno abbienti. La pena pecuniaria (che ben potrebbe svolgere, in astratto, un'efficace funzione sostitutiva del carcere) è, così, divenuta una sanzione accessibile solo ai benestanti.

È significativo che la Corte costituzionale, con la sentenza 11 febbraio 2020, n. 15, abbia espresso l'auspicio in favore di un intervento legislativo per "restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale. E ciò nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei".

Per questo, la riforma Cartabia delega al Governo la previsione di una quota minima tale da evitare che la sostituzione della pena detentiva "risulti eccessivamente onerosa in rapporto alle condizioni economiche del condannato e del suo nucleo familiare". In tal modo il sistema delle quote giornaliere, sufficientemente perequativo, avrebbe anche potuto essere esteso – come peraltro proposto dalla Commissione Lattanzi – alla sanzione pecuniaria irrogata come pena principale (e non sostitutiva), che invece la riforma Cartabia ha mantenuto ancorato al solo modello della somma complessiva, solo apparentemente modulato sulla capacità patrimoniale del soggetto (per effetto della scarsa applicazione dell'art. 133 bis c.p., che consente di modulare tra un terzo e il triplo la pena come calcolata, in ragione delle condizioni economiche del soggetto).

Particolarmente importante anche la delega, contenuta nella riforma, per la disciplina organica della giustizia riparativa, in conformità alla direttiva 2012/29/UE, che vi riconduce "qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale", sottolineandone l'utilità tanto per le vittime quanto per gli autori di reato. L'accesso ai programmi di giustizia riparativa è concepito come particolarmente ampio, possibile in ogni stato e grado del procedimento penale e durante l'esecuzione della pena, senza preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità, previo consenso libero e informato della vittima e dell'autore del reato e della positiva valutazione, da parte dell'autorità giudiziaria, dell'utilità del programma.

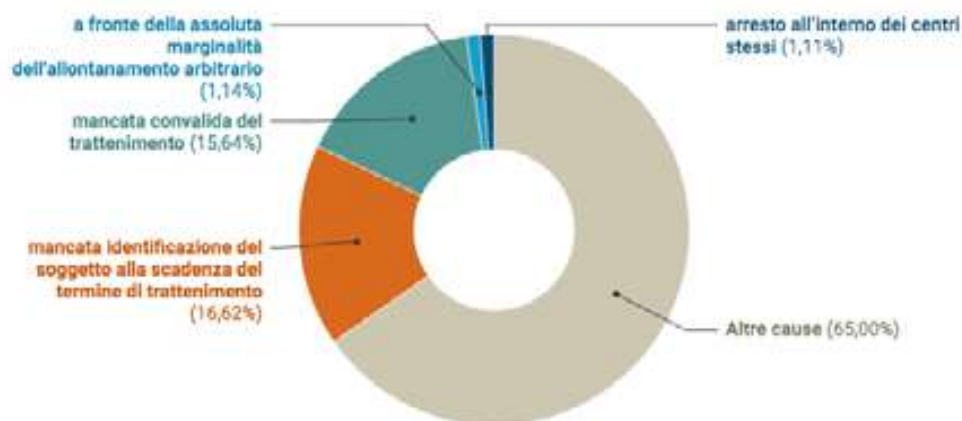
Esso presuppone l'informazione alla vittima e all'autore del reato in ordine ai servizi di giustizia riparativa disponibili; il diritto all'assistenza linguistica; la rispondenza all'interesse della vittima, dell'autore del reato e della comunità; la ritrattabilità del consenso; la confidenzialità delle dichiarazioni rese nell'ambito del programma, salvo vi sia il consenso delle parti o l'indispensabilità della divulgazione per evitare la commissione di imminenti o gravi reati e salvo che le dichiarazioni integrino di per sé reato.

Si dispone inoltre – al fine di favorire l'effettivo dialogo tra le parti – l'inutilizzabilità, nel procedimento penale e in fase esecutiva, delle dichiarazioni rese nell'ambito del programma e l'improduttività di effetti negativi nei confronti della vittima o dell'autore del reato, nel procedimento penale o in sede esecutiva, di un esito di non fattibilità di un programma di giustizia riparativa o di un suo fallimento.

I cittadini stranieri

La condizione di detenzione, pur amministrativa, dei cittadini stranieri sta rivelando ulteriormente tutta la sua inadeguatezza alla luce dei dati sull'effettività dei rimpatri: unico scopo cui è finalizzato il trattenimento nei centri. Nel 2021 - come ha documentato il Garante delle persone private della libertà personale – risulta infatti che solo il 49,7% dei migranti trattenuti nei centri per il rimpatrio sia stato effettivamente rimpatriato.

C14. Grafico 4 /B • Le cause più rilevanti di mancato rimpatrio



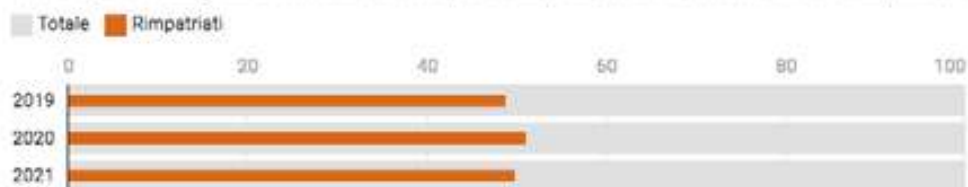
[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Garante delle persone private della libertà personale, dati a cura degli autori • [Scarica i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

La tendenza si allinea peraltro a quella degli anni precedenti (48,7% nel 2019 e 50,88% nel 2020). Le cause più rilevanti di mancato rimpatrio sono: la mancata identificazione del soggetto alla scadenza del termine di trattenimento (nel 16,62% dei casi), la mancata convalida del trattenimento (nel 15,64%), a fronte della assoluta marginalità dell'allontanamento arbitrario (1,14% dei casi) o dell'arresto all'interno dei centri stessi (1,11%).

C14. Grafico 4 /A • Percentuale di migranti effettivamente rimpatriati tra quelli trattenuti nei centri per il rimpatrio

Nel 2021 - come ha documentato il Garante delle persone private della libertà personale - risulta che solo il 49,7% dei migranti trattenuti nei centri per il rimpatrio sia stato effettivamente rimpatriato.



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Garante delle persone private della libertà personale, dati a cura degli autori del [Rapporto](#) • [Scaricare i dati](#) • Creato con [Datawrapper](#)

È evidente che la limitazione della libertà personale di un soggetto cui non sia ascritta nessuna responsabilità penale, finalizzata soltanto a un rimpatrio che viene effettivamente eseguito solo nella metà dei casi, risulta ancor meno accettabile proprio perché, appunto, fine a se stessa.

Non risultano superate neppure le criticità che hanno caratterizzato la soluzione delle navi quarantena, già illustrate nella scorsa edizione del rapporto. Benché limitato all'inizio dell'anno nel suo ambito applicativo ai soli migranti effettivamente giunti sul territorio nazionale e non a chi vi soggiornasse già precedentemente, il trasferimento coattivo su "navi quarantena" di migranti effetto del solo dato della positività al virus, sulla base di un mero atto amministrativo generale, suscita diverse perplessità.

Esso rappresenta infatti un caso grave di limitazione della libertà personale in forme e modi non legislativamente previsti, suscettibile di rilevare anche in termini di discriminazione essendo una misura di sorveglianza sanitaria rivolta ai soli stranieri.

Inchieste giornalistiche hanno peraltro dimostrato come il trattenimento superi di media, e di molto, la durata bisettimanale prevista in generale per l'isolamento, potendo giungere sino a 40 o 50 giorni (Micromega.it).

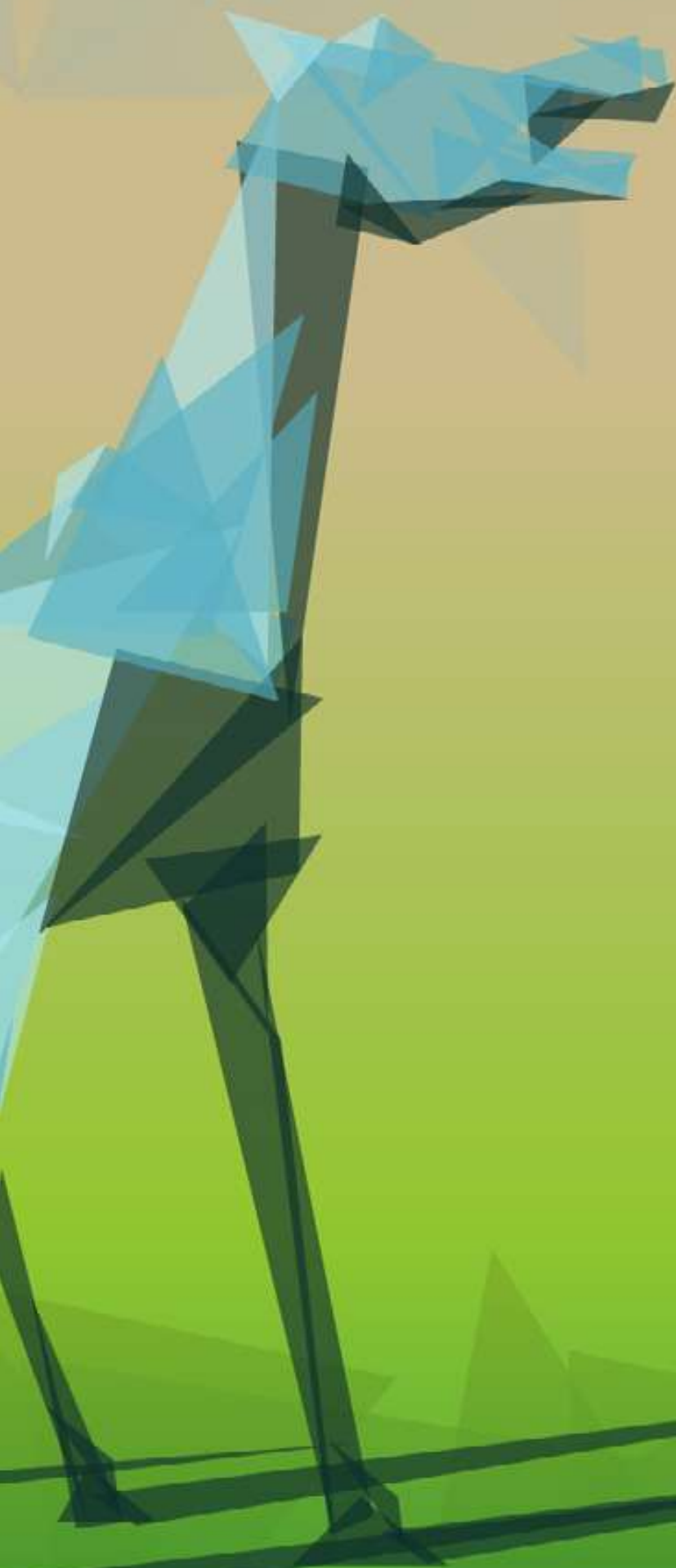
Rispetto ai minori stranieri non accompagnati che sono stati in una prima fase anch'essi trattenuti nelle navi quarantena, si è peraltro dovuto attendere l'intervento giurisdizionale per chiarire la necessità di segnalare alla Procura Minorile la presenza di minori per la nomina di un tutore "*senza attendere la conclusione della quarantena*".

È dunque quanto mai necessario superare questo tipo di misura di sorveglianza sanitaria ed evitare che si normalizzi ciò che non poteva essere che emergenziale, ancora un volta ai danni dei cittadini stranieri.

Capitolo

15. Salute mentale

Scritto da: Antonio Esposito



Introduzione, vivere in un tempo di guerra

Mentre scriviamo, l'attualità ci restituisce le migliaia di bambini, donne e uomini morti dopo l'ennesimo bombardamento, i milioni di profughi, le città distrutte, i crimini, le atrocità e le violenze quotidiane di una nuova guerra nel cuore dell'Europa, quella che, almeno al momento, si combatte in Ucraina, e le cui ripercussioni, nel medio e lungo periodo, adombrano presagi sempre più funesti. Una guerra che segue, senza soluzione di continuità, una crisi pandemica, quella determinata dal Covid, ancora in atto su scala planetaria che, secondo ultimi studi¹⁷³, avrebbe determinato oltre 18 milioni di morti, incidendo in profondità sulla nostra stessa condizione di esseri umani, sulle nostre possibilità e modalità di esperire tempo, spazio e relazioni. E ancora, questa guerra si aggiunge a tutti gli altri conflitti in corso nei diversi continenti del pianeta¹⁷⁴, con il loro appetito mai sazio di sangue e disperazione, di milioni di altre genti in fuga che raggiungono l'Occidente chiedendo asilo e accoglienza e che, sempre più spesso invece, ricevono dinieghi e respingimenti, allontanati a una distanza d'offesa che mortifica il diritto internazionale e il senso stesso di umanità.

Questo tempo sembra opprimere e annichilire finanche la speranza, quale memoria del futuro che permette di costruire un ponte tra ciò che è stato e ciò che sarà senza arrendersi alla banalità del "non può essere altrimenti".

Ci troviamo, così, al cospetto di un duplice, mortale rischio: da un lato, a fronte di una sorta di eterno ritorno dell'identico bellico, pur nelle sue diversifaccettature, il considerare questo stato di guerra che viviamo, tutti questi eventi, come ineluttabili, quale condizione e destino che apparirebbero innatamente all'essere umano in quanto tale; dall'altro lato, a fronte della portata storica di questi accadimenti, si può perdere il legame che, non solo in senso derivato ma anche derivativo, li unisce alle esperienze e alle condizioni soggettive di esclusione e sofferenza, come se le diverse forme di deprivazione e dolore fossero esclusivamente conseguenza di questi eventi funesti e non anche il germoglio dal quale è potuta nascere la loro stessa possibilità.

È evidente, e pure i discorsi pubblici continuamente lo mostrano, come guerre e pandemie, portando lutti, distruzione, perdita e morte, siano germinativi di nuove, profonde affezioni. A fronte di tanto devastante fragore, delle bombe, dei missili, delle sirene antiaeree e di quelle dei mezzi di soccorso, delle immagini che attraverso tutti i media li raccontano, restano invece ancor più nascoste, silenziate, taciute, quelle condizioni di esclusione e sofferenza in cui soprattutto i più deboli, i più fragili, vivono una quotidianità che mai è definita "epocale".

Tuttavia, è proprio nelle fratture di dolore di queste esistenze, nella loro dicotomia tra chi ha e chi non ha, tra vincitori e vinti, inclusi ed esclusi, sani e patologici, che si "prepara" lo stato di guerra, al di là di ogni presunto innatismo, come parte dei più complessi dispositivi di governo dei viventi.

.....
173 Cfr. COVID-19 Excess Mortality Collaborators, *Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality*, 2020–21, in "The Lancet", 10 marzo 2022, on line all'indirizzo [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02796-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02796-3)

174 Per una prima panoramica sui conflitti attivi nel mondo si rinvia ai dati forniti dall'Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), consultabili all'indirizzo <https://acleddata.com/#/dashboard> e alle pubblicazioni annuali dell'Atlante dei conflitti e delle guerre nel mondo, cfr. <https://www.atlanteguerre.it/>

Esclusione, sofferenza, guerra, seguendo la lezione di Sergio Piro

Per provare a resistere allo smarrimento, evitando il rischio di semplificazione cui si è appena accennato, si è trovata la guida di uno scritto di vent'anni fa di Sergio Piro, *Esclusione sofferenza guerra*¹⁷⁵, che sarà la guida delle riflessioni di questo capitolo (e per questo sarà citato in modo esteso). È uno scritto breve, eppure molto denso, realizzato per tesi, durante la guerra in Afghanistan e prima dell'invasione dell'Iraq, che mostra, ancora oggi, una sua dirimente attualità e forza.

Ci aiuta, innanzitutto, fin dalla prima tesi, a ricomporre il quadro di analisi: «*Le prassi di aggregazione antropica*, pienamente rispettose dei diritti di tutte le componenti sociali, dei sottogruppi e dei singoli, e *le prassi di esclusione sociale*, contrassegnate da un'attiva e violenta negazione dei diritti di componenti sociali, di sottogruppi, di singoli, sono aspetti parziali – cioè *di parte*, di *una parte*, di *un groviglio parziale* – dell'accadere antropico complessivo. Queste prassi sono compresenti e continuamente modulate da spinte generali di carattere economico e culturale. La pace e la guerra sono gli aspetti più evidenti ed estremi di questa attitudine antitetica fondamentale delle società umane antropologicamente e storicamente note»¹⁷⁶. Esiste un *continuum*, uno stretto legame tra stato di guerra ed esclusione sociale: «La guerra, lo sfruttamento dei popoli militarmente deboli, le diseguaglianze economiche, la rapina delle risorse, la negazione del diritto di sopravvivenza, la negazione della cultura e del progresso, il dominio dei ricchi sui poveri e dei forti sui deboli, la distruzione della natura, tutto ciò si collega senza soluzione di continuità con le condizioni di esclusione sociale circoscritta e di violenza diffusa, presenti con evidenza massima e crescente all'interno degli stati imperiali dominanti e delle società del benessere»¹⁷⁷. In tale prospettiva, le diverse forme di esclusione si presentano come stato di guerra attiva contro le fasce e le categorie di popolazione che ne sono vittima: «Le forme di *esclusione sociale a fascia* (*versus* le donne, le persone di diversa condizione sociale, le persone di diversa cultura o lingua o aspetto esterno, gli omosessuali, i transessuali, i disoccupati, etc.) o *circoscritta* (*versus* i disabili, i malati mentali, i tossicodipendenti, i vagabondi, etc.) si costituiscono come negazione di diritti delle persone perseguitate e come stato di attiva guerra contro di esse. Queste considerazioni sulla indeclinabile continuità fra gli accadimenti antropici generali e quelli più ristretti, cioè microsociale, nulla tolgono alla considerazione della specificità medica e/o psico-antropologica di alcuni tipi di sofferenza e/o di inabilità, né all'importanza di un agire specifico in tali condizioni o componenti»¹⁷⁸.

