

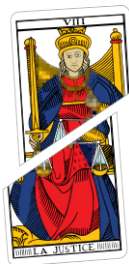
I QUADERNI DI **N.4** NOVEMBRE  
A BUON DIRITTO 2015

# RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA

**AGGIORNAMENTO 2014-2015**

*A cura di*  
**Stefano Anastasia**  
**Valentina Calderone**  
**Lorenzo Fanoli**





**A BUON  
DIRITTO**

associazione per le libertà

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

Aggiornamento: gennaio 2014 - giugno 2015

*a cura di*

Stefano Anastasia, Valentina Calderone, Lorenzo Fanoli



**l'articoloTre**

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

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





## INDICE

Premessa	6
DISABILITA' E PERSONA	7
OMOSESSUALITA' E DIRITTI	24
IL PLURALISMO RELIGIOSO	34
ROM SINTI CAMINANTI	56
DALLO JUS MIGRANDI ALL'INTEGRAZIONE	76
FUGGIASCHI PROFUGHI E RICHIEDENTI ASILO	95
HABEAS CORPUS E GARANZIE.	123
LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E INFORMAZIONE	140
DATI SENSIBILI RISERVATEZZA E OBLIO	152
LA TUTELA DEI MINORI	171
ISTRUZIONE E MOBILITA' SOCIALE	181
LIBERTÀ FEMMINILE E AUTODETERMINAZIONE	203
DIRITTO ALLA SALUTE E LIBERTA' TERAPEUTICA	226
GARANZIE DEL LAVORO E GARANZIE DEL REDDITO	250
PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E VITA BUONA	275

## **Premessa**

I materiali contenuti in questo rapporto sono il risultato delle attività di monitoraggio continuativo sullo stato dei diritti in Italia e corrispondono alla struttura e articolazione del Primo Rapporto pubblicato nell'ottobre dello scorso anno dalla casa editrice EDIESSE.

Il lavoro che l'Associazione A Buon Diritto e dei ricercatori che compongono il gruppo di lavoro, costituito allo scopo di analizzare costantemente le dinamiche relative ai percorsi di affermazione o limitazione dei diritti fondamentali della persona, costituisce uno strumento di conoscenza a supporto dell'azione politica e civile dei soggetti, associazioni e formazioni collettive impegnate nella promozione e pieno riconoscimento di tali diritti nella società italiana.

Il periodo temporale di riferimento è il 2014 e, in parte, il 2015, in continuità con quanto realizzato per il biennio precedente.

Ciascun capitolo affronta le problematiche, già messe in luce e focalizzate nella precedente edizione, ed è introdotto da un primo schema sintetico che ripercorre in sintesi le criticità e le tematiche emergenti indicando, per ognuna di esse la situazione a metà del 2015, per poi entrare nel merito con maggiore dettaglio e approfondimento degli eventi significativi, le eventuali novità legislative e regolatorie, i fenomeni politici e sociali succedutisi nel corso dell'anno.

Per sua natura e come tutti i lavori continuativi va considerato come parte di un percorso non definitivo e sempre suscettibile di aggiornamenti che l'Associazione A Buon Diritto continuerà a produrre e illustrare nel prossimo futuro.

# DISABILITA' E PERSONA

*Di: Angela De Giorgio e Domenico Massano*

**Necessità di attuazione del Piano di Azione sulla disabilità.**

La situazione rispetto all'anno passato pare sostanzialmente invariata, se non, in alcuni ambiti, peggiorata.

**Gli investimenti dello Stato** per le persone con disabilità

La **spesa destinata alle persone con disabilità** pari al 5,8 per cento della spesa per la protezione sociale, colloca l'Italia tra i paesi europei con le percentuali più basse di spesa in quest'ambito (a fronte di una media europea del 7,7%).

**Necessità di adeguamento del fondo per le autosufficienze.**

Lo **stanziamento del Fondo per le non autosufficienze**, nella legge di stabilità 2015, è incrementato di 400 milioni di euro per l'anno 2015 e di 250 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016." Se, quindi, da una parte si conferma l'aumento per il 2015, dall'altra si stabilisce una drastica riduzione del fondo per gli anni successivi.