La guerra, dunque, «si rivela in ogni forma di odio, di aggressività, di oppressione, di persecuzione, di sadismo macro-sociale, micro-sociale, singolare»¹⁷⁹, e considerarla un destino dell'uomo è parte di un ordine del discorso volto al suo perpetuarsi: «Le teorie innatistiche sugli istinti di morte e sulla loro ineliminabilità sono al servizio della guerra e dell'esclusione. L'evoluzione linguistica, concettuale, affettiva, sociale e politica della specie umana ha costantemente dimostrato la modulabilità estrema dei comportamenti iniziali, detti istinti, della loro facile trasformazione e inversione»¹⁸⁰. Rappresentano, quindi, chiare manifestazioni di guerra «tutte le forme di negazione dei diritti degli altri, di violenza personale, di gelosia, di stupro, di assoggettamento ideologico, comportamentale, religioso e culturale, di oppressione delle donne e degli uomini, che versano in condizioni presunte o reali di difficoltà. Tutte queste modalità costituiscono o modulano o sovradeterminano

.....

175 S. Piro, *Esclusione sofferenza guerra: tesi provvisorie approvate dall'Operativo esclusione sofferenza*, Città del Sole, Napoli, 2002. In questo capitolo si utilizzerà il testo come ripubblicato dall'autore con il titolo *Tesi provvisorie sulla guerra, sull'esclusione sociale, sulla privazione dei diritti, sulla sofferenza oscura*, in "Rivista sperimentale di freniatria", VOL. CXXIX, N. 1, 2005, pp. 27-52, indicando esclusivamente il numero della tesi citata.

176 Ivi., tesi 1

177 Ivi., tesi 1.2.

178 Ivi., tesi 1.5.

179 Ivi., tesi 2.2.

180 Ivi., tesi 2.2.1

la sofferenza oscura»¹⁸¹. Nelle fratture di dolore delle esistenze quotidiane, nelle loro dicotomie cui abbiamo precedentemente accennato, nella sofferenza oscura che si realizza nel suo determinarsi come condizione sociale intessuta di relazioni, si addensano esclusione sociale e guerra: «Quella sofferenza oscura, che viene comunemente detta malattia mentale, depressione, nevrosi, disadattamento, condizione psicopatologica, etc., è impregnata di esclusione sociale e di guerra (violenza intersingolare e plurale), talora già nel suo determinarsi, sovente nel suo radicarsi e complicarsi, sempre nella sua immersione sociale e nelle relazioni che vi attengono»¹⁸². Queste caratterizzazioni risultano essenziali sia che la sofferenza nasca prioritariamente da una malattia biologica, sia che invece venga determinata da una problematica interiore:

«Qualunque modo della cura che non tenga conto di questa realtà è destinato a rivelarsi come un'ulteriore atto di guerra contro la singolarità sofferente, una maggiore e più grave esclusione [...] Nelle donne e negli uomini, in cui una malattia biologica sia da riconoscersi come movente primo della sofferenza, non cessa mai la determinante influenza dell'immersione nel sociale fluente sul destino singolare: l'esclusione e la guerra gettano il singolo al livello più basso e più avvilito delle sue potenzialità [...] Del pari, nelle donne e negli uomini in cui una problematica interiore sia da riconoscersi come movente primo della sofferenza, non cessa mai la determinante influenza dell'immersione nel sociale fluente sul destino singolare: l'esclusione e la guerra impediscono al singolo il mutamento della sofferenza in progetto di vita, in potenza d'espressione, in capacità di modificare o rendere agibili le condizioni microsociale circostanti»¹⁸³.

Secondo Sergio Piro, nella lotta anti-istituzionale che in Italia portò al superamento del manicomio erano noti e praticati i principi per cui nessuna cura della sofferenza oscura è possibile senza antagonizzazione della esclusione e della guerra, e, conseguentemente, non può definirsi cura qualsivoglia tecnica che, in qualunque modo, aumenti l'esclusione e stimoli la guerra, o anche resti neutrale abbandonando di fatto il singolo. Conseguentemente, «l'impegno attivo contro l'esclusione e la violenza include necessariamente anche tutti gli interventi psicologici, medici, progettuali (riabilitativi nelle terminologie d'uso), ambientali, pedagogici, etc. che il lavoro collettivo, la ricerca autentica, l'esperienza, la sperimentazione dei servizi abbiano dimostrati utili nella cura della sofferenza e nel mutamento del destino singolare [...] Non si può in alcun modo ravvisare in coloro che si occupano della sofferenza oscura una capacità di liberazione dall'esclusione e di antagonizzazione della violenza che non derivi dalla generale coscienza della condizione umana in questa parte della storia, dalla pratica, dall'esperienza, dalla libera ricerca»¹⁸⁴.

Negli anni, tuttavia, secondo Piro, la consapevolezza e la pratica di questi principi sono venuti meno, in un processo di svuotamento dell'intervento teorico e pratico per la cura della sofferenza oscura che ha accompagnato il trionfo del liberismo e dei partiti di destra, la dissoluzione delle sinistre istituzionali, la caduta clientelare e corporativa di organizzazioni dapprima propulsive (Piro richiama esplicitamente l'esempio di Psichiatria democratica), il depauperamento dello Stato sociale, l'accentuarsi della corruzione politica e delle forme di collusione con la criminalità organizzata, "l'ibernazione" dei movimenti politici alternativi. Si è avuto così, sostiene lo psichiatra napoletano: «[...] l'evidente restaurazione delle pratiche manicomiali, in tutta la loro massima potenzialità bellica, nei servizi territoriali e ospedalieri nati con la riforma e divenuti in buona parte del territorio nazionale luoghi di detenzione, di alienazione terapeutica, di distruzione farmacologica di ogni progettualità e di ogni senso, di abbandono dei sofferenti o di loro cessione all'imprenditoria privata, di negazione di ogni prevenzione e di ogni vero rilancio alla vita (riabilitazione), etc»¹⁸⁵. Questa restaurazione dei dispositivi manicomiali, innanzitutto quello dell'internamento, con "tutta la loro massima potenzialità bellica", si realizza nelle storie, si rende esplicito nelle prassi, si attualizza nei luoghi che di seguito andiamo a ripercorrere.

.....

181 Ivi., tesi 2.2.3

182 Ivi., tesi 3

183 Ivi., tesi 3.1, 3.1.1, 3.1.2.

184 Ivi., tesi 3.2.2, 3.3

185 Ivi., tesi 3.4.2

Storie di guerra quotidiana: Wissem morto legato in ospedale

Ancora con grande lucidità ed efficacia, pure anticipando alcune traiettorie storiche che diventeranno evidenti soprattutto in questi ultimi venti anni, le riflessioni di Sergio Piro ci portano a ragionare sulla condizione dei migranti: «Ogni donna e ogni uomo hanno il diritto di porre la loro residenza su questo pianeta dovunque essi vogliano. Pertanto ogni legge sull'emigrazione-immigrazione, anche la più tollerante, è di per se stessa immorale (dove «immorale» è tutto ciò che lede i fondamentali diritti umani) [...] Le leggi sull'immigrazione sono generalmente poste da quei paesi che vivono nell'opulenza a loro derivata dalla rapina coloniale dell'Evo moderno e dai cospicui e accresciuti vantaggi della fase post-coloniale [...] La forma mentis propagandata nei paesi ricchi si basa sul nazionalismo o sul regionalismo e sulla presentazione dei vantaggi della rapina coloniale e di uno sviluppo industriale selettivo e localizzato come frutto della particolare labiosità e superiorità civile dei cittadini dell'etnia locale (invece che sulla facilità di disporre di risorse), con un ulteriore incremento secondario degli atteggiamenti razzisti, delle persecuzioni degli immigrati, delle organizzazioni xenofobe. Entità etniche nuove ed inedite sono inventate a tale scopo e lanciate a stimolo delle peggiori ideologie regressive di massa (così come avviene nel nord dell'Italia e non solo lì)»¹⁸⁶.

Contro gli immigrati si sviluppa, così, un perpetuo stato di guerra: «La condizione degli immigrati è dunque immersa nella discriminazione, nell'esclusione, nella persecuzione razziale, nello sfruttamento selvaggio del lavoro "nero", nell'obbligo alla prostituzione e alla criminalità, nella condanna alla sporcizia, alla periferia, al degrado, nel sorriso e nei doni di Natale dei ricchi pietosi (conservative compassionate), nel sostegno dei partiti politici "progressisti" e autori perciò di leggi discriminatorie "migliori" [...] Le collettività occidentali ricche sono dunque impegnate nella guerra contro gli immigrati e quelle descritte nel punto precedente sono le fenomenologie più frequenti ed evidenti della guerra»¹⁸⁷.

La storia di Wissem Ben Abdel Latif, dal suo arrivo in Italia fino alla morte in un Spdc, manifesta in tutta la sua tragicità, l'evidenza di quanto abbiamo fino ad ora descritto. Riprendiamo l'evoluzione di quanto è accaduto a questo giovane tunisino dal documento realizzato dal "Comitato Verità e Giustizia per Wissem"¹⁸⁸, promosso dalla sua famiglia, dall'associazione LasciateCIEntrare, dalla Fondazione Franca e Franco Basaglia e dall'Associazione Sergio Piro, a cui, insieme a tante altre associazioni e singoli, anche *A Buon Diritto* ha aderito.

Wissem Ben Abdel Latif è morto il 28 novembre 2021, a 26 anni, in un reparto psichiatrico di Diagnosi e Cura (SPDC) di un Ospedale pubblico italiano, il San Camillo, a Roma, legato per giorni braccia e gambe a un letto di contenzione. Wissem era già stato legato, il 23 novembre, in un altro Ospedale, il Grassi di Ostia, e dal quale il 25 novembre viene trasferito "per competenza territoriale". Questo il breve riepilogo della sua storia, consumatasi in meno di due mesi dal suo arrivo in Italia.

Il 2 ottobre 2021 Wissem sbarca a Lampedusa. Al momento dello sbarco risulta orientato nello spazio e nel tempo, non viene accertato alcun disturbo, nemmeno sulla nave quarantena dove viene condotto il giorno successivo per le disposizioni anti-Covid.

Il 13 ottobre 2021 è trasferito al Centro per il rimpatrio (Cpr) di Ponte Galeria senza aver mai potuto fare richiesta di protezione internazionale. All'ingresso nel Cpr risulta ancora orientato nello spazio e nel tempo.

.....
186 Ivi, tesi 7, 7.1, 7.1.1.

187 Ivi, tesi 7.1.2, 7.1.3.

188 Cfr. documento del "Comitato Verità e Giustizia per Wissem" consegnato agli organi di informazione in occasione della conferenza stampa di presentazione dello stesso Comitato, tenutasi il 14 marzo 2022 presso Associazione della Stampa Romana. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla pagina fb del Comitato all'indirizzo <https://www.facebook.com/ComitatoperWissem>

Alcuni video girati con un cellulare di uno dei suoi compagni documentano le condizioni di detenzione in cui è costretto con tanti altri migranti, alcuni testimoni raccontano di violenze perpetrate ai suoi danni.

Il 23 novembre 2021 dopo appena due visite effettuate dallo psichiatra del Centro di salute mentale (Csm), su richiesta della psicologa del Cpr, dopo 40 giorni di detenzione, Wissem, con una diagnosi che appare affrettata e non verrà più rivalutata, è inviato al Pronto Soccorso di Ostia e da qui, il 25, trasferito, senza opporre resistenza a Roma, dove resta durante tutto il ricovero legato a un letto sovrannumerario in corridoio. Non c'è traccia di un colloquio psichiatrico approfondito che inquadrò lo stato psichico di Wissem, e viene confermata la diagnosi di ingresso al pronto soccorso. D'altro canto, durante il ricovero, non formalizzato in Tso, Wissem non incontra alcun mediatore culturale, nessuno che consenta di superare almeno la barriera linguistica.

Il 24 novembre 2021 l'esecutività dei provvedimenti di respingimento e di trattenimento presso il Cpr di Ponte Galeria viene sospesa dal Giudice di Pace di Siracusa. Wissem dovrebbe essere rimesso in libertà, ma nessuno gliene dà notizia, mentre è ancora sedato e contenuto in Ospedale. La contenzione fisica è accompagnata da una terapia psicofarmacologica estremamente pesante, determinando l'assurdo logico per cui il paziente viene sottoposto a contenzione in quanto sedato. Wissem resta contenuto e sedato fino alla morte, e nonostante alcuni esami clinici gravemente alterati potrebbero indicare un pericoloso danno muscolare o cardiaco, durante il ricovero a Roma non viene nemmeno sottoposto a un banale elettrocardiogramma.

All'alba del 28 novembre 2021, Wissem muore per arresto cardio circolatorio, legato a un letto nel corridoio di un reparto psichiatrico, una prassi che discende direttamente dall'armamentario manicomiale, dopo aver attraversato il Mediterraneo su un barcone, senza mai aver vissuto in Italia un solo momento di libertà, senza aver potuto esercitare i diritti di richiedente asilo e subendo una detenzione amministrativa che sarebbe dovuta cessare prima della sua morte. L'esame autoptico viene eseguito senza informare i familiari, che sapranno della morte di Wissem solo giorni dopo l'accaduto.

Secondo il Comitato, «La morte di Wissem poteva e doveva essere evitata. Dalla cartella clinica di Wissem, estremamente scarna, sembrano emergere incongruità e mancanze. Chiediamo se non si sia determinata, in assenza di adeguati esami diagnostici, la tragica sottovalutazione delle sue complessive condizioni di salute, anche rispetto alle terapie somministrate. Ancora, chiediamo perché non sia stata rivalutata la diagnosi psichiatrica di ingresso, perché non siano stati realizzati colloqui psichiatrici alla presenza di un mediatore, perché non c'è traccia nemmeno della formalizzazione giuridica del ricovero attraverso il trattamento sanitario obbligatorio»¹⁸⁹. Ricordando le altre tragiche morti per contenzione (di cui, da Antonia Bernardini a Franco Mastrogiovanni ed Elena Casetto, pure nelle precedenti annualità di questo rapporto si è raccontato), e riprendendo la sentenza della Cassazione sul caso Mastrogiovanni¹⁹⁰, il Comitato afferma che «legare una persona non può mai essere considerato un atto terapeutico». Sulla scorta di quanto abbiamo già scritto, aggiungiamo solo che legare una persona è sempre e comunque un atto di guerra, dichiarato e attuato contro chi è contenuto e contro i diritti fondamentali alla cura, alla libertà e alla dignità personali.

.....

189 Ivi.

190 Cfr. Corte di Cassazione, Sezione V, sentenza n. 50497 del 20/06/2018 (depositata il 7 novembre 2018)

Scenari di guerra quotidiana: quando in psichiatria tornano le sbarre

Come abbiamo visto, la morte di Wissem si consuma tra le mura di due reparti psichiatrici ospedalieri. Il Diagnosi e cura del San Camillo, in cui muore, è così descritto dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale dopo una visita ispettiva del 30 dicembre 2021: «I locali di questo Spdc sono, nel complesso, non adeguati alle esigenze dei pazienti. Il dehors è uno spazio di cemento, privo di copertura dagli agenti atmosferici, trovato sporco nel giorno della visita, con arredi (qualche sedia) visibilmente rimediati e non pensati per i pazienti. Nessun paziente era in tale area e quelli con cui il Garante nazionale ha parlato hanno confermato di non utilizzarlo per una qualsivoglia attività. Il muro che lo delimita è oltretutto facilmente scavalcabile.

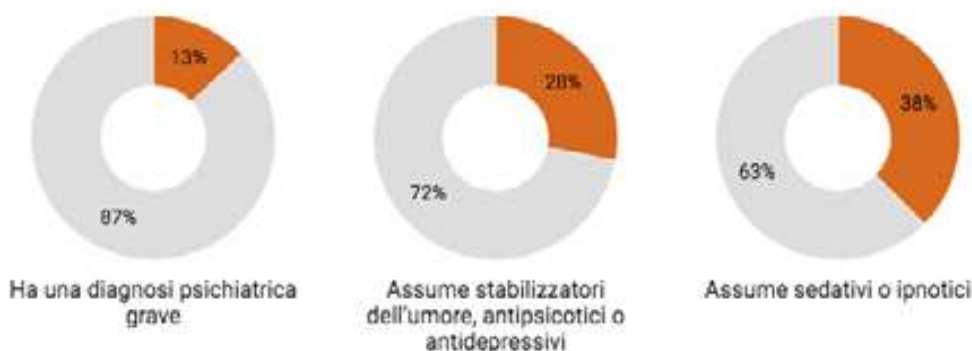
È apparso evidente che tale spazio fosse utilizzato solo per fumare, dato lo strato di cicche trovato sul suo lastricato. D'altra parte, il locale interno per il fumo consiste in una piccola stanza priva di un sistema funzionante di ricambio dell'aria, con la persiana della finestra chiusa con un lucchetto. Le scritte che ricoprono interamente le pareti riportano date risalenti a diversi anni fa, segno che da tempo tale locale non viene ridipinto o ripulito. Le sale comuni sono estremamente ridotte in numero e in dimensione, arredate con tavolini di colore celeste chiaro, più adatto a un asilo infantile che non a un locale per adulti, emblematico di una proposta "trattamentale" di tipo infantilizzante.

La sala, del resto, viene utilizzata solo per vedere la televisione, mangiare insieme (anche se i posti a sedere sono inferiori al numero dei posti letto disponibili), fare qualche minima attività. L'aggettivo minima è utilizzato volutamente perché è stato riferito al Garante nazionale che, nonostante l'organico preveda assistenti sociali e terapisti per la riabilitazione, di fatto queste figure sono del tutto assenti, con inevitabili ricadute sulla gestione dei pazienti e sul loro percorso terapeutico.

Il Garante nazionale ha osservato con stupore che le persone erano costrette a stare sempre con la luce artificiale accesa, nonostante tutte le stanze e i corridoi fossero dotati di ampie finestre. A tale stupore è stato risposto che le persiane sono tenute quasi tutte chiuse perché i perni che consentono di tenerle aperte sono rotti da tempo.

C15. Grafico 1 • Malati psichiatrici e assunzione di sostanze psicotrope negli istituti di pena italiani

■ Sì ■ no



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

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

Il risultato, in un ambiente ospedaliero istituzionalmente dedicato alla “cura” (citata nel nome stesso del Servizio) e altrettanto istituzionalmente concepito per evitare segregazione e volto a ricostruire un percorso di riconnessione con l’ordinarietà della vita e della propria gestione, si vive con le finestre oscurate e con la luce artificiale perennemente accesa, così sopprimendo alla mancata manutenzione»¹⁹¹.

In luoghi di questo tipo, troppo spesso la cura è prostituita nel contenimento farmacologico e fisico di una persona sofferente, cui viene negata anche la più elementare possibilità dialogica e relazionale. Questo accade perché, come già approfondito nel passato rapporto, al manicomio sopravvive il dispositivo dell’internamento, spesso in modalità *prêt-à-porter* che, anche in assenza di una validazione normativa, si reitera in tutti quei luoghi in cui si realizzano forme di riduzione della libertà in nome della cura o della sicurezza. Così, tradendo i principi costitutivi della riforma del 1978, tanto nei reparti ospedalieri e nelle residenze variamente denominate, quanto nei servizi territoriali, si riproducono teorie e prassi del mondo asilare in nuovi spazi d’internamento. Riprendiamo ancora Sergio Piro: «[...] i reparti ospedalieri, nei quali la crisi doveva essere compresa nel suo senso umano e nella sua potenzialità trasformazionale (oltre che intelligentemente medicata), si sono sovente trasformati in reparti di ammissione manicomiale con camicie di forza, grave ottundimento farmacologico, degenze illegalmente lunghe; le residenze per persone che non potevano vivere in famiglia sono diventate reparti manicomiali, chiusi a chiave a doppia mandata; i servizi territoriali che dovevano conoscere appieno il loro territorio, accettare, intervenire senza risparmio di tempo e di impegno sono sovente divenuti squallidi ambulatori, capaci solo di erogare farmaci»¹⁹².

A restituire plasticamente questa riduzione manicomiale dei luoghi nati dallo smantellamento degli Ospedali psichiatrici è intervenuta, alla fine di marzo 2022, la notizia, salita agli onori della cronaca nazionale dopo un articolo del Secolo XIX¹⁹³, delle sbarre e di una doppia grata di ferro a separare, nell’ospedale Sant’Andrea di La Spezia, i pazienti psichiatrici ricoverati dai visitatori: «Da una parte una sedia, vecchia, con lo schienale in legno, lasciata lì per familiari e amici, ma che sembra quasi dimenticata. Dall’altra, i pazienti, in un cortile di pochi metri quadrati che da tempo si è trasformato in una sorta di sala per i colloqui. In mezzo una doppia grata di ferro, alta fino al primo piano dell’edificio, chiusa con dei lucchetti, che ricorda tanto quella di un carcere, così stretta da rendere difficile vedere bene il volto di chi si trova dall’altra parte»¹⁹⁴.

La giustificazione? «La presenza delle grate - spiega Rosanna Ceglie, la primaria di Psichiatria dell’ospedale Sant’ Andrea di La Spezia - serve a separare lo spazio esterno proprio dell’ospedale da quello della sezione uomini del reparto psichiatrico. Inizialmente una sola grata delimitava il reparto dall’esterno, poi ne è stata montata una seconda a distanza di circa due metri per evitare il passaggio di alcunché di vietato dall’esterno e che rispetta anche la distanza di sicurezza per il Covid. Sicuramente avremmo voluto offrire ai nostri pazienti delle strutture esterne che potessero essere esteticamente meno evocative di una chiusura così netta.

Ovviamente lo spazio fra le due grate non è stato mai utilizzato in alcun modo e la sedia che è stata posta al di là del reparto rappresenta soltanto un gesto di cortesia nei confronti di quel parente che non potendo entrare ma volendo comunque aspettare il proprio caro, anche solo per vederlo da lontano, avesse desiderato sedersi »¹⁹⁵. Il sottosegretario alla Salute ha annunciato un’indagine ministeriale e sul caso è stata depositata una interrogazione parlamentare alla camera dei Deputati. Commentando la notizia attraverso i social network, Mariagrazia Giannichedda, presidente della Fondazione Franca e Franco Basaglia, ha scritto: «Zombies a La

.....

191 Cfr. Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, lettera-rapporto concernente la visita del 30 dicembre 2021 al Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) dell’Azienda Ospedaliera San Camillo-Forlanini, consultabile sul portale del Garante all’indirizzo https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/dettaglio_contenuto?contentId=CNG13330&modelId=10019

192 S. Piro, cit., tesi 4.2.3.

193 Cfr. T. Ivani, *La Spezia, pazienti psichiatrici dietro le sbarre. La protesta dei parenti: “È inumano”*, in “Il Secolo XIX” 27 marzo 2022, consultabile via web all’indirizzo <https://www.ilsecoloxix.it/italia/2022/03/27/news/pazienti-psichiatrici-dietro-le-sbarre-la-protesta-dei-parenti-e-inumano-1.41332938>

194 Ivi.

195 Cfr. Redazione Ansa, *A Spezia visite a pazienti psichiatrici dietro le sbarre*, agenzia del 28 marzo 2022 consultabile all’indirizzo https://www.ansa.it/liguria/notizie/2022/03/28/a-spezia-visite-a-pazienti-psichiatrici-dietro-le-sbarre_6027431e-0f74-42ed-a0f3-faa712ea6d6d.html

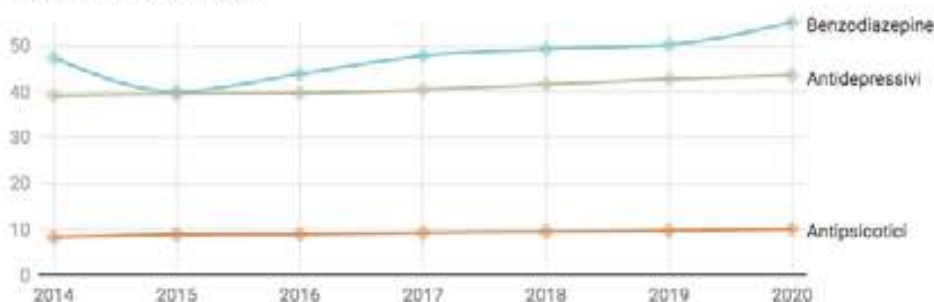
Spezia. Sono emersi direttamente dal primo Novecento gli psichiatri del Servizio di diagnosi e cura dell'ospedale Sant'Andrea di La Spezia: seguendo i dettami della legge manicomiale del 1904, custodia innanzitutto e sempre, naturalmente per il bene dei pazienti, i quali si ritrovano imprigionati senza delitto, né giudizio, né colpa. Non è la banale e frequente porta (a volte o sempre) chiusa quella di La Spezia, qui hanno riscoperto le sbarre, diventate alte fino al soffitto per via, dicono, di qualcuno che un giorno le ha scavalcate per scappare. Fra un certo numero di anni, dichiara il presidente della Regione, ci sarà un ospedale nuovo... con sbarre nuove, probabilmente, se non ci saranno psichiatri con teste nuove, umani, vivi, che abbiano imparato cosa può esserci al posto delle sbarre»¹⁹⁶.

A noi resta da aggiungere solo che quelle sbarre, come tutti i letti di contenzione, le fascette, le grate alle finestre, le tecniche di contenzione ambientale e farmacologica, tutte le prassi e gli strumenti di internamento, trasformano questi spazi in scenari di guerra.

Prassi di guerra quotidiana: la psicofarmacologia totalitaria

C15. Grafico 2 • Consumo di antidepressivi, antipsicotici e benzodiazepine in Italia

Il grafico mostra l'aumento del consumo delle sostanze elencate in DDD/1000 abitanti die pesate¹ negli anni dal 2014 al 2020



¹ I consumi sono espressi in DDD/1000 abitanti die, ovvero il numero medio di dosi di farmaco consumate giornalmente 1.000 abitanti
vai su rapportodiritti.it

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> - Fonte: L'uso dei Farmaci in Italia - Rapporto Nazionale Anno 2020 - AIFA. Tabelle 3.6.2b, 2.6.10b - Scansione i dati - Creato con Datawrapper

Come pure si è già accennato nelle precedenti annualità di questo rapporto, oggi l'universo psichiatrico, sulla scorta delle classificazioni diagnostiche imperanti, produce processi di medicalizzazione e patologizzazione di sfere sempre più ampie del vissuto quotidiano. Processi spesso incapaci di una lettura efficace e autentica dei percorsi di sofferenza, strettamente associati all'esponentiale aumento di prescrizioni e consumo di psicofarmaci. D'altro canto, tanto nei reparti ospedalieri quanto nei servizi territoriali, l'intervento psichiatrico pare teso più a "silenziare" farmacologicamente i sintomi che a farsi realmente carico della sofferenza, addivenendo a utilizzare una *camisolle chimique* che in alcuni casi sostituisce il *gilet de force*, in altri, come quello di Wissem, ne rafforza i legacci. Anche Piro, nelle tesi che qui stiamo utilizzando, torna più volte su questi temi, arrivando a denunciare come «La globalizzazione capitalistica della psichiatria si costituisce e si esprime

196 Il commento alla notizia è in un post del 30 marzo, consultabile sulla pagina fb della Fondazione Basaglia all'indirizzo <https://www.facebook.com/fondazionebasaglia>.

con inesorabile evidenza in alcuni strumenti caratteristici del suo apparato bellico e in particolare: a. nella manualistica diagnostico-statistica delle malattie mentali; b. nella psicofarmacologia totalitaria»¹⁹⁷.

Il discorso, è importante chiarirlo, non è teso a sostenere l'inutilità dell'utilizzo dei farmaci: «Queste considerazioni generali sulle politiche industriali globalizzate nulla sottraggono all'importanza, al valore, all'utilità talora risolutiva di un intervento farmacologico pienamente inserito nella comprensione del senso della sofferenza, delle relazioni umane e sociali che – nella storia e nel presente del singolo – vi ineriscono, della consapevolezza dell'esclusione concomitante», tuttavia, «[...] queste modalità complessive di dazione di senso sono sempre più oscurate e marginalizzate dai tanks e dalle blue bombs della psichiatria psicofarmacodipendente e dei progressisti capovolti»¹⁹⁸.

Così, nella mancata volontà e incapacità a restituire accoglienza, ascolto, dialogo alla sofferenza, sì da rifiutarne l'irreversibilità e antagonizzare le forme di esclusione, si producono forme di cronicizzazione e dipendenza che opacizzano i vissuti, a volte intere esistenze. E, a corollario di quella che Piro chiama *religione psicofarmacologica*¹⁹⁹, laddove si evidenziano forme patologiche classificate “farmaco – resistenti”, la psichiatria non rinuncia al suo armamentario più violento, dalla psicotomia all'elettroshock, fino alle più moderne e sofisticate tecniche di *brain modulation*, lungo un cammino in cui diventa labile il confine tra curare e punire²⁰⁰.

Strumenti di guerra quotidiana: arrivano i taser

Quando, nel giugno 2018, il ventunenne Jefferson Garcia Tomalà viene ucciso dai colpi di pistola esplosi (secondo la ricostruzione della Questura), dopo una colluttazione col giovane armato di coltello, da uno dei due agenti della Polizia di Stato giunti sul luogo con un medico per rispondere a una richiesta di emergenza psichiatrica, l'allora capo della Polizia Franco Gabrielli dichiara: «Presto i poliziotti avranno in dotazione i taser, così potranno agire in ulteriori condizioni di sicurezza e non arrecare danno eccessivo alle persone in certi interventi»²⁰¹.

Prevista dai vari “Decreti sicurezza” e quindi arrivata in dotazione, dal 14 marzo 2022, in 18 città italiane, a Polizia, Carabinieri e Guardia di finanza (mentre in molte città si discute di dotarne anche le polizie locali, e il Consiglio comunale di Roma ha già approvato una mozione in tal senso), la pistola elettrica, già durante il periodo di sperimentazione, il 12 maggio 2019, è stata utilizzata su un uomo ricoverato al Diagnosi e cura del Santa Maria Annunziata di Firenze²⁰².

Lo strumento, al di là degli entusiasmi propagandistici con cui, da alcuni, è stato accolto, è estremamente controverso: già nel 2007, la Commissione contro la tortura delle Nazioni Unite ha espresso un giudizio fortemente negativo avverso all'adozione delle armi elettriche previste allora dal Portogallo, arrivando a definirle “strumenti di tortura” il cui utilizzo viola le previsioni della “Convenzione contro la tortura e altre pene

.....

197 S. Piro, cit. tesi n. 4.

198 Ivi, tesi 4.0.

199 Ivi., tesi 4.2.5.

200 Per i primi approfondimenti su questi temi si permetta il rimando a 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. IX.

201 Cfr. G. Gaetano, *Agente uccide 20enne durante il Tso. Gabrielli «Presto i taser ai poliziotti»*, in “Il corriere della sera”, edizione on line, 12 giugno 2018.

202 Cfr. Dispaccio Ansa 12 maggio 2019, *A Firenze Taser su paziente psichiatrico*, consultabile all'indirizzo https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2019/05/12/a-firenze-taser-su-paziente-psichiatrico_7489e108-6b0e-44bf-aa91-17136f70d49f.html

o trattamenti crudeli, inumani, degradanti”²⁰³. Anche Amnesty International ha sottolineato come gli shock inflitti potrebbero equivalere a trattamenti degradanti o tortura²⁰⁴. Negli Usa, dove sono utilizzate da tempo, si è sviluppata una vasta letteratura scientifica che evidenzia i gravi rischi di morbilità e mortalità legati all’utilizzo delle armi a impulsi elettrici, soprattutto su alcuni soggetti fragili come i pazienti psichiatrici²⁰⁵. Agenzie di stampa come la “Reuters”, hanno condotto importanti e approfondite inchieste dalle quali sono emersi dati allarmanti, a partire dal numero di morti collegate all’utilizzo del taser²⁰⁶.

Di certo, soprattutto in campo psichiatrico, il ricorso al taser si configura come una misura di contenimento particolarmente violenta, e si fa fatica a collegarne l’utilizzo a un intervento sanitario o, addirittura, a ipotizzarlo come risolutivo per le urgenze psichiatriche o per i trattamenti sanitari obbligatori, anche quelli più complessi. Sembra, piuttosto, essere parte di una strategia militare.

Vittime di guerra quotidiana: bambini con l’etichetta

All’interno del più complessivo dispositivo di medicalizzazione della vita, le famiglie e le scuole sono diventate teatri di un poderoso processo di normalizzazione di standard di comportamento e di obiettivi da perseguire, sempre più numerosi e performanti, il cui mancato raggiungimento non pone in discussione il modello di riferimento o le strutture, scolastiche, familiari, sociali, nelle quali si realizza: piuttosto colpevolizza gli attori considerati “inadeguati” al ruolo. “Bambini con l’etichetta” li ha chiamati in un prezioso lavoro Michele Zappella²⁰⁷, tra i più autorevoli neuropsichiatri infantili italiani, indagando cattive diagnosi e processi di esclusione che accompagnano migliaia di ragazzini individuati come dislessici, autistici, iperattivi.

Così, ad esempio, nella scuola degli ultimi due decenni, in nome dell’inclusione e dell’abilismo, si è assistito alla crescita esponenziale di piccoli alunni che “necessitano del sostegno” o “con Bisogni Educativi Speciali”. Bambini per i quali, in assenza di una adeguata analisi sociale e familiare, la mancata conformità di comportamento o il mancato raggiungimento di parametri di efficienza determinano una definizione patologica che può variare dalle varie gradazioni del “ritardo mentale” (le cattive espressioni evidentemente perdurano in questo orizzonte) all’ADHD, fino alle varie gradazioni di un sempre più ampio (quanto etereo, inafferrabile e minaccioso) “spettro autistico”. Spesso, anche in casi di specifici bisogni clinici, si definiscono inquadramenti diagnostici sempre più standardizzati, a volte fallaci, con conseguenti risposte educative, riabilitative e sanitarie (compresa la prescrizione massiva di psicofarmaci) inadatte e in alcuni casi dannose. Un fenomeno che si espande anche all’età pre-scolare e determina, sin dalla più tenera infanzia, una “carriera morale” del futuro “soggetto disadattato”.

.....