**Sostegno alla domiciliarità.**

Il **sostegno alla domiciliarità**, alle misure di assistenza indiretta, e ai percorsi di vita indipendente continuano ad avere ancora un carattere esclusivamente residuale rispetto a interventi predefiniti, gestiti direttamente dagli enti pubblici e vincolanti come, in particolare, l'inserimento in struttura.

**Il sostegno scolastico**

Il sostegno scolastico continua a rappresentare una delle principali criticità, in particolare per la mancanza di continuità delle figure di riferimento e per la mancata assegnazione delle ore necessarie.

**Diritto al lavoro e percorsi di inserimento lavorativo.**

**questione delle ore di sostegno** evidenzia i limiti di una realtà scolastica in cui stenta ancora ad affermarsi una cultura realmente inclusiva e in cui, troppo spesso, la presenza di alunni con disabilità rischia di risolversi in percorsi di delega ai soli insegnanti specializzati, anziché affermarsi come patrimonio e risorsa per l'organizzazione scolastica nel suo insieme.

**Diritto al lavoro e percorsi di inserimento lavorativo.**

In totale, in Italia, fra pubblico e privato, al 31 dicembre del 2013 risultavano 186.219 **posti di lavoro riservati** a soggetti con disabilità, 41.238 dei quali scoperti; di cui 26 mila nel settore privato (su 117 mila complessivi), e poco meno di 13 mila nel pubblico (su 76 mila posti riservati).

## **Interventi sulle barriere architettoniche**

Nel mese di settembre 2014 la **Corte dei Conti** ha pubblicato la relazione su “La gestione degli interventi di ristrutturazione e di **adeguamento delle strutture pubbliche per l’eliminazione delle barriere architettoniche**”. Nelle conclusioni della relazione, oltre a denunciare un azzeramento degli stanziamenti dal 2012 in poi, si evidenzia come “a fronte di una legislazione tra le più complete e significative nell’ambito della UE”, le insufficienti iniziative di abbattimento delle barriere “siano state portate avanti soprattutto in base all’importanza dell’ente interessato” (e non dei bisogni delle persone),

## **Aggiornamento del nomenclatore**

**Gravi ritardi, che gravano sulle spalle delle persone con disabilità, si registrano anche a proposito dell’aggiornamento del Nomenclatore Tariffario delle Protesi e degli Ausili.** In una lettera inviata nel mese di novembre dall’Associazione Coscioni al presidente del Consiglio Renzi, al Ministro della Salute Lorenzin e al sottosegretario De Filippo si sollecitava l’aggiornamento del Nomenclatore Tariffario delle Protesi e degli Ausili, risalente al Decreto Ministeriale del 332/99 e di quello dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza), fermi a loro volta dal 2001. La lettera terminava con la richiesta di sanare questo ritardo inaccettabile e di “procedere affinché siano date risposte ai malati che da 15 anni attendono di non dover più contrattare per avere l’utilizzo di ausili che consentono loro una vita migliore”.

## **Linguaggio e cultura**

Dai dati pubblicati nella “**Mappa dell’intolleranza**”, iniziativa promossa da Vox – Osservatorio Italiano sui Diritti, e realizzato in collaborazione con le Università di Bari, Milano e Roma, emerge come su quasi due milioni di “Tweet” analizzati negli ultimi otto mesi, 480 mila risultino con contenuti offensivi per le persone con disabilità.



## **Dove siamo..**

La situazione rispetto all'anno passato pare sostanzialmente invariata, se non, in alcuni ambiti, peggiorata. Il "Piano d'azione per la disabilità", in assenza di misure concrete per la sua realizzazione si sta dimostrando l'ennesima dichiarazione di intenti e diritti destinati a restare sulla carta. Occorrerà, quindi, una puntuale verifica sullo stato della sua attuazione e sulle ragioni di eventuali ritardi e/o inadempienze.

Le Raccomandazioni precedenti sono, quindi sostanzialmente da confermare. In particolare alcune azioni, quali l'adozione dei PEBA e l'aggiornamento del nomenclatore tariffario, sono non solo prioritarie ma urgenti, visti i ritardi rispettivamente di 27 e 15 anni che le riguardano.

In ultimo, come ci ricordava in uno dei suoi ultimi articoli Franco Bomprezzi, giornalista e persona con disabilità recentemente mancata: "Mai come adesso ci vorrebbe uno scatto d'orgoglio, prepolitico, semplicemente di cittadinanza e di appartenenza, capace di farci riprendere il cammino, in ogni campo."