203 United Nations, Committee against torture, Thirty-ninth session Geneva, 5-23 November 2007, Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of the convention. Conclusions and recommendations of the Committee against Torture Portugal, CAT/C/PRT/CO/4, 19 February 2008, consultabile sul portale del Comitato. Lo stesso Comitato tornerà sull’uso del taser e, seppure con dichiarazioni meno stringenti, ne raccomanderà la limitazione dell’utilizzo solo in casi di estrema necessità e in sostituzione di armi letali (Cfr. United Nations, Committee against torture, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Portugal, CAT/C/PRT/CO/5-6, 23 December 2013, consultabile sul portale del Comitato, www.ohchr.org).

204 Amnesty International, Omega Research Foundation, The human rights impact of less lethal weapons and other law enforcement equipment, London, 2015, p. 21.

205 Si rimanda a uno studio condotto dal Criminal Justice Center della Stanford University, che, oltre ai risultati della ricerca realizzata, risulta particolarmente utile anche per reperire una prima bibliografia di merito: J. Neuscheler, A. Freidlin, Report on Electronic Control Weapons (ECWs). Submitted to the city of Berkley, giugno 2015, consultabile on line sul portale <https://www-cdn.law.stanford.edu/>.

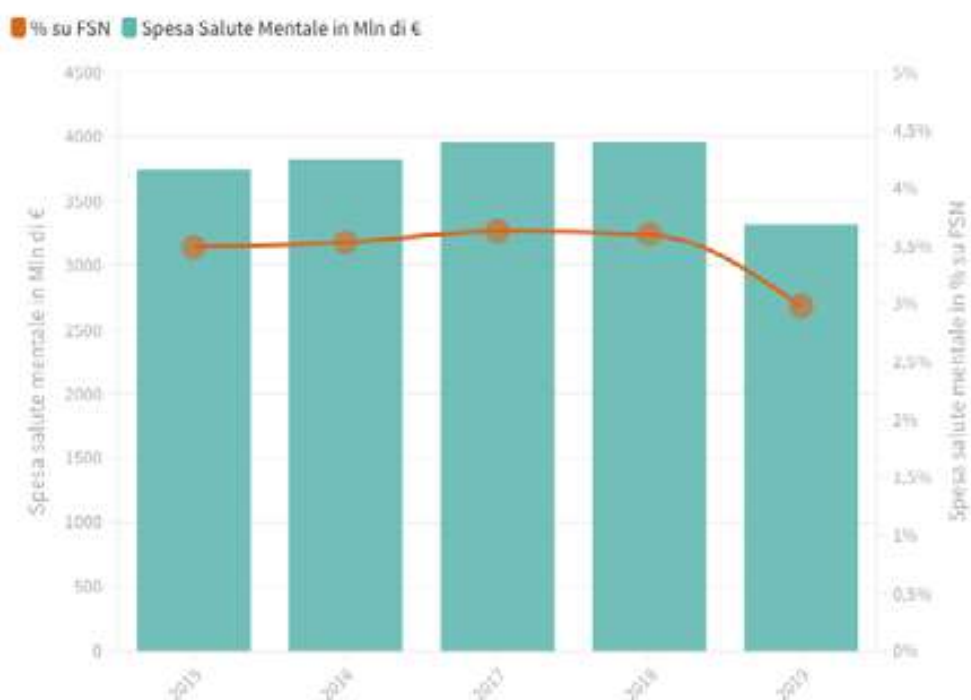
206 L’importante lavoro di inchiesta dal titolo *Shock Tactics. Inside the Taser, the weapon that transformed policing*, è consultabile sul portale della Reuters all’indirizzo <https://www.reuters.com/investigates/section/usa-taser/>

207 Cfr. M. Zappella, *Bambini con l’etichetta. Dislessici, autistici e iperattivi: cattive diagnosi ed esclusione*, Feltrinelli, Milano, 2021

Si assiste ad un processo di deresponsabilizzazione sociale ed educativa, cui le famiglie, più o meno consapevolmente, partecipano, e che ha generato anche un imponente indotto economico ed occupazionale, nel quale trovano ristoro precari dell'insegnamento, tecnici dei saperi psi, case farmaceutiche. I saperi educativi e il ruolo stesso delle agenzie educative, compresa la famiglia, sono stati destrutturati al fine di adeguarsi e adeguare alle categorie piatte dell'abilismo di mercato. Soprattutto, questo processo di normalizzazione dell'etichettamento patologico infantile (che definisce una visione del mondo e produce i correlati discorsi di verità) si ritrova nella programmazione politico-economico ed educativa, nei percorsi scolastici, nel racconto mediatico, finanche nello sguardo stesso dei genitori.

Porre l'attenzione su quanto accaduto e continua ad accadere nell'universo infantile ci dice, allora, anche della necessità di affrontare il tema della salute mentale, superando lo specialismo disciplinare psichiatrico e ponendolo al centro di un dibattito pubblico di ampio respiro, capace di intersecare e tenere insieme più ambiti tematici e discorsivi, a partire proprio da quello educativo. Educarci ed educare alla pace, costruire percorsi educativi che tematizzino e pratichino la pace, dovrebbe essere il primo antidoto a questo tempo di guerra.

C15. Grafico 3 • Spesa per la salute mentale in Mln di Euro e in % su FSN



Fonte: Quotidiano Sanità, Elaborazione SIFP su dati Ministero della Salute e CIPE 2015-2019, Grafico: rapportodiritti.it

Conclusioni: costruire la pace

In questi primi mesi dall'invasione russa in Ucraina spesso, anche chi ha posto la necessità della pace, lo ha fatto a partire dal rischio di una guerra nucleare.

Un conflitto bellico mondiale, è evidente, metterebbe a rischio la sopravvivenza stessa della specie umana. Tuttavia, in questo ordine discorsivo, che pure certamente affronta una questione centrale, si pone, infine, la scelta tra pace e guerra attraverso una sorta di utilitarismo nichilistico che opera per sottrazione e appare congiunturale.

Per paradosso, in questa prospettiva, si potrebbe giungere ad affermare che, messe a bando le armi nucleari, la guerra possa essere giustificata. Costruire la pace non perché abbia valore d'uso o di scambio, ma assumendola, in una dialettica utopistica e quindi reale, come opzione che è valore in sé, costitutiva di una *societas* capace di accettare la sfida della Storia in senso evolutivo e non come eterno ritorno dell'identico, necessita di un impegno trasformativo autentico e transgenerazionale: «La guerra non si antagonizza con un pacifismo generico, qualunquistico o clericale, bensì – probabilmente – con un lungo, composito, contraddittorio e multicolore sforzo trasformativo, che potrebbe impegnare diverse successive generazioni»²⁰⁸.

In questo impegno per la pace, rientra anche il lavoro per superare quella che Eugenio Borgna chiama *L'agonia della psichiatria*: «Una nuova rivoluzione sarebbe oggi necessaria: quella che ridia slancio e passione ai contenuti della legge riforma, e che abbia ad arginare le inerzie e la indifferenza, la dipendenza farmacologica e tecnologica, e la presenza di una opinione pubblica, divenuta estranea al tema della psichiatria e della assistenza in psichiatria, che negli ultimi anni del secolo scorso infiammava gli animi e si accompagnava coralmemente agli ideali della riforma»²⁰⁹.

Perché l'auspicio di Borgna si realizzi pensiamo, però, con Piro, che si debba portare il nostro sguardo e praticare il nostro impegno su un orizzonte più vasto di quello delle “discipline psi”.

La cura per la sofferenza oscura e la lotta contro le forme di esclusione subite da chi la attraversa, riconoscendone il legame con i più complessivi fenomeni di guerra ed esclusione, assume, infatti, valenza politica, e si ridefinisce all'interno di un più vasto panorama d'azione: «L'impegno contro l'esclusione sociale circoscritta nella sofferenza oscura, sia pur nella molteplicità degli orientamenti e nella varietà frammentata delle prassi, è espressione della coscienza delle dimensioni generali dell'esclusione e della guerra e del conseguente impegno antagonistico; è una prassi che ha un senso autentico e complessivo solo se è legata all'orizzonte vasto dell'impegno politico per la pace, per l'eguaglianza planetaria dei diritti umani, per la giustizia sociale e il pari diritto di accesso alle risorse, per la libertà, per la fine del terrorismo materiale e culturale contro i popoli oppressi e contro le fasce indifese»²¹⁰.

Se la guerra non è uno stato naturale delle cose, altrettanto la pace non può essere ricondotta al destino, necessita di essere sognata, pensata, praticata. Magari, a partire dalla gioia e dalla tenerezza di cui è capace una filastrocca:

Dopo la pioggia viene il sereno,
brilla in cielo l'arcobaleno:
è come un ponte imbandierato
e il sole vi passa, festeggiato.

208 S. Piro, cit., tesi 2.3.

209 E. Borgna, *L'agonia della psichiatria*, Feltrinelli, Milano, 2022, pp. 23,24.

210 S. Piro, cit., tesi

È bello guardare a naso in su
le sue bandiere rosse e blu.
Però lo si vede - questo è il male -
soltanto dopo il temporale.
Non sarebbe più conveniente
il temporale non farlo per niente?
Un arcobaleno senza tempesta,
questa sì che sarebbe una festa.
Sarebbe una festa per tutta la terra
fare la pace prima della guerra²¹¹.

.....

211 G. Rodari, Dopo la pioggia, in Id., *Filastrocche in Cielo e in terra*, disegni di Bruno Munari, Einaudi, Torino, 1960

Capitolo

16. Dati sensibili

Scritto da: **Federica Resta**



Il punto della situazione

Il 2021 ha segnato un anno di vera e propria svolta per il diritto alla protezione dei dati personali. Tre sono, in particolare, le direttrici lungo cui si è articolata un'evoluzione del tutto particolare di questo diritto: la biosorveglianza e, in generale, le misure di sanità pubblica funzionali al contenimento della pandemia; la violenza della rete (soprattutto tra i minori); l'attività giurisdizionale. In relazione a ciascuno di questi tre aspetti, il 2021 ha segnato innovazioni importanti, che si sono peraltro tradotte in riforme normative di rilievo.

Sul terreno della sanità pubblica, per approssimazioni successive si è riusciti a delineare un equilibrio democraticamente sostenibile tra esigenze di contrasto della pandemia e privacy, utilizzando le nuove tecnologie, per una volta almeno, a favore della riservatezza.

Rispetto al web, la vicenda della morte di una bambina nel contesto di "sfide" istigative al suicidio lanciate on line ha indotto una riflessione profonda e trasversale, da un lato sull'accesso ai social da parte dei minori, in assenza della necessaria consapevolezza e, dall'altro, sul tasso di violenza che può caratterizzare, con effetti anche fatali, la rete.

Sul rapporto tra giustizia, sicurezza e privacy l'esigenza di adeguamento alla disciplina europea ha favorito la definitiva approvazione di riforme - di cui da tempo si discuteva, pur senza la necessaria determinazione - con effetti che si annunciano importanti.

Queste innovazioni sono, certamente, il frutto dello sviluppo di tendenze che si stavano già da tempo consolidando, ma la cui definitiva affermazione denota una nuova consapevolezza dell'importanza, anche in termini democratici, del diritto alla protezione dei dati personali, quale presupposto di libertà e dignità della persona.

E tuttavia, proprio la virtualizzazione della vita determinata dal distanziamento sociale conseguente alla pandemia ha reso evidente l'urgenza di superare il divario digitale (dovuto tanto all'età quanto all'insufficienza di risorse economiche) che tuttora caratterizza ampie fasce della popolazione. Come ha documentato il Rapporto Censis «Il valore della connettività nell'Italia del dopo Covid-19», infatti, l'86,3% degli italiani (il 93,6% tra i giovani) ritiene che l'accesso a internet debba essere garantito a tutti, ovunque e comunque. Per l'80,2% (l'85,2% dei giovani) i costi di connessione dovrebbero essere finanziati, per intero o in parte, dalla fiscalità generale, rimuovendo ogni barriera d'accesso, a partire da quella economica. Si tratta di temi ineludibili nel momento in cui l'accesso alla rete diviene, di fatto, un pre-requisito per l'esercizio di pressoché tutti i diritti fondamentali.

Per altro verso, va garantito un accesso consapevole alla rete, con un'adeguata alfabetizzazione digitale, non solo dei giovani. In assenza di un grado di consapevolezza sufficiente, infatti, le risorse digitali possono rappresentare un patrimonio di fatto inaccessibile o, addirittura, una fonte di potenziali rischi e di esposizione alla violenza che spesso caratterizza la rete.

Sanità pubblica e libertà

Tra le varie problematiche connesse al governo dell'emergenza (pandemica), quella relativa all'uso della tecnologia a fini di prevenzione sanitaria si è rivelata una delle più complesse.

La definizione dei limiti da porre alla tecnica, per favorirne un uso "sostenibile" tale da non degenerare in forme di sorveglianza massiva ha, infatti, rappresentato uno degli elementi discretivi dell'approccio europeo al contrasto della pandemia, rispetto ad altri modelli fondati su di un ampio ricorso al digitale, ma anche sul controllo capillare dei cittadini.

La "differenza europea", su questo terreno, è emersa con particolare nettezza rispetto a due importanti misure di contenimento dei contagi: il contact tracing digitale e il green pass.

Già dai primi mesi di pandemia, infatti, con la scelta di un sistema di contact tracing che tracciasse i contatti, non le persone, e il rifiuto della georeferenziazione costante dei cittadini, l'Europa ha delineato un equilibrio democraticamente sostenibile tra salute (nella sua duplice componente di diritto fondamentale e interesse collettivo), tecnica e libertà.

Lo stesso bilanciamento è, del resto, sotteso alla disciplina europea delle certificazioni verdi, che con il Regolamento 2021/953 ha promosso uno strumento (temporaneo) di prevenzione dei contagi profondamente diverso dai "passaporti sanitari" o dalle altre misure di biosorveglianza proprie, ad esempio, del sistema cinese.

Le componenti essenziali del green pass europeo rappresentano, anche in questo caso, il frutto di un ricorso lungimirante alla tecnica, tale da realizzare uno strumento di contenimento dei contagi efficace, ma anche idoneo a minimizzare l'impatto sulla privacy. Garantendo riservatezza sul suo presupposto (vaccino, guarigione, negatività al tampone), il green pass ha anche impedito forme, dirette o indirette, di discriminazione nei confronti di quanti non possano o non vogliano vaccinarsi, pur rappresentando indubbiamente, esso stesso, una forma di "nudging", di promozione della vaccinazione. La previsione di presupposti, alternativi alla vaccinazione, suscettibili di determinare il conseguimento del green pass ne esclude, tuttavia, la configurabilità alla stregua di obbligo surrettizio di vaccinazione, assimilandolo invece alla figura giuridica dell'onere. Tale, infatti, è stata la qualificazione fornita dalla Corte costituzionale (sent. 137 del 2019) della previsione di una legge regionale relativa alla subordinazione dell'accesso, da parte del personale sanitario, a determinati reparti ospedalieri, alla sottoposizione a vaccinazioni solo raccomandate dal Piano nazionale di prevenzione vaccinale.

E anche sulla base di tali garanzie che, sia in Italia che in Francia, sono state respinte le principali eccezioni d'illegittimità di tale istituto. Con pronuncia n. 824 del 5 agosto, infatti, il Conseil Constitutionnel ha escluso profili di illegittimità della disciplina francese delle certificazioni verdi, in quanto di carattere temporaneo, conforme al canone di ragionevolezza e proporzionalità perché efficace in termini di prevenzione sanitaria e non tale da imporre un obbligo terapeutico coercitivo, non essendo il vaccino l'unico presupposto per il rilascio del titolo.

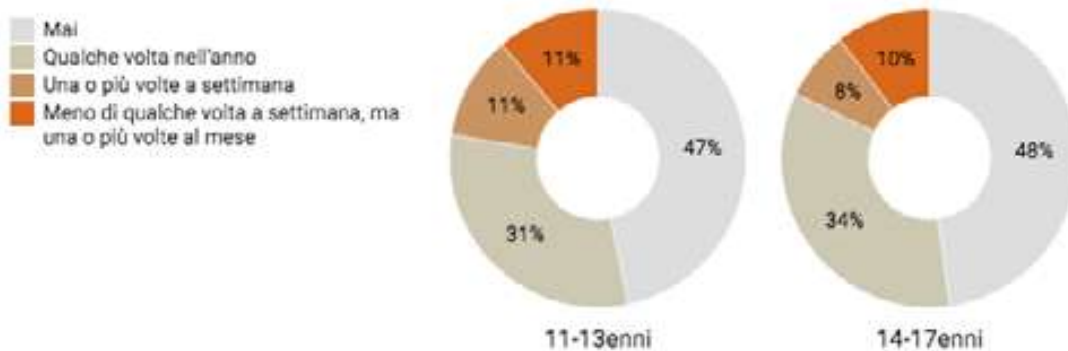
Argomentando, poi, proprio sulle garanzie di privacy offerte in particolare dalla disciplina attuativa (d.P.C.M. 17 giugno 2021), l'ordinanza n. 5130 della Terza Sezione del Consiglio di Stato ha potuto escludere la sussistenza di "lesioni della riservatezza sanitaria" in relazione all'obbligo di esibizione del green pass ex art. 9, c.10. d.l. 52 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla l. 87 del 2021. Grazie a soluzioni tecnologiche innovative, infatti, il green pass viene mostrato solo nel suo qr code, che nulla ci dice sul presupposto di rilascio (vaccino, guarigione, tampone), così non fornendo informazioni su scelte personali di ciascuno, che devono restare riservate. In tal modo si sono potute anche evitare potenziali discriminazioni nei confronti dei non vaccinati (per scelta o per necessità).

Sono state (anche) le garanzie di riservatezza assicurate dal green pass ad averne favorito la graduale estensione, anche in Italia, a partire dal d.l. 52 del 2021 e con i successivi dd.ll. 105, 111, 121, 127, 172, che ne hanno ampliato l'ambito applicativo dapprima agli spostamenti tra regioni di colore diverso (d.l. 52 stesso), poi alla partecipazione a eventi o attività suscettibili di determinare una significativa concentrazione di persone o, comunque, condizione di potenziale circolazione virale (d.l. 105), quindi al settore dell'istruzione e dei trasporti (d.l. 111), al personale esterno di scuole e RSA, al mondo del lavoro (d.l. 127), distinguendo poi per l'accesso a determinati servizi i soli green pass da vaccino o guarigione (super green pass).

Complessivamente, l'attenzione alla privacy ha contribuito a delineare la disciplina del green pass in modo da garantire la libertà di ciascuno di scegliere se vaccinarsi o no, senza per questo subire discriminazioni e da evitare una sorveglianza massiva sulle condizioni soggettive dei cittadini.

C16. Grafico 1 • Ragazzi e adolescenti di 11-17 anni per frequenza con cui hanno subito comportamenti offensivi, non rispettosi e/o violenti nel corso dell'anno precedente (indagine 2014)

Risultati dell'intervista in valori % per 100 ragazzi e adolescenti di 11-17 anni con le stesse caratteristiche



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: [https://www.rapportodiritti.it/](https://www.rapportodiritti.it) • Fonte: Istat, Allegato statistico di indagine conoscitiva su bullismo e cyberbullismo, Tav. Scaricare i dati • Creato con [Datwrapper](#)

Social, minori, fragilità

La vicenda della bambina di dieci anni che, a gennaio 2021, ha perso la vita a causa di “sfide” letali su Tik Tok ha reso evidente quanto la “vita sui social” rappresenti sempre più spesso un’occasione di inconsapevole fragilità. Il capitalismo “estrattivo” delle piattaforme, aduse a sfruttare come ingente risorsa economica quei frammenti di noi che sono i nostri dati, rischia infatti di amplificare ulteriormente le condizioni di fragilità (per condizione ontologica, per relazione, per contesto) che caratterizzano la persona. Questo rischio è tanto più rilevante per i minori, che fanno esperienza della rete senza la necessaria consapevolezza e sono dunque più esposti a violenza, abusi, hate speech, persino al coinvolgimento in attività pericolose, come “sfide” istigative al suicidio. Proprio al fine di impedire l’accesso autonomo dei minori di 14 anni alla rete, a gennaio 2022 il Garante ha adottato un provvedimento, nei confronti di Tik Tok, per imporre sistemi di age verification efficaci. Il senso del provvedimento è, in fondo, questo: rendere la rete un ambiente, se non sicuro, almeno meno inospitale di quanto ci ha mostrato, invece, di essere. Il punto di partenza è garantire la verifica effettiva dell’età degli utenti per impedire che minori anche piccoli accedano, in assoluta solitudine, a “giochi” e mondi troppo più grandi di loro. Ma i passi successivi da compiere sono l’effettiva responsabilità per i contenuti illeciti diffusi in rete (di cui ad esempio il Garante può ordinare la rimozione in casi di cyberbullismo) e la promozione di una vera e propria pedagogia digitale con la quale, soltanto, possiamo proteggere i nostri ragazzi (e insegnare loro a proteggersi) dalle insidie del web, senza tuttavia rinunciare a quella che rappresenta, pur sempre, una forma di socialità ormai difficilmente rinunciabile.

Bisogna agire su due fronti: la responsabilità primaria e preventiva rispetto all’accertamento dell’età degli utenti e la responsabilità secondaria rispetto all’obbligo di rimozione di contenuti illeciti (perché ad esempio istigativi al suicidio). Su quest’ultimo profilo interviene il ddl AS 2086, che introduce una nuova procedura per la rimozione dei contenuti istigativi al suicidio, fondata sul potere decisionale del Garante in caso di mancato adempimento spontaneo alla richiesta di rimozione.

Naturalmente molti altri sono i rischi connessi a un uso distorto del web, riguardanti non solo i minori: dai furti d’identità all’hate speech, dalle discriminazioni le più varie al conformismo dovuto alle “bolle di filtri” che tendono a riproporre all’utente contenuti analoghi a quelli già ricercati, riducendo dunque il confronto con idee diverse.

Ma un fenomeno in crescente ascesa è quello del revenge porn, ovvero della diffusione in rete di foto intime, sessualmente esplicite, in danno di chi vi sia rappresentato. A fronte del dilagare di questa condotta criminosa e dell’esigenza di rimuovere quanto prima dalla rete i contenuti diffusi illecitamente, il d.l. 139 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 205 del 2021 ha attribuito al Garante la competenza a decidere sulle istanze di rimozione di contenuti istigativi all’autolesionismo che non siano già stati cancellati dalla piattaforma a seguito di specifica richiesta. Si tratta di un’innovazione importante, nella misura in cui introduce una procedura agile, celere e dunque compatibile con i tempi del web e con l’esigenza di bloccare quanto prima possibile la catena delle condivisioni virali che rischiano di danneggiare, in modo spesso irreparabile, la dignità delle persone.

La rete deve smettere di essere il luogo di scherno del soggetto più vulnerabile, per rappresentare invece lo spazio in cui ritessere i legami sociali in chiave solidarista e pluralista, valorizzando le differenze come inestimabile ricchezza.

Giustizia e dignità

Il rapporto tra giustizia e privacy è stato oggetto, nel 2021, di innovazioni molto significative, soprattutto per effetto della disciplina europea. In particolare tre sono gli aspetti interessati da modifiche normative, compiute o quantomeno annunciate: la disciplina di acquisizione dei tabulati telefonici e telematici a fini di giustizia; la presunzione d'innocenza, l'oblio da accordare ai prosciolti.

Si tratta di riforme di assoluto rilievo, di cui si discute da anni, ma che per effetto della disciplina europea e, in sinergia, del cambio di Governo, sono state approvate nel corso dell'anno, determinando complessivamente un mutamento importante nel più generale equilibrio dei rapporti tra giustizia e privacy, sicurezza e libertà.

Al di là degli aspetti e delle peculiarità specifici di ciascuna riforma, ciò che interessa in modo particolare è il rilievo ascrivito alla privacy e alla dignità del soggetto, secondo un bilanciamento con l'interesse all'accertamento dei reati, per molti aspetti innovativo.

I TABULATI

Con sentenza del 2 marzo 2021, la Corte di giustizia UE ha affermato l'esigenza di subordinare l'acquisizione a fini di giustizia dei tabulati telefonici e telematici all'autorizzazione di un'autorità terza, come il giudice e non il pubblico ministero, comunque limitatamente a procedimenti per reati gravi. In linea con tali indicazioni, il decreto-legge 123/21 ha disposto la piena giurisdizionalizzazione della procedura di acquisizione e limitato l'ammissibilità di tale mezzo investigativo ai soli procedimenti per reati connotati da una determinata gravità, in presenza di sufficienti indizi e della rilevanza dell'acquisizione ai fini dell'accertamento dei fatti.

Le differenze riscontrabili con la disciplina delle intercettazioni, che pure si mutua nelle coordinate essenziali (attinenti alla sufficienza e non alla gravità indiziaria; alla categoria dei delitti per i quali si ammettono le operazioni; alla rilevanza, anziché l'assoluta indispensabilità investigativa dei dati stessi; ai termini per la convalida nei casi d'urgenza) possono ritenersi condivisibili, in ragione della minore invasività del mezzo rispetto a quello intercettivo.

In particolare, ai fini della definizione della gravità dei reati per i quali si ammette l'acquisizione dei tabulati, pare ragionevole la previsione della comminatoria edittale massima di tre anni (considerata ad esempio ai fini della emissione del mandato d'arresto europeo dalla decisione quadro 2202/548/GAI), combinata con i parametri, da apprezzare in concreto, della sufficienza indiziaria e della rilevanza investigativa del dato da acquisire e con la previsione *ad hoc* dei reati di minaccia e molestie telefoniche.

Anche la disciplina della procedura d'urgenza salvaguarda, pur nella peculiarità che ne caratterizza l'oggetto, l'esigenza della giurisdizionalizzazione piena della procedura acquisitiva e della sua limitazione ai soli reati connotati da sufficiente gravità.

In sede di conversione è stata, inoltre, espressamente prevista l'inutilizzabilità dei dati acquisiti in violazione delle regole di acquisizione (ordinaria e d'urgenza) su descritte. Sempre con l'esame parlamentare è stata, peraltro, introdotta una disciplina transitoria che condiziona l'utilizzabilità processuale, a carico dell'imputato, dei tabulati già acquisiti prima della data di entrata in vigore della novella, alla concorrenza di altri elementi di prova e alla esclusiva finalizzazione all'accertamento dei reati per i quali, secondo la disciplina "a regime", l'acquisizione è ammessa.

Se è, infatti, necessario – come riconoscono anche buona parte delle sentenze sinora pronunciate – che i principi sanciti dalla Corte (e, dunque, l'attuazione propostane con il decreto-legge) trovino applicazione

anche ai procedimenti in corso, era altrettanto necessario stabilire, senza rimetterne la soluzione a oscillanti scelte pretorie, i riflessi della nuova disciplina sul momento valutativo della prova già acquisita secondo la prevalente normativa, viziata da incompatibilità pur sopravvenuta con la giurisprudenza europea.

Inoltre, con una novella di valenza più generale, relativa al contenuto del decreto del giudice che autorizza le intercettazioni mediante captatore informatico (c.d. trojan), si è previsto che le ragioni, da indicare nel decreto stesso, quali presupposti che rendono necessaria tale modalità per lo svolgimento delle indagini, debbano essere “specifiche”.

Gli aspetti ulteriori meritevoli di riflessione, tuttavia non toccati dall’esame parlamentare del d.d.l. di conversione, riguardano, in primo luogo, l’adeguamento della disciplina della durata della conservazione dei tabulati alle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia e, in particolare, al principio di proporzionalità enunciato in via generale dall’art. 52, p.1, CDFUE per le limitazioni dei diritti fondamentali.

Va, infatti, considerato che la direttiva CE 2006/24 (la quale prevedeva un termine massimo di conservazione di ventiquattro mesi) è stata invalidata dalla Corte per violazione, in particolare, del canone di proporzionalità (riferibile dunque anche alla durata della conservazione), secondo cui “*le deroghe e le restrizioni alla tutela dei dati personali*” devono intervenire “*entro i limiti dello stretto necessario (sentenze del 16 dicembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, punto 56; del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 77; Digital Rights, punto 52, nonché del 6 ottobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punto 92)*”.

Il termine di conservazione dei tabulati di settantadue mesi, previsto dalla disciplina vigente, andrebbe dunque ripensato alla luce di tale criterio, richiamato anche dalla più recente sentenza CGUE Privacy International del 6 ottobre 2020, C-623/17.

LA PRESUNZIONE D’INNOCENZA

Il dlgs 188 del 2021, in vigore dal 14 dicembre, segna un passaggio importante nello statuto delle garanzie del processo penale e nel rapporto - complesso tanto quanto centrale per la democrazia – tra giustizia e informazione.

Sotto il profilo del metodo, rileva anzitutto la scelta parlamentare (derivante dall’accoglimento di un emendamento dell’On. Costa) di conferire al Governo una nuova delega per l’attuazione della direttiva (UE) 2016/343 (il cui termine di recepimento era scaduto il 1° aprile 2018). Una prima delega era, infatti, stata già prevista dalla l. 163 del 2017, ma non era stata esercitata ritenendosi l’ordinamento interno già conforme alla direttiva. La valutazione è tuttavia mutata con la prima Relazione della Commissione europea, del 31 marzo scorso, sullo stato di attuazione della direttiva, rendendo così opportuna anche ad avviso del Governo (che ha reso parere favorevole sull’emendamento) la reintroduzione della delega legislativa all’interno del d.d.l. di delegazione europea e, successivamente, l’emanazione del decreto legislativo in tempi celeri.

E che si tratti di un tassello ulteriore (non certo l’unico) nel mosaico di norme interne a tutela della presunzione d’innocenza (nella sua dimensione processuale ed extraprocessuale) è evidente sin dal titolo del decreto legislativo, che individua nel “compiuto adeguamento” della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva l’obiettivo delle norme introdotte. Gli aspetti più innovativi della direttiva che il Governo ha ritenuto necessario recepire con disposizioni specifiche riguardano, in particolare, il diritto dell’indagato e dell’imputato:

- a non essere oggetto di dichiarazioni di autorità pubbliche o di decisioni giudiziarie diverse da quelle relative alla responsabilità penale, in cui esso venga pubblicamente presentato come colpevole, nonostante la mancata conclusione del processo (art. 4);

- a non essere sottoposto a mezzi di coercizione fisica anche in aula di udienza, durante il processo, o comunque in altre circostanze pubbliche, salva la necessità per specifiche esigenze di sicurezza (art. 5):
- a disporre in caso di violazione di tali garanzie di un ricorso effettivo (art. 10), ovvero di un rimedio processuale tale da “porre l’indagato o imputato nella posizione in cui questi si sarebbe trovato se la violazione non si fosse verificata, così da salvaguardare il diritto a un equo processo e i diritti della difesa” (C 44).

Benché “*integrative*” rispetto al quadro normativo vigente (art. 1 del d.lgs.), quelle previste dal d.lgs. 188 sono, tuttavia, disposizioni di notevole rilevanza. Esse, infatti sanciscono non soltanto un articolato sistema di tutele (anche remediali) del diritto dell’indagato o dell’imputato a non essere indicato “pubblicamente come colpevole” finché non ne sia definitivamente accertata la colpevolezza, ma anche nuove modalità di gestione della comunicazione giudiziaria, suscettibili di avere effetti importanti sulla qualità dell’informazione. Parallelamente a queste garanzie extraprocessuali della presunzione d’innocenza, (intesa non solo “come canone di giudizio ma anche come “canone di trattamento” dell’indagato e dell’imputato nella fase antecedente ad una pronuncia definitiva”²¹²) l’articolo 4 introduce poi ulteriori, specifiche garanzie intraprocessuali, rilevanti (anche) quali parametri di redazione degli atti.

Sotto il primo profilo rileva, in particolare, l’articolo 2 del d.lgs. 188, che vieta alle “autorità pubbliche” (nozione lata, che non si limita dunque all’ambito giudiziario), di “indicare pubblicamente” l’indagato o l’imputato come “colpevole”, prima dell’adozione di un provvedimento definitivo di condanna.

Quali rimedi attivabili in caso di violazione (ferme le eventuali responsabilità penali e disciplinari dell’autore), la norma prevede la tutela risarcitoria per equivalente (rispetto al danno, da ritenersi sia patrimoniale che non) e in forma specifica, da attuarsi nelle forme della rettifica, mediante un procedimento speciale rispetto a quello previsto in via generale dalla legge sulla stampa. A fronte dell’istanza di rettifica avanzata dall’interessato, l’autorità pubblica, ritenendo la richiesta fondata, è tenuta a disporre la rettifica (avvisandone l’interessato) entro 48 ore, con le stesse modalità proprie della dichiarazione contestata o, in caso d’impossibilità, con modalità tali da garantire alla rettifica lo stesso rilievo e lo stesso grado di diffusione che hanno caratterizzato la dichiarazione. In caso di mancato accoglimento dell’istanza o di esecuzione della rettifica con modalità diverse da quelle prescritte (proprio per assicurare corrispondenza e omogeneità formale della prima alla dichiarazione originaria), l’interessato ha facoltà di richiedere al tribunale l’ordine di pubblicazione della rettifica.

Particolarmente rilevante è, poi, l’articolo 3 che novella il decreto legislativo n. 106 del 2006, in relazione ai rapporti del procuratore della Repubblica con gli organi di informazione, innovandone la disciplina sull’an e sul quomodo. In particolare, si introduce un vincolo di esclusività nelle forme da osservare per la gestione di tali rapporti, circoscrivendole ai soli comunicati ufficiali o, nei casi di “particolare rilevanza pubblica dei fatti”, alle conferenze stampa, in quest’ultima ipotesi previa determinazione assunta con atto motivato in ordine alle “specifiche ragioni di pubblico interesse” legittimanti l’iniziativa²¹³. Con le stesse modalità, la polizia giudiziaria può essere autorizzata dal procuratore della Repubblica a fornire al pubblico informazioni sugli atti di indagine compiuti. Le sole forme di comunicazione ammesse divengono, dunque, quelle ufficiali, con assunzione in capo allo stesso Procuratore della Repubblica della responsabilità in ordine alla scelta di attivare o meno la via, a maggiore risonanza, della conferenza stampa in ragione di specifiche ragioni di interesse pubblico che sono oggetto di uno specifico onere motivazionale.

In ordine all’an della comunicazione, lo stesso articolo subordina l’ammissibilità della “diffusione di informazioni sui procedimenti penali” a presupposti di stretta necessità (della diffusione stessa) per la prosecuzione delle indagini ovvero alla ricorrenza di “altre specifiche ragioni di interesse pubblico”. Si introduce anche un

.....

212 N. Rossi, Il diritto a non essere “additato” come colpevole prima del giudizio. La direttiva UE e il decreto legislativo in itinere, in *Questionegiustizia.it*

213 Quest’onere procedurale è stato introdotto nella versione finale del decreto legislativo, in recepimento di specifico rilievo contenuto nel parere delle Commissioni parlamentari.

vincolo contenutistico all'informazione, precisando che le informazioni fornite alla stampa debbano chiarire la fase in cui il procedimento si trova e assicurare, in ogni caso, il diritto dell'indagato e dell'imputato a non essere indicati come colpevoli fino a condanna definitiva.