### **Il 2014: Il difficile percorso di attuazione del Piano d'azione per la disabilità; povertà ed esclusione sociale; domiciliarità / istituzionalizzazione ; scuola e lavoro; il peso delle parole.**

Il 28 dicembre 2013 veniva pubblicato in Gazzetta Ufficiale il "Piano d'azione per la disabilità", un programma ambizioso, suddiviso in sette linee d'intervento in cui si afferma chiaramente che "La ratifica italiana della Convenzione sui diritti delle Persone con Disabilità dell'ONU ha aperto un nuovo scenario di riferimento giuridico, culturale e politico. Da quel momento le persone con disabilità non devono più chiedere il riconoscimento dei loro diritti, bensì sollecitare la loro applicazione e implementazione, sulla base del rispetto dei diritti umani."

L'impegno conseguente a questo "Non dover chiedere più il riconoscimento dei loro diritti", pare stenti, però, a rendersi concreto nei fatti. Valga a titolo esemplificativo il recente tira e molla sul finanziamento del Fondo per le non autosufficienze istituito nel 2006 per garantire "l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti". Il Fondo nel disegno di legge di stabilità 2015, presentato nel mese di ottobre, dai 350 milioni di euro del 2014 (peraltro già insufficienti a rispondere adeguatamente ai bisogni delle persone e delle famiglie), era portato a 250 milioni, con una riduzione di 100 milioni di euro. In seguito alle proteste di diverse associazioni di persone con disabilità, culminate con un presidio il 4 novembre sotto il Ministero dell'Economia, non solo veniva annullata la riduzione, ma il fondo veniva incrementato di 50 milioni di euro, portandolo alla cifra di 400 milioni. La vicenda sembrava essersi chiusa positivamente, tuttavia, leggendo il testo successivamente approvato della Legge di stabilità 2015, all'art. 1 comma 159 possiamo notare che: "Lo stanziamento del Fondo per le non autosufficienze, di cui all'articolo 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche ai fini del finanziamento degli interventi a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica, è incrementato di 400 milioni di euro per l'anno 2015 e di 250 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016." Se, quindi, da una parte si conferma l'aumento per il 2015, dall'altra si stabilisce una drastica riduzione del fondo per gli anni successivi.

## **Povertà ed esclusione sociale**

Il 2 dicembre 2014 l'Ufficio Statistico dell'Unione Europea (Eurostat), ha pubblicato i dati riguardanti la condizione di vita delle persone con disabilità nell'Europa a ventotto, con riferimento al rischio di povertà ed esclusione sociale (dati relativi al 2013), al mondo del lavoro e della formazione permanente (dati relativi al 2011)<sup>1</sup> I dati si riferiscono a circa 44 milioni di cittadini con età compresa tra i 15 e i 64 anni, ed evidenziano come in tutti i paesi dell'UE, la condizione delle persone con disabilità sia meno favorevole rispetto a quella del resto della popolazione. In particolare riguardo all'Italia si può evidenziare come i valori dei tre ambiti

---

1

Eurostat newsrelease, 184/2014, 2 December 2014.

presi in esame la collochino sempre al di sotto della media UE, con significative differenze tra persone con e senza disabilità, in particolare relativamente al tasso di occupazione (45,6% contro il 58,9%) e al rischio di povertà ed esclusione sociale (pari al 30,8% contro il 26,4%). Magra consolazione il fatto che in Italia la distanza tra la condizione delle persone con disabilità e quella delle persone senza disabilità sia più ridotta rispetto a buona parte dei Paesi europei.