Si vieta infine l'assegnazione ai procedimenti penali pendenti, nell'ambito delle comunicazioni ufficiali, di denominazioni lesive della presunzione di innocenza. Si tratta di un criterio di sobrietà comunicativa (applicabile anche alle comunicazioni ufficiali della polizia giudiziaria) che, se osservato nella lettera e nella ratio, potrebbe essere utile a contenere anche la tendenza al sensazionalismo che spesso caratterizza la cronaca giudiziaria.

L'articolo 4 interviene, invece, sulla dimensione processuale della presunzione di innocenza, rendendola più espressamente criterio di redazione anche degli atti processuali. Con uno specifico articolo (il 115-bis, inserito tra le disposizioni generali del Libro II del codice di rito e rubricato "Garanzia della presunzione di innocenza"), si vieta l'indicazione come colpevole dell'indagato o dell'imputato, prima della condanna definitiva, nei provvedimenti adottati nel corso del procedimento, diversi da quelli volti alla decisione in merito alla responsabilità penale e dagli atti con i quali il Pubblico Ministero tende a dimostrare la colpevolezza del soggetto.

Il rimedio attivabile in caso di ritenuta violazione del suddetto divieto consiste nell'istanza di correzione, necessaria alla salvaguardia della presunzione d'innocenza, da presentare - a pena di decadenza entro dieci giorni dalla conoscenza del provvedimento - al giudice procedente (il gip per le indagini preliminari), che provvede con decreto motivato entro 48 ore. Il decreto, che è notificato all'interessato e alle altre parti e comunicato al Pubblico Ministero, è opponibile al Presidente del Tribunale o della Corte (ovvero, ove siano opposti provvedimenti di questi ultimi, al presidente della Corte d'appello o al Presidente della Corte di cassazione).

Viene inoltre modificato l'articolo 474 c.p.p., in ordine al diritto dell'imputato di assistere all'udienza libero nella persona, anche se detenuto, salve in questo caso le cautele necessarie per prevenire il pericolo di fuga o di violenza. Sul punto, il d.lgs. 188 precisa che le eventuali cautele sono disposte dal giudice con ordinanza, sentite le parti e devono essere rimosse con revoca dell'ordinanza quando ne siano cessati i presupposti. Si impone, poi, di garantire sempre il diritto dell'imputato e del difensore di consultarsi riservatamente, anche attraverso l'impiego di strumenti tecnici idonei, ove disponibili. Tali ultime modifiche muovono dall'esigenza di garantire una maggiore conformità al diritto - sancito dall'articolo 5 della direttiva in capo all'imputato e all'indagato - di non essere presentato come colpevole, in tribunale o in pubblico, mediante il ricorso a misure di coercizione fisica. Si tratta di un'implicazione delicatissima della presunzione d'innocenza, che attiene a una prassi - più volte denunciata dal Garante per la protezione dei dati personali, nei confronti degli organi d'informazione ma anche, talora, della stessa polizia giudiziaria - fortemente lesiva della dignità della persona.

Anche sotto questo profilo, dunque, il d.lgs. 188 potrebbe indurre, effettivamente, un mutamento importante nella comunicazione sulla giustizia; non solo per le disposizioni introdotte ma anche per le ragioni che sottendono e la "cultura" che intendono promuovere.

L'OBLIO DEI PROSCIOLTI

L'art. 1, c. 25, l. 134/21 introduce, quale ulteriore criterio direttivo per l'esercizio della delega in materia di riforma del processo penale, la previsione secondo cui il decreto di archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione costituiscano titolo per l'emissione di un provvedimento di deindicizzazione che, nel rispetto della normativa dell'U.E. in materia di protezione dei dati personali, garantisca in modo effettivo il diritto all'oblio degli indagati o imputati.

La norma mira a garantire a indagati o imputati, destinatari di provvedimenti favorevoli, una specifica **tutela al diritto “all’oblio”**, nella declinazione peculiare (ulteriore rispetto al diritto alla non ripubblicazione e al diritto alla rettifica e all’aggiornamento di notizie obsolete) del diritto al “delisting” o deindicizzazione (dis-associazione del nominativo del singolo a specifici contenuti *on-line*).

Si garantisce in tal modo anche il diritto alla presunzione d’innocenza del soggetto delle cui imputazioni, accertata l’estraneità ai fatti, si impone appunto l’oblio.

Tra poteri privati, orizzonte europeo e tutela delle vulnerabilità: il nuovo ruolo della protezione dati

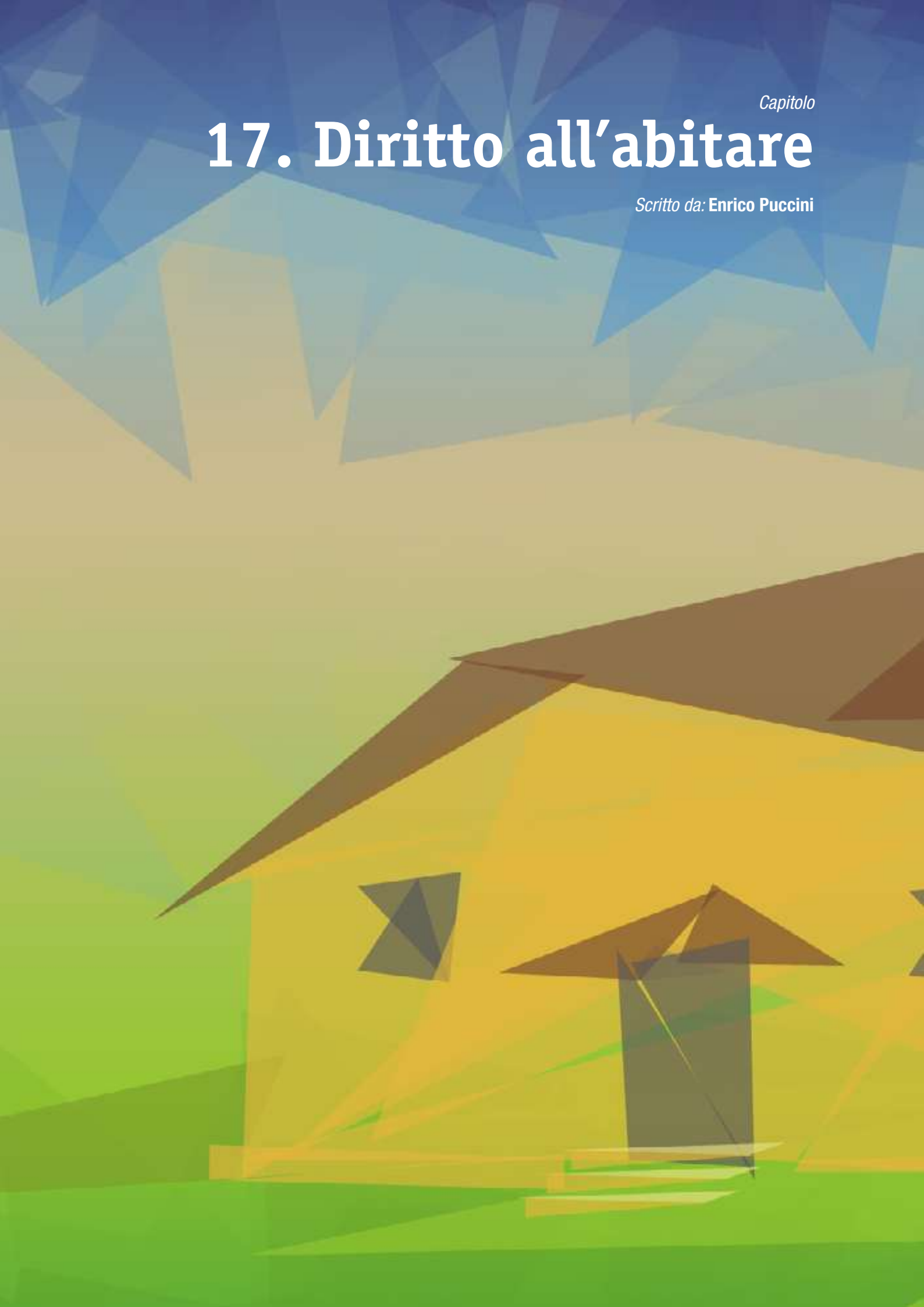
Il dl 139/21, come si è detto, ha esteso la competenza del Garante a decidere sulle istanze di rimozione di contenuti riconducibili al revenge porn, mentre provvedimenti in itinere attribuiscono all’Autorità la funzione di decidere sulle richieste di rimozione di contenuti istigativi all’autolesionismo. Si consolida dunque, sempre di più, la funzione di tutela del Garante dei soggetti più vulnerabili (perché vittime delle altrui condotte illecite, violente, abusanti) rispetto ai “poteri privati” delle piattaforme e all’uso distorsivo della rete. Si tratta di una funzione tanto più rilevante a fronte della progressiva maggiore centralità che internet assume nella nostra vita. Se il diritto all’accesso ad internet si configura sempre più come fondamentale, va garantito al contempo un accesso alla rete che sia libero da violenza e discriminazione, che non ricrei sul web altrettante se non maggiori vulnerabilità di quelle proprie della vita off-line.

La normativa europea consolida ulteriormente questa tendenza, con progetti normativi (come il Digital Services Act o il Digital Markets Act) tesi a responsabilizzare ulteriormente i gestori delle piattaforme, limitandone il potere e imponendo loro obblighi anche di tutela degli utenti. Su questa strada la protezione dati svolgerà un ruolo sempre più determinante, perché la rete non tradisca quella promessa di inclusività, democrazia e pluralismo su cui è nata.

Capitolo

17. Diritto all'abitare

Scritto da: Enrico Puccini

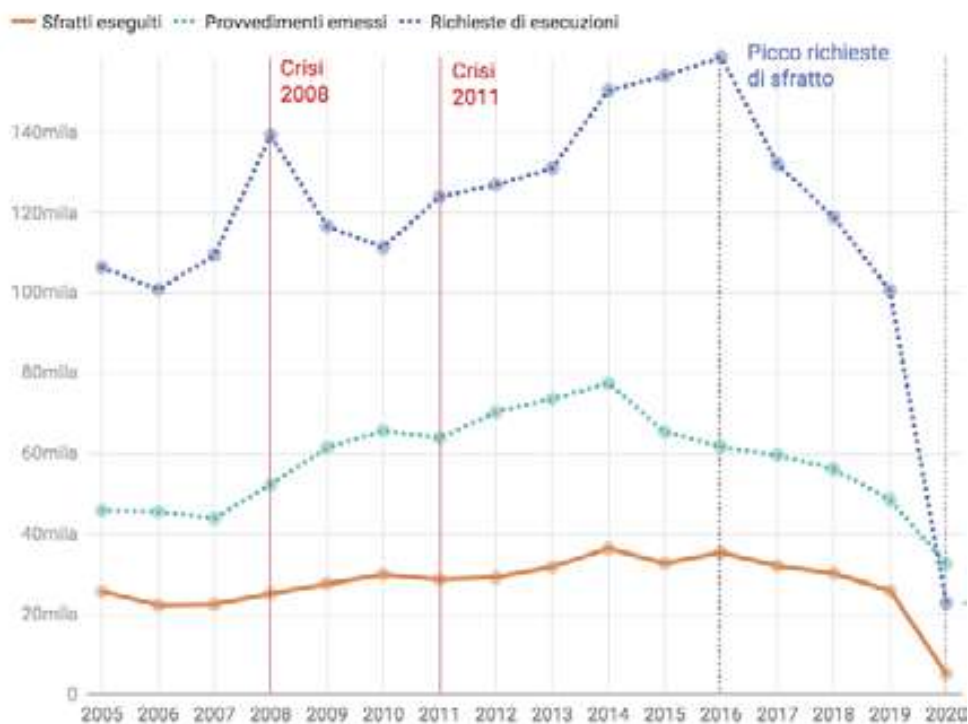


Le politiche ordinarie del settore abitativo nel 2021

Nell'anno appena trascorso, il 2021, non vi sono state sostanziali novità per quanto riguarda le politiche dell'abitare in Italia, a parte quelle contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che analizzeremo più avanti. Non vi sono state riforme che abbiano modificato l'assetto del mercato degli affitti, non vi è stato un ripensamento dell'assetto delle competenze sul tema della casa e, nonostante l'approvazione del PNRR, non vi è stato un nuovo approccio al tema della rigenerazione urbana. Pertanto nella prima parte dello scritto analizzeremo lo svolgimento delle politiche ordinarie per concentrarci nella seconda parte sulle molteplici criticità del PNRR.

Il 2021 è stato segnato dal prosieguo della pandemia e dalla messa in campo di una serie di strumenti straordinari per mitigarne i disastrosi effetti economici. Il blocco degli sfratti, avviato il dal 17 marzo 2020, è stato prorogato fino al 30 giugno 2021²¹⁴. I dati sugli sfratti pertanto risultano sostanzialmente falsati. Nell'ultimo rilevamento pubblicato dal ministero degli Interni²¹⁵, relativo all'anno 2020, si ravvisa una diminuzione delle esecuzioni dell'80%, ma se si considera che l'attività ordinaria in materia si è potuta svolgere solamente per due mesi si capisce quanto questo dato sia parziale.

C17. Grafico 1 • Richieste di esecuzioni, provvedimenti emessi e sfratti eseguiti negli anni 2005-2020



vai su [rapportodiritto.it](https://www.rapportodiritto.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritto.it/> - Fonte: Ministero dell'Interno, Ufficio centrale di statistica - Scaricare i dati - Creato con Gatawrapper

214 L'art. 103, comma 6, l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 30 giugno 2020; b) dell'art. 17-bis del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 che proroga la suddetta sospensione sino alla data del 31 dicembre 2020; c) dell'art. 13, comma 13, del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, che ha ulteriormente prorogato tale sospensione sino alla data del 30 giugno 2021. <https://www.altalex.com/documents/2021/11/15/covid-legittimo-il-blocco-degli-sfratti-nei-limiti-della-proroga-sino-al-31-dicembre-2021>

215 http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Procedure_di_rilascio_di_immobili_ad_uso_abitativo_int_00004-7734141.htm

Al tempo stesso però bisogna ravvisare che, nonostante il blocco degli sfratti, i tribunali hanno proseguito l'attività ordinaria: pertanto il forte calo delle richieste di esecuzione (- 77,6%) non trova una giustificazione apparente.

Nonostante le prescrizioni della Corte dei Conti²¹⁶, ampiamente analizzata nel rapporto dello scorso anno²¹⁷, un Osservatorio nazionale sulla casa non è stato ancora istituito per cui risulta molto complesso avere un quadro d'insieme attendibile. Basti pensare che l'ultimo dato rilevato sulle richieste di alloggi popolari è del 2016, e che nonostante la pandemia e l'impovertimento generale della popolazione, si è di fatto rinunciato a tracciare l'andamento delle domande della cittadinanza per un alloggio pubblico. Tuttavia è evidente che la pandemia ha colpito prevalentemente le fasce più deboli della popolazione, tanto che Istat rilevava un milione di nuovi poveri già nel 2020, il frutto di situazioni in cui si sommano problemi reddituali, lavorativi e abitativi.

A fronte di questa situazione il Governo ha provveduto a finanziare i sussidi per il mercato degli affitti privati mentre non si rileva alcun ripensamento strutturale del ruolo del patrimonio abitativo di edilizia pubblica e di quello a canoni accessibili per il ceto medio, temi a cui neanche il PNRR presta attenzione.

C17. Grafico 2 • Fondi erogati per il contributo all'affitto e fondo morosità incolpevole (2021)



[vai su rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Dati MIT, elaborazione dati E. Puccini • Scaricare i dati • Creato con [Datavrapper](#)

.....

216 <https://www.corteconti.it/Download?id=237d5faa-55e4-4464-b9c2-eb7df65d79b3>

217 <https://www.rapportodiritti.it/diritto-allabitare#capitolo>

Per i sussidi ordinari del mercato delle locazioni il governo ha stanziato 210 milioni di euro²¹⁸ – contributo all'affitto 431/1998 – implementando così lo stanziamento di 10 milioni di euro rispetto all'anno passato. Il fondo per la morosità incolpevole – legge 124/2014 – è invece passato da una dotazione di 9,5 milioni di euro nel 2020 a 50 milioni nel 2021²¹⁹. A fronte di questo lodevole impegno governativo, tuttavia, non si comprende la ratio che regola lo stanziamento dei contributi. Il considerevole impegno di spesa non trova infatti riscontro nelle esigenze espresse dalle Regioni, che si occupano di ripartire i fondi e analizzare il fabbisogno, e che già per l'anno precedente stimavano richieste per 500 milioni di euro.

Inoltre permangono a livello regionale e comunale forti differenze nell'effettiva capacità di spesa e, soprattutto, nei tempi di erogazione di tali sussidi. È utile ribadire che è fondamentale che i sussidi giungano celermente ai richiedenti, poiché il loro scopo è impedire l'avvio di procedure di sfratto, mentre se tra lo stanziamento e l'erogazione dei fondi passano anni, i contributi erogati divengono di fatto un sussidio al reddito familiare ma non uno strumento per impedire lo sfratto.

Un caso eclatante è quello di Roma: nel 2019 la Regione Lazio ha stanziato un contributo aggiuntivo per le locazioni di 50 milioni di euro ma ad oggi si stima che tale sussidio verrà erogato entro la fine del 2022²²⁰. Il tema della casa si intreccia così con quello dell'efficienza amministrativa degli enti di prossimità come i Comuni. L'argomento è già stato trattato nel Rapporto Diritti dell'anno scorso e purtroppo resta invariato anche quest'anno.