In precedenza, il 28 maggio, era stato l'ISTAT a presentare a Roma il rapporto annuale 2014 "La situazione del Paese", in cui si evidenziava come l'Italia fosse tra gli ultimi paesi, nel contesto europeo, per quanto riguarda le risorse destinate alla salute e alla famiglia. In particolare la spesa destinata alle persone con disabilità pari al 5,8 per cento della spesa per la protezione sociale, ci colloca tra i paesi europei con le percentuali più basse di spesa in quest'ambito (a fronte di una media europea del 7,7%). Per quanto riguarda, inoltre, la sanità si registravano diversi aspetti problematici sul fronte dell'equità, per la quale gli indicatori segnalavano persistenti divari di genere, sociali e territoriali, sia in termini di esiti di salute sia di accessibilità delle cure. Si notava, inoltre, come di fronte alle criticità del sistema, è sempre all'interno delle famiglie che si trovano le risorse per fronteggiare le difficoltà economiche. In particolare il 55% delle persone con limitazioni funzionali riceve aiuti unicamente da *caregiver* familiari conviventi o non, con costi sociali elevati (sia in termini di salute che di rinuncia al lavoro), che si ripercuotono in particolare sulle donne (tra i 25 e i 44 anni il tasso di occupazione delle donne che si prendono cura di un adulto o di un anziano malato o con disabilità è di circa otto punti percentuali inferiore a quello del resto della popolazione). Oltre ai costi sociali un ulteriore dato di cui tenere conto è quello riguardante il peso economico del ricorso al lavoro di cura privato che, mediamente, incide per il 29,5% sul reddito familiare evidenziando, inoltre, la frequente insufficienza delle provvidenze economiche.

Tale analisi dell'ISTAT pare essere confermata anche dai dati diffusi dal CENSIS nel 3° numero del "Diario della transizione" (maggio 2014), in cui si evidenzia come la progressiva crescita delle diseguaglianze sociali nel nostro paese colpisca particolarmente le persone con disabilità. La famiglia continua a essere l'elemento centrale su cui fa perno il siste-

ma di welfare senza, tuttavia, supporti adeguati a sostenerne il lavoro di cura e a prevenirne i rischi d'isolamento e impoverimento. Rischi che si accentuano con il termine dei percorsi scolastici che si risolvono, per lo più, con un rientro a tempo pieno a casa, viste le ridottissime opportunità d'inserimento sociale e di esercizio del diritto alle pari opportunità, in particolare nel mondo del lavoro. Parallelamente aumentano le preoccupazioni delle famiglie per il "dopo di noi" e per le prospettive di vita futura dei propri figli che, spesso, hanno come esito unico l'istituzionalizzazione.

### **Domiciliarità/istituzionalizzazione**

Riguardo a quest'ultimo aspetto dal rapporto dell'ISTAT sulle "Condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari 2013", presentato nel luglio 2014, è possibile rilevare come le famiglie con almeno una persona con limitazioni funzionali siano l'11% del totale e, di queste, meno del 20% ricevono assistenza domiciliare pubblica. Considerando anche quelle che suppliscono a tale mancanza ricorrendo a servizi privati a pagamento, rimangono comunque più del 70% che non usufruisce di alcun tipo di assistenza domiciliare, né privata né pubblica.

La gravità di questa situazione discriminatoria e di abbandono è stata evidenziata da una sentenza del Tribunale di Ascoli Piceno del 20 gennaio 2014. Con tale sentenza, per la prima volta in Italia, il Giudice, accertata l'attività discriminatoria, condannava il Comune di Ascoli ai sensi della legge 67/2006 (Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni), al risarcimento dei danni nei confronti di una donna con grave disabilità, per non averle riconosciuto una prestazione di assistenza domiciliare indiretta. In tale sentenza si precisa che: "Appare evidente che la salvaguardia predisposta a mezzo della norma invocata (art. 2 e 3 L. 67/2006) prescinde del tutto da ogni verifica della legittimità formale dei provvedimenti adottati e delle attività poste in essere, che anche laddove riconosciuta va vagliata secondo il diverso profilo dell'effetto di determinare o meno in concreto una discriminazione nei confronti del soggetto diversamente abile nel senso della norma. Va da sé che una qualsiasi attività amministrativa può, quindi, essere legittima in

quanto adottata nel rispetto dei poteri attribuiti alla pubblica amministrazione e nondimeno porsi in concreto come discriminazione nei confronti di un soggetto affetto da disabilità che da essa tragga particolari svantaggi, in considerazione proprio della sua disabilità.”