Dunque nel campo delle politiche ordinarie sul tema della casa non si registrano novità: in buona sostanza si conferma un trend di immobilismo nel settore. A fronte di questa situazione il PNRR potrebbe risultare uno strumento utile su più fronti – basti pensare all'investimento nella digitalizzazione della pubblica amministrazione o al tema della co-programmazione e co-progettazione dei servizi con gli enti del terzo settore.

Il PNRR e le politiche dell'abitare, potenzialità e criticità.

La principale novità dell'anno appena trascorso è l'approvazione e l'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²²¹ collegato al Next Generation EU. L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU). È un programma di portata e ambizioni inedite che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU).

Il dispositivo RRF richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che si articola in sei Missioni e sedici Componenti. È un piano molto articolato e complesso con un impegno di spesa notevole – 191,5 miliardi di euro e altri 122,6 miliardi aggiuntivi – e con dei tempi di attuazioni stringenti, dovendo i progetti concludersi entro il 2026.

.....

218 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/08/18/21A04873/sg>

219 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/09/23/228/sg/pdf>

220 https://roma.corriere.it/notizie/politica/22_gennaio_24/tobia-zevi-assessore-patrimonio-a-roma-sblocceremo-50-milioni-contributo-all-affitto-22c230f6-7c8e-11ec-8a2d-4c61d1a6b1fa.shtml

221 <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

Ovviamente un Piano di questa portata non poteva che essere oggetto di discussioni e analisi approfondite da parte di diversi soggetti: dai sindacati, ai rappresentanti del terzo settore, alle associazioni di categoria, ecc. Anche il tema casa, che non ha una sua missione specifica ma è trasversale a diverse missioni, ha già visto una copiosa produzione di atti.

Sul tema del PNRR Caritas Italia ha già prodotto due quaderni di approfondimento – di cui uno generico e uno incentrato sulle politiche per l’abitare. Grazie ai contributi di un nutrito gruppo di esperti il quaderno Caritas CASA E ABITARE NEL PNRR svolge una lunga disamina sulle potenzialità e sulle criticità del Piano. Il tema dell’abitare risulta articolato in diverse missioni e con diverse finalità (tab.1): dall’efficientamento energetico, agli studentati, dagli insediamenti per i lavoratori agricoli alla rigenerazione urbana.

C17. Tabella 1 • PNRR quadro riassuntivo con i diversi finanziamenti al settore Casa

Missione e Componenti di interesse dell'abitare	Investimento/ Riforma	Fondi stanziati (milioni di euro)	Amministrazioni titolari	Proponenti
Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica M2C3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici	28.50.00	Ministero della Transizione ecologica (MITE)	Privati, terzo settore, Aziende Casa
Fondo complementare al PNRR Sicuro, Verde e Sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica	Sicurezza sismica e statica, efficientamento energetico e razionalizzazione distributiva patrimonio alloggi di edilizia residenziale pubblica	2.00	PCM Dipartimento Casa Italia con collaborazione Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS)	Regioni, Comuni, Aziende Casa
Missione 4 – Istruzione e ricerca M4C1 – Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Riforma 1.7: Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti. Triplicare i posti per gli studenti fuorisede, portandoli da 40 mila a oltre 100 mila entro il 2026	1.00	Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR)	Università e privati
Missione 5 – Inclusione e coesione M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore	1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione della istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti 1.2 - Percorsi di autonomia per persone con disabilità	500 + 500	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS)	Comuni e Terzo settore
Missione 5 – Inclusione e RP coesione M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore	1.3 – Housing temporaneo e stazioni di posta	450	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS)	Comuni e Terzo settore

+ Mostra più elementi

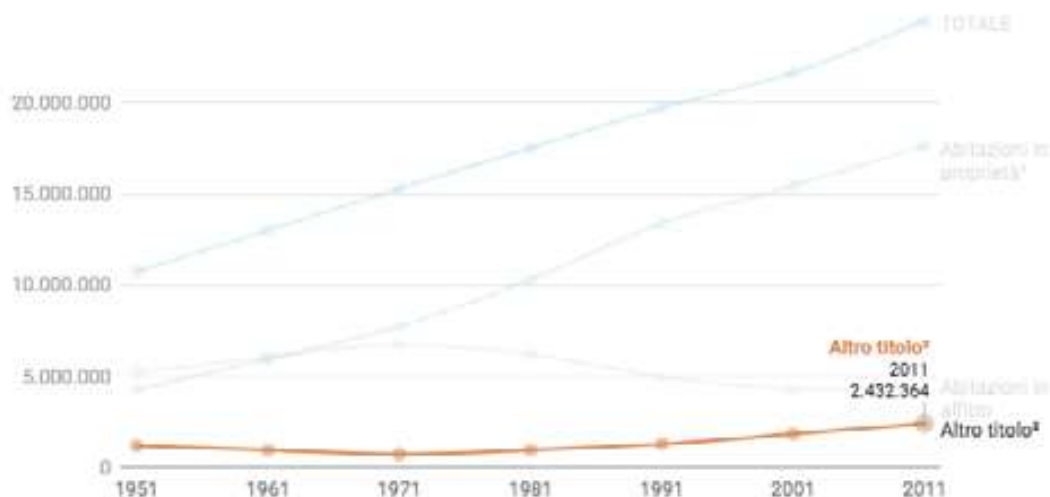
[vai su rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Tabella: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Caritas Italiana, CASA E ABITARE NEL PNRR, Quaderni sulla ripresa e resilienza del paese, N.1, Marzo 2022 • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

Declinare le politiche della casa soltanto come costruzione e rigenerazione di alloggi pubblici e come erogazione dei sussidi per la locazione è molto riduttivo: la tabella prodotta da Caritas mostra infatti come il tema casa si articoli in diversi campi di azione con una ricaduta notevole sulla qualità della vita nelle nostre città, non solo per le famiglie in emergenza abitativa. Non stupisce quindi che il primo punto sollevato dal rapporto di Caritas Italia è che manchi un sistema di coordinamento, una visione d'insieme che colleghi le politiche e le azioni in atto in questo settore.

La diversità di voci in cui è suddiviso il tema dimostra innanzitutto una cosa nota: che le politiche dell'abitare sono in stretta relazione da un lato con le politiche sociali e dall'altro con quelle urbanistiche, che riguardano la trasformazione e la rigenerazione urbana. Nonostante queste forti interrelazioni, che potrebbero trovare un coordinamento su base territoriale considerando anche il ruolo rilevante dei Comuni nell'attuazione del PNRR, si preferisce ancora procedere per binari paralleli: come vedremo più avanti, in uno stesso quartiere si potranno avviare diversi progetti afferenti al PNRR ma con referenti e finalità diverse. Del resto ancora non si è avviato l'Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa, istituito nel 1998 ma mai divenuto operativo, che possa fungere da punto di aggregazione della conoscenza e di scambio di *best practices* tra enti locali quali i comuni, soggetti proponenti di diverse azioni, o che perlomeno raccolga i dati di Regioni e Comuni per la stima dei fabbisogni nazionali.

C17. Grafico 3 /A • Italia, abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento secondo i censimenti ISTAT 1951- 2011



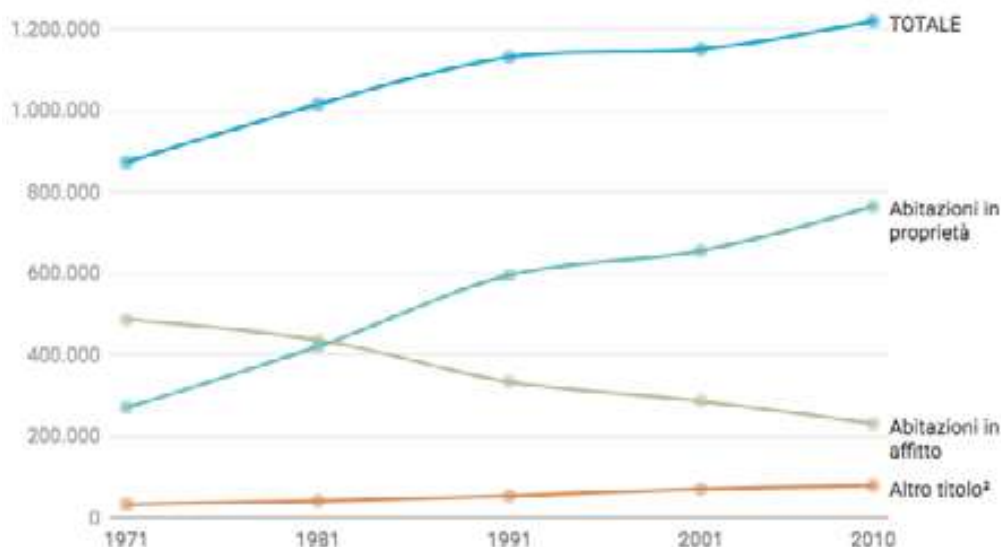
1 Abitazioni in proprietà: Comprende anche l'usufrutto, le abitazioni di proprietà ma affittate (o subaffittate) e quelle a riscatto.

2 Altro titolo: Comprende l'uso gratuito, l'enfiteusi, il godimento per prestazione di servizi (coloni parziari, portieri, guardiani eccetera).

vai su rapportodiritti.it

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

C17. Grafico 3 /B • Roma, abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento



1 Abitazioni in proprietà: Comprende anche l'usufrutto, le abitazioni di proprietà ma affittate (o subaffittate) e quelle a .
 2 Altro titolo: Comprende l'uso gratuito, l'enfiteusi, il godimento per prestazione di servizi (coloni parziari, portieri, guar eccetera).

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

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

Una nota critica di non poco peso è che il tema della carenza di alloggi pubblici non viene sostanzialmente affrontato dal Piano. Caritas stima che l'insieme delle azioni messe in atto con il PNRR produrranno 5mila alloggi – se suddivisi per le cento province italiane, si tratta di 50 alloggi per provincia. Eppure, secondo le ultime stime attendibili prodotte dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - del 2016 e che senz'altro richiederebbero un aggiornamento - in Italia le famiglie in attesa di un alloggio popolare sono 320mila²²². In buona sostanza il piano risponde ad appena l'1,6% del fabbisogno abitativo rilevato. È vero che a questi bisogna aggiungere la realizzazione di 10mila alloggi stimati di social housing, ossia e.r.s., ma questa soddisfa un'altra fascia di reddito essendo rivolta a redditi medio-bassi, le cui esigenze a livello nazionale richiederebbero ben altre previsioni.

Nel frattempo Istat ha stimato un milione di nuovi poveri solo nel 2020²²³, per cui si presuppone che l'emergenza abitativa aumenterà esponenzialmente nei prossimi anni.

Queste analisi stridono con la misura del ecobonus 110 con cui si concede un credito d'imposta rivolto prevalentemente ai privati. È una misura per certi aspetti generativa ma che implica sperequazioni: per esempio i Comuni che detengono una quota parte rilevante del patrimonio abitativo pubblico sono esclusi dalla misura non essendo soggetti d'imposta, una distorsione a cui si è pensato di ovviare in un secondo momento con l'istituzione di un fondo complementare²²⁴.

Inoltre l'applicazione dell'ecobonus 110 senza alcun tipo di limitazioni, ha favorito fra i privati quelli con una maggiore capacità economica: le prime evidenze mostrano una concentrazione degli interventi nelle categorie catastali più elevate. A ciò si aggiunge la dimensione media senza precedenti del sussidio: i 70 mila

.....

222 <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/normativa/2019-09/decreto%204%20luglio%202019.pdf>

223 https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

224 Pubblicato in GU n. 160 del 6/7/21 il testo della legge 1° luglio 2021 n. 101 di conversione del DI 6 maggio 2021, n. 59

interventi realizzati finora hanno un costo medio di 574 mila euro per i condomini e oltre 100 mila euro per gli edifici unifamiliari (cifre in progressivo aumento nelle rilevazioni mensili). Nei rapporti mensili dell'Enea compare anche un castello in Piemonte, beneficiario di un sussidio di oltre un milione di euro. Insomma, il bonus agisce come una lotteria²²⁵.

Le voci mirate esplicitamente alla rigenerazione urbana e all'abitare, nella quinta missione del Piano, sono tre, per un totale di 9 miliardi di euro: gli Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, i Piani Urbani Integrati, gestiti dal Ministero dell'Interno, e i Progetti per la qualità dell'abitare (PINQuA), gestiti dal Ministero delle Infrastrutture. I programmi sono rivolti a Comuni, Città Metropolitane e Regioni con lo scopo di attivare una migliore qualità dell'abitare in termini "innovativi". Purtroppo Caritas ci fa notare che l'indicazione legislativa rivolta a «*ridurre il disagio abitativo e insediativo, con particolare riferimento alle periferie*» non è stata declinata in indicazioni e obiettivi chiari e misurabili e la vetustà della legislazione nazionale concernente i piani e gli standard urbanistici ha impedito di individuare un orizzonte comune ai programmi e una linea strategica enucleabile in sintesi. Secondo Caritas con i PINQuA sarebbe stato pertanto opportuno fare qualche sforzo ulteriore per sollecitare gli enti locali a concertare e predisporre programmi con scopi predefiniti e numericamente quantificabili – per esempio: in termini di individuazione condivisa e non autocratica dei fabbisogni, di persone coinvolte da nuovi servizi in rapporto alla rispettiva popolazione delle classi di età o di reddito interessate; in termini di nuove residenze disponibili in chiave intergenerazionale e pensate anche per il post-Covid; di accesso ad aree verdi e spazi pubblici comuni in relazione alle dotazioni di partenza e quanto altro poteva avere carattere di trasformazione dei quartieri e degli ambienti urbani. Introduzione di elementi di dinamismo interpersonale, di attenzione alle fasce deboli e al loro inserimento attraverso misure pensate ad hoc e accompagnate da organizzazioni idonee, alla progettazione partecipata di spazi pubblici e a verde, possibilmente dando attuazione ai nuovi principi di collaborazione tra cittadini e amministrazione (art. 118 della Costituzione) per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani che fin dal 2014 sono stati introdotti nei regolamenti municipali, primo fra tutti il Comune di Bologna²²⁶.

Anche sulla rigenerazione urbana e sui Piani urbani integrati Caritas rileva simili carenze: resta da considerare che in assenza di norme e indirizzi nazionali aggiornati, i principi e i criteri per la rigenerazione urbana e i metodi e criteri per la sua pianificazione e attuazione sono stati elaborati e diffusi con le leggi delle regioni in materia, alcune delle quali sono notevolmente avanzate e dotate di visione strategica del territorio²²⁷. Purtroppo però questo non vale per tutte le Regioni, anche perché manca, come rilevato, una legge quadro nazionale che sulla rigenerazione dia le direttive e chiarisca quali sono gli obiettivi. Un punto su cui riflettere è che le molteplici azioni dispiegate dal piano, in questo caso nel settore dell'edilizia, potrebbero ostacolarsi fra loro; ad esempio la contemporaneità di misure come l'ecobonus 110 e il sisma bonus con i progetti di rigenerazione: la massiccia adesione dei privati a queste misure, unita ad altri fattori, sta comportando un aumento notevole dei costi delle materie prime e dei ponteggi. Nello specifico, il rincaro delle materie prime per l'edilizia nel 2021 è stato stimato in media del 40% in più per il rame, 80% per il ferro e l'acciaio. A subire rincari meno importanti sono stati l'alluminio, con il 20% in più e il polietilene espanso in misura del 30%²²⁸.

Proprio mentre la domanda cresce in tutti i comparti, decolla il 110%, e sta per partire il Pnrr, ma il settore delle costruzioni rischia il blocco, stretto da una morsa determinata dal rincaro dei prezzi delle materie prime, dalla scarsità di molti materiali (per i ponteggi in acciaio sono necessari non meno di sei mesi fra l'ordine e la consegna), dalla carenza di manodopera specializzata per i cantieri²²⁹.

.....
225 Giuseppe Pisaurò, «Un superbonus distorsivo e poco sostenibile», La voce, 24/12/21, <https://www.lavoce.info/archives/91831/un-superbonus-distorsivo-e-poco-sostenibile>.

226 Op. cit. p. 56

227 Op.cit. p. 65

228 <https://www.edilizia.com/economia-finanza/rincaro-materie-primi-pone-un-freno-edilizia-cantieri-e-superbonus-in-pericolo/>

229 https://www.ilsole24ore.com/art/rincari-lavoro-e-materiali-scarci-edilizia-rischio-blocco-dl-palo-AEpBJZf?refresh_ce=1

A gravare sulla situazione inoltre vi sono gli stretti tempi di realizzazione: i progetti devono essere in fase di collaudo per il 2026.

In questo quadro si inserisce anche la capacità operativa delle pubbliche amministrazioni, soprattutto dei Comuni che hanno la responsabilità delle attuazioni e che sappiamo essere in affanno anche per la ordinaria amministrazione.

La somma di questi fattori (l'efficienza della pubblica amministrazione, i tempi stretti di realizzazione, i problemi del mercato edile e la scarsa disponibilità di appaltatori, la scarsa disponibilità di operai specializzati e gli alti costi delle materie prime) rischia di minare l'efficacia dei progetti e di comprometterne la realizzazione.

Anche i criteri di distribuzione dei fondi per la rigenerazione urbana ai Comuni sono stati oggetto di indagini, come quella redatta da RomaRicercaRoma: il 30 dicembre 2021 è stato pubblicato il decreto di assegnazione dei finanziamenti²³⁰ per la prima delle misure del PNRR dedicata agli investimenti in progetti di rigenerazione urbana. Si è levato un coro di proteste da parte dei Comuni esclusi dal finanziamento: l'intero Nordest dell'Italia, ad esempio, ha ottenuto poco o nulla²³¹. Perché? Per via del criterio utilizzato: l'indicatore di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM). I finanziamenti, infatti, sono destinati ai Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, e per questo l'IVSM rilevante è quello medio comunale, il cui valore per Comune è illustrato nella mappa di seguito. Ma gli interventi di rigenerazione sono destinati a specifiche zone all'interno dei Comuni, quelle (in teoria) più disagiate. Nulla esclude, ed è anzi frequente, che proprio nei Comuni più ricchi si nascondano sacche di vulnerabilità che in questo modo pagano la presenza, nel loro Comune, di un numero elevato di famiglie con redditi molto elevati.

Ci sono, più in generale, rilevantissimi e noti problemi relativi alla scala e alla partizione utilizzata, in questo come in casi simili: cambiando la scala e la partizione, in breve, può cambiare tutto²³².

La seconda misura per la rigenerazione urbana riguarda i Piani Urbani Integrati presentati dai Comuni e Città Metropolitane. Anche qui le periferie potenzialmente meritevoli di finanziamento vengono individuate sempre usando l'IVSM, questa volta (presumiamo) a scala sub-comunale, ed è prevista anche una soglia minima: le aree beneficiarie devono avere un IVSM superiore a 99. Nella mappa qui sotto riportiamo il valore dell'indice per quartiere a Roma, e i moltissimi quartieri potenzialmente eleggibili²³³. Applicando l'indice IVSM alla città di Roma i risultati che si ottengono, per chi conosce la città, sono fonte di perplessità: infatti il centro storico appare fra le aree più vulnerabili. A scala sub-comunale emergono in maniera anche più evidente diverse criticità relative a come tale indicatore è pensato e calcolato. Basti pensare che a Roma sono eleggibili anche i Parioli, mentre la zona urbanistica "centro storico" (tra piazza del Popolo e piazza Venezia) ha un indice IVSM superiore a San Basilio, Ostia nord, Corviale e altri quartieri notoriamente molto problematici.

Il criteri e soprattutto gli indicatori individuati per le aree ammissibili, sia a livello nazionale che a livello comunale, pongono delle forti criticità anche perché in molti casi si utilizzano i dati del censimento Istat del 2011 che ha ormai più di dieci anni e fornisce una fotografia della realtà senz'altro da aggiornare, visto che nel frattempo si sono succedute due crisi economiche e una pandemia. Il tema della scala delle analisi territoriali e quello degli indicatori usati non sono mai stati oggetto di un dibattito da parte della comunità scientifica, della pubblica amministrazione e della politica, anche perché ha avuto storicamente un ruolo secondario nella legislazione italiana; le analisi territoriale sono infatti servite principalmente solo per individuare le aree

.....

230 <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/decreto-30-dicembre-2021>

231 il governo ha poi stanziato ulteriori 900 milioni di euro per ammettere i progetti inizialmente esclusi. La legge di bilancio 2022 ha previsto, inoltre, una nuova procedura per i piccoli comuni e un finanziamento dedicato di 300 milioni di euro.

232 <https://www.ricercaroma.it/quale-rigenerazione-pnrr/>

233 <https://www.ricercaroma.it/quale-rigenerazione-pnrr/>

ammissibili ai finanziamenti. In Europa altri paesi hanno adottato impianti legislativi, soprattutto correlati all'individuazione delle aree urbane critiche, che legano non solo i fondi alle aree ma anche ai risultati dei processi di rigenerazione. In questo modo gli stessi indicatori divengono in una fase successiva misuratori dell'efficienza dell'azione pubblica su temi come ad esempio la disoccupazione e l'abbandono scolastico. È il caso dell'Inghilterra che individua i quartieri e le aree fragili attraverso l'indice di privazione²³⁴, o quello della Germania e delle aree ammissibili ai progetti del Sozialen Stadt²³⁵, del Portogallo e le Zip²³⁶, le zone prioritarie d'intervento. In tutti questi esempi europei il tema degli indicatori statistici per la selezione delle aree è collegato a quello delle finalità dei progetti di rigenerazione, un aspetto che invece, da noi, è assente.

In ultimo il tema dell'assenza di coordinamento delle azioni di rigenerazione posto da Caritas è confermato dalle analisi di RomaRicercaRoma che evidenzia come i progetti del PINQuA spesso si sovrappongono nella articolazione territoriale. Nella mappa dei progetti del Lazio si vede come vi è una certa convergenza tra i programmi di rigenerazione urbana e programma PINQuA, tuttavia allo stato attuale manca un coordinamento fra le due linee di intervento così come manca una chiara finalità territoriale che colleghi le due diverse progettualità.

In conclusione si può affermare che il PNRR rappresenta una grande opportunità, tuttavia soffre di criticità per quanto riguarda le modalità di selezione dei progetti, le capacità di attuazione, e soprattutto la verifica sull'efficienza dei progetti. Il pericolo principale è che molti progetti non riescano a giungere a conclusione entro il 2026 e che quelli che invece verranno attuati non ottengano poi i risultati sperati.

Le proposte sul tema dell'abitare e del PNRR

Nelle passate edizioni del Rapporto Diritti oltre ad evidenziare i maggiori accadimenti si sono a più riprese evidenziate tutte le criticità strutturali che investono il settore dell'abitare, a cui il PNRR non sembra dare risposta. La necessità di nuovi alloggi, l'istituzione di un osservatorio dedicato, una maggiore capacità del pubblico di influenzare il mercato delle locazioni, il problema della gestione degli alloggi pubblici, le interazioni fra le politiche della casa e le politiche sociali sono temi che o la stima dei fabbisogni non trovano risposta oppure sono affrontati parzialmente.

Va detto che al tempo stesso le politiche della casa in Italia da tempo non sembrano guidate da una strategia chiara: da un lato si rileva la cronicizzazione di un problema abitativo collegato all'aumento della povertà; dall'altro si persegue ancora la logica della valorizzazione, della vendita del patrimonio pubblico e del delegare ai privati – come con l'housing sociale – la gestione di temi di interesse pubblico. Sono due elementi che se correlati risultano stridenti.

La maggior parte della legislazione in materia risulta obsoleta o inefficace: la legge che regola gli affitti è del 1998 e ha mostrato diverse criticità, le diverse riforme regionali degli enti gestori di patrimonio pubblico sono dei primi anni duemila, per non parlare della legge urbanistica che è del 1942, ed inoltre dal 1998, con l'abolizione della Gescal, l'edilizia pubblica non viene più finanziata strutturalmente.

.....
234 <https://www.gov.uk/government/statistics/english-indices-of-deprivation-2019>

235 https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/programmstrategie-soziale-stadt.pdf?__blob=publicationFile&v=2

236 https://ec.europa.eu/regional_policy/it/projects/italy/residents-of-poorer-areas-in-european-cities-get-a-say-in-local-development

Quest'anno è stato caratterizzato anche da una serie di proposte che vengono da diversi interlocutori e che ci sembra interessante riassumere. Legacoop abitanti, udita in Senato, ha posto l'accento su possibili misure per favorire l'accessibilità all'alloggio per la cosiddetta fascia grigia.

Analisi recenti sulla cosiddetta fascia grigia/domanda fragile – Nomisma, febbraio 2021– rilevano che esiste un target di domanda che rimane escluso non solo dal mercato, ma anche dall'offerta di housing sociale (in larga parte prodotta dal Fondo Investimenti per l'Abitare, anche con la partecipazione della stessa cooperazione di abitanti). Un esempio: il focus recente su una realtà metropolitana di Milano - "Milano Inclusiva. La produzione di case in locazione a costi accessibili"²³⁷, presentato da Nomisma nel febbraio 2021, evidenzia alcune criticità che si possono riferire anche ad altri contesti metropolitani: negli ultimi 10 anni la produzione di ERS a Milano (Edilizia Residenziale Sociale) non è riuscita a presentare una nuova offerta di alloggi in locazione nella fascia di canoni tra i 45 euro mq/anno e gli 80 euro mq/anno. Se il costo per l'alloggio, affinché sia effettivamente accessibile, non deve essere superiore al 30% del reddito familiare, dallo studio emerge una domanda potenziale di 146.500 nuclei familiari - quasi il 20% del totale dei nuclei milanesi - che negli ultimi 10 anni non ha trovato nuova offerta adeguata.

La nostra proposta è la seguente: un programma edilizio, in aree e interventi di rigenerazione urbana, per la locazione a lungo termine, con l'obiettivo di realizzare 10.000 alloggi, con un mix di servizi di cura e di funzioni culturali in una logica di welfare dinamico (alloggi da 60 mq., costo stimato 150mila euro ciascuno, coperti per 130mila euro con mutuo bancario e 20mila con quota di autofinanziamento privato), prevedendo un contributo pubblico di 5.000 euro annui ad alloggio per tutta la durata del mutuo e un canone di locazione mensile di 320 euro (al netto di oneri fiscali e di gestione)²³⁸.

Caritas Italia fornisce, nel documento sul PNRR già ampiamente citato nel testo, una serie di indicazioni che meritano una riflessione: Innanzitutto occorre aumentare a tutti i livelli l'attenzione verso il problema abitativo sia sul fronte della riqualificazione dell'edilizia pubblica esistente che su quello della necessità di realizzare nuove abitazioni in affitto a basso costo. Tale necessità deriva dalla constatazione che un numero sempre maggiore di famiglie non riesce a trovare un alloggio in affitto con canoni compatibili con i propri redditi.

Un secondo punto riguarda le riforme necessarie per rendere il PNRR uno strumento efficace sul tema abitativo e soprattutto sull'*housing* sociale. Occorre definire una volta per tutte la differenza tra gli utenti dell'edilizia residenziale pubblica e famiglie appartenenti alla cosiddetta "fascia grigia" e interessate ad alloggi a canone calmierato. La definizione di *edilizia sociale*, recata dal D.M. del 2008, è vaga e contraddittoria e il chiarimento sulle regole e sugli obiettivi va affrontato e risolto al più presto. Analogamente va al più presto avviato l'Osservatorio Nazionale sulla Condizione Abitativa presso il MIMS di intesa con le regioni in modo da articolare in maniera puntuale i fabbisogni a livello territoriale.

Per quanto riguarda gli interventi diretti alla rigenerazione urbana, al di là della presenza di destinazioni residenziali, si auspica che almeno localmente siano stabiliti obiettivi di qualità urbana e di servizio tradotti in atti di pianificazione, da raggiungere nel prosieguo dell'attività e da poter verificare.

Occorre integrare gli indicatori del monitoraggio con ulteriori fattori che restituiscano il senso desiderato degli investimenti realizzati e delle varie misure previste. Non è coerente calcolare la potenziale innovazione sociale o gli effetti della rigenerazione considerando i soli metri quadrati di nuove superfici senza riferirsi al contesto sociale e urbano, agli utilizzatori e alle modalità di uso dei nuovi spazi²³⁹.

.....

237 <https://www.nomisma.it/milano-inclusiva-la-produzione-di-case-in-locazione-a-costi-accessibili-nel-rapporto-nomisma/>

238 <http://www.vita.it/it/article/2021/03/03/pnrr-qual-e-casa-possibile/158529/>

239 Caritas p.86

A fine anno i principali sindacati nazionali degli inquilini, a seguito di una conferenza indetta a Roma il 14 dicembre, hanno redatto un documento unitario, per certi aspetti un evento storico considerate le diverse posizioni: SUNIA, SICET, UNIAT e Unione Inquilini hanno presentato i dati sulla precarietà abitativa per lanciare un appello al Governo e cercare interlocuzione finalizzata a una pianificazione degli interventi più urgenti da attuare. Sono circa 70mila gli sfratti pendenti dal 2019 (differenza tra richieste di esecuzione ed eseguiti con la forza pubblica), 32 mila nel 2020 e altri 40/50 mila stimabili nel 2021. Totale: 130/150 mila sfratti eseguibili nel 2022. Sono cifre da capogiro se consideriamo la ripresa dei licenziamenti e la mancanza di stanziamenti per arginare la morosità incolpevole. A fronte della marea di sfratti che rischia di travolgere migliaia di famiglie nella prossima Legge di Bilancio, al momento, non è previsto infatti alcuno stanziamento per il contributo all'affitto e per la morosità incolpevole a partire dal 2023. Nel PNRR manca, inoltre, l'indicazione politica per l'incremento di alloggi popolari, gli unici che potrebbero rispondere alle esigenze delle famiglie ormai ridotte allo stremo e impossibilitate a reperire un alloggio sul libero mercato²⁴⁰.

A fronte di questa analisi condivisibile, è interessante soffermarci sulla natura di alcune delle proposte elaborate dai sindacati:

- È necessario definire i livelli essenziali del servizio abitativo e adottare una normativa quadro sull'edilizia residenziale pubblica e sociale che preveda criteri di determinazione dei canoni fondati su una effettiva sostenibilità da parte della platea cui è destinata.
- Occorre un adeguato rifinanziamento dei Fondi per il sostegno all'affitto e per la morosità incolpevole, pari ad almeno 250 milioni di euro, per intervenire sulla ripresa delle esecuzioni degli sfratti per morosità incolpevole e sul crescente disagio delle famiglie in locazione.
- Sono necessari strumenti e risorse per un piano casa pluriennale di edilizia residenziale pubblica (ERP) per incrementare significativamente l'offerta di alloggi a canone sociale.
- Riguardo al settore delle locazioni di diritto privato, che venga avviato un percorso per una riforma della legge 431/98 volta a sostenere una sempre più maggiore diffusione dei contratti concordati.

Particolare attenzione va data infine agli strumenti ausiliari che paiono indispensabili ai fini di un corretto rilancio delle politiche di settore. Innanzitutto:

- va concretamente costituito e investito delle sue funzioni l'Osservatorio della condizione abitativa previsto dalla legge 431 del 1998.
- andrebbe istituita al più presto una banca dati del patrimonio abitativo degradato, pubblico e privato, da utilizzare in tempi brevi per le gravi emergenze alloggiative e contribuire ad affermare il passaggio da casa a casa, con particolare riferimento alle disponibilità degli enti previdenziali.²⁴¹

In ultima battuta non possiamo non notare una certa convergenza tra le analisi e le proposte messe in campo dai Sindacati della casa – Sunia, Sicet, Uniat e Unione Inquilini – quelle di Caritas Italia e le indicazioni della Corte dei Conti, ampiamente analizzate nel rapporto dello scorso anno. Ad esempio la centralità di strumenti di analisi, come l'Osservatorio sulla condizione abitativa, uno strumento indispensabile per analizzare i bisogni, reso ancor più utile dagli stravolgimenti determinati dalla pandemia. Altro tema condiviso è quello dell'individuazione dei livelli minimi di assistenza sul tema casa, mai stabiliti per legge. Ribadiamo che il diritto all'abitare è un diritto esigibile in base alle disponibilità delle amministrazioni i cui livelli di assistenza minimi vanno a definire i servizi minimi da erogare alla cittadinanza che oggi sono lasciati alla sensibilità e alle disponibilità dei singoli Comuni.

.....

240 <https://www.sunia.it/notizie/sunia-sicet-uniat-e-unione-inquilini-conferenza-stampa-unitaria-i-neri-della-precarieta-abitativa/>

241 <https://www.cgil.it/ci-occupiamo-di/sviluppo-urbano-e-politiche-abitative/2022/03/07/news/proposte-unitarie-per-affrontare-il-dramma-degli-sfratti-e-avviare-la-soluzione-della-sofferenza-abitativa-in-italia-1928535/>

Il fatto che organizzazioni con finalità così diverse convergano nelle analisi e nelle proposte evidenzia senz'altro che il tema della casa, nelle sue molteplici sfaccettature, necessita di una complessiva revisione e di un riassetto legislativo. Ricordiamo che le ultime riforme strutturali risalgono alla fine degli anni Novanta, e tutta la successiva legislazione non ne ha di fatto modificato l'impianto.

Nonostante vi sia questa convergenza di vedute sul tema, in una fase storica in cui dati sulla povertà e sulla emergenza abitativa sono in netto incremento, il dibattito sul tema della casa riveste un ruolo marginale nel paese. Di sicuro non giova il fatto che l'Italia sia il paese con il maggior numero di proprietari di casa in Europa ma dall'altro canto bisogna ammettere il tema casa è sempre stato schiacciato su problemi emergenziali, senza riuscire a risolverli, e non si è mai evoluto in un ragionamento inclusivo ed estensivo sul tema dell'abitare nel suo complesso e sulla qualità urbana, che riguardi quindi tutta la popolazione.

Anche dalla lettura dei temi del PNRR, appare evidente come la politica dell'abitare investa diversi campi d'azione – dalle politiche sociali fino alla rigenerazione urbana – ma ancora stenti a trovare una sua autonomia, o almeno a rivendicare un ruolo di coordinamento, forse proprio perché manca una visione d'insieme o una chiara definizione degli obiettivi.

Pertanto, come sottolineato da Caritas, al primo punto occorre aumentare a tutti i livelli l'attenzione verso il problema abitativo nella forma più estensiva possibile e collegandolo alla qualità della vita nei centri urbani, solo in questo modo si potrà avviare una stagione di riforme ormai attesa da troppo tempo.



Rapporto sullo stato dei diritti in Italia

www.rapportodiritti.it

Un progetto di



**A BUON
DIRITTO**
— ONLUS —

AGGIORNAMENTO

2021

con il sostegno di

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

Partner



 **nData**