Sempre in relazione alle prestazioni domiciliari, pare essere particolarmente indicativa la recente sentenza 156/15, della Seconda Sezione del TAR (Tribunale Amministrativo Regionale) del Piemonte che, accogliendo il ricorso di diverse associazioni di rappresentanza e tutela dei diritti delle persone con disabilità, ha riconosciuto che le prestazioni socio-sanitarie domiciliari fornite da badanti e volontariamente da familiari di persone non autosufficienti sono Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), annullando le precedenti Delibere della Giunta Regionale del Piemonte 25 e 26/13 e 5/14. Riguardo tale sentenza il CSA (Coordinamento Sanità e Assistenza fra i movimenti di base) e la Fondazione Promozione Sociale di Torino (tra i promotori del ricorso), hanno evidenziato come, in tema di “salvaguardia dei diritti esigibili in contrasto con le esigenze della finanza pubblica”, rivesta particolare importanza il passaggio in cui si afferma che: “Se davvero, pertanto, l’esecuzione del programma di solidarietà sancito in Costituzione (e ormai avviato anche dalla Legge che ha previsto i LEA) incontra ostacoli di natura economico-finanziaria per l’obiettivo carenza di risorse stanziabili (vieppiù nello scenario di una Regione sottoposta a piano di rientro dai disavanzi della spesa sanitaria, come il Piemonte), il rimedio più immediato non è la violazione dei LEA ma è una diversa allocazione delle risorse disponibili, che spetta alle singole amministrazioni (nel caso, alla Regione) predisporre in modo tale da contemperare i vari interessi costituzionalmente protetti che domandano realizzazione.”

In tema di allocazione di risorse, analizzando i dati del rapporto annuale ISTAT 2014 “La situazione del paese”, è possibile rilevare come, a livello nazionale, sulla tipologia di prestazioni rivolte alle persone con disabilità, la spesa comunale per l’assistenza domiciliare (233.579.636 euro) sia significativamente inferiore a quella destinata alle strutture residenziali (264.224.520 euro), cui si deve aggiungere la compartecipazione degli utenti (51.629.262 euro, per una compartecipazione media per utente pari a 2.326 euro) e quella del Servizio Sanitario Nazionale

(86.702.108 euro). Tale scarso investimento, sembra, sempre in termini di allocazione di risorse disponibili, difficilmente giustificabile guardando alla spesa media per utente con disabilità che è di circa 3.478 euro annui in assistenza domiciliare socio-assistenziale rispetto agli 11.903 euro in struttura residenziale (cui, come si è visto in precedenza, va aggiunta la compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale).

Eppure il ricorso all'istituzionalizzazione sembra essere la principale prospettiva d'investimento nel nostro paese, come confermano i dati di un'indagine dell'AUSER riguardante il 2012, in cui si evidenziava come il mercato italiano delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) fosse progressivamente in aumento nel nostro Paese, con un valore di circa 2,8 miliardi l'anno e con una presenza in crescita di operatori privati, per i quali il tema dell'"istituzionalizzazione" è un'importante variabile economica.

Parallelamente alla crescita d'investimenti economici dobbiamo registrare diverse azioni "politiche" che sembrano puntare decisamente sullo sviluppo di un sistema di servizi basato principalmente su grandi strutture residenziali con il conseguente rischio di derive istituzionalizzanti.

Il CAT (Comitato Associazioni di Tutela) e la campagna "Trasparenza e diritti" della regione Marche, hanno avviato negli ultimi due anni diverse iniziative di protesta per richiedere l'annullamento di due Delibere Regionali (la 1011/13 e la 1195/13), in cui, secondo le associazioni, "con la logica delle economie di scala – fatte passare per servizi più "adeguati" – si sancisce il sostanziale ritorno delle grandi strutture (la riproposizione degli istituti: tante persone, con bisogni diversi, nella stessa struttura) e l'aumento dei costi a carico degli utenti e dei loro familiari." In particolare si denuncia la chiara intenzione politica "di chiudere l'esperienza delle piccole comunità a dimensione familiare, a favore di grandi strutture da venti persone e più, preferibilmente accorpate con altre."

Relativamente alla Regione Campania, la Federhand/FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) hanno denunciato come il recente Decreto del Governo Regionale (il n. 108, Adeguamento dei programmi 2013/2015 agli indirizzi ministeriali del 10 ottobre 2014), seguito da un successivo provvedimento (Decreto n. 121 del 31

ottobre 2014), a partire dal 1° febbraio dovrebbe negare l'assistenza a oltre 1.600 persone con disabilità delle strutture semiresidenziali. Il Presidente dell'associazione ha sottolineato come «Dall'analisi del Decreto n. 108, emerge che la politica della Regione è di riconvertire le risorse destinate a queste utenze in regime diurno in 84 posti letto in RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali), scelta che va verso l'istituzionalizzazione, ovvero in netto contrasto con la Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità, che il Consiglio Regionale aveva fatto propria».

E' evidente come il sostegno alla domiciliarità, alle misure di assistenza indiretta, e ai percorsi di vita indipendente continuino ad avere ancora un carattere esclusivamente residuale rispetto a interventi predefiniti, gestiti direttamente dagli enti pubblici e vincolanti come, in particolare, l'inserimento in struttura. Tutto ciò nonostante i grossi limiti che queste misure spesso comportano, in particolare per quel che concerne il rispetto della dignità, dei diritti e della possibilità di scelta delle persone, costrette a passare dall'accettazione consapevole di un consenso informato all'imposizione categorica di un rigido protocollo di "cura".

A margine di queste considerazioni vale la pena ricordare i limiti e i rischi della risposta istituzionale evidenziati, in particolare, dai ricorrenti episodi di violenza. Nel mese di aprile 2014, infatti, sono stati arrestati dodici operatori sociosanitari della struttura di degenza Vada Sabatia, a Vado Ligure, in provincia di Savona. A giugno dieci operatori sanitari della casa di cura privata degli "Istituti Polesiani" sono stati arrestati dalla Squadra mobile di Rovigo per maltrattamenti e violenze. Nel mese di luglio sono stati arrestati dai Carabinieri di San Benedetto del Tronto, per maltrattamenti e sequestro di persona, cinque educatori in servizio nel Centro Socio-Riabilitativo per Giovani Disabili Casa di Alice di Grottammare (Ascoli Piceno), gestito dal Comune attraverso una cooperativa esterna.

Su quest'ultima vicenda vale la pena riportare alcune parti di una lettera di Liana Baroni, presidente nazionale dell'ANGSA: "Il Centro ospita persone affette da autismo di età compresa tra gli otto e i venti anni, ed è stata sequestrata una cosiddetta "stanza di contenimento" buia e stretta, dove i ragazzi venivano denudati e rinchiusi, e, per rispetto della loro dignità, tralascierò di ripetere quanto avveniva all'interno. [...] La notizia è agghiacciante, anche

perché questa era ritenuta una “struttura modello”: struttura del Comune, gestita da una cooperativa, di piccole dimensioni (dodici ospiti), con Carta dei Servizi visibile su internet, nata con ottimi propositi e buone scelte educative-riabilitative. Come si può, dunque, con queste buone premesse, arrivare a situazioni di tale gravità? Come è possibile evitare o prevenire queste aberrazioni?”

## **Scuola e lavoro**

Purtroppo, però, bisogna rilevare come anche la scuola continui a rappresentare un contesto particolarmente critico, visti i numerosi problemi rilevati anche all'avvio di quest'anno scolastico, in particolare riguardo al riconoscimento del diritto alle ore di sostegno che, spesso, si ottengono solo dopo ricorsi giudiziari. L'indagine Istat “L'integrazione degli alunni con disabilità nelle scuole primarie e secondarie di primo grado statali e non statali”, relativa all'anno scolastico 2013-2014 parla di circa 150.000 alunni con disabilità, il 3,3% del totale degli alunni. Il sostegno scolastico continua a rappresentare una delle principali criticità, in particolare per la mancanza di continuità delle figure di riferimento e per la mancata assegnazione delle ore necessarie. Riguardo al primo aspetto basti pensare che il 44% degli alunni con disabilità della scuola primaria, e il 40% della scuola secondaria di primo grado, hanno cambiato insegnante di sostegno rispetto all'anno precedente e che rispettivamente l'11% e l'8% l'hanno cambiato nel corso dell'anno scolastico. Sul secondo aspetto l'ISTAT riporta che circa il 10% delle famiglie della scuola primaria e il 7% circa della secondaria hanno presentato, negli anni, un ricorso per ottenere l'aumento delle ore di sostegno. Tale dato incrementa quello che si riferisce all'anno scolastico 2012-2013, in cui si evidenziava come circa l'8% delle famiglie con alunni con disabilità nelle scuole primarie e secondarie di primo grado, avesse presentato ricorso ai Tribunali civili o amministrativi per ottenere un aumento delle ore di sostegno.

Anche per l'anno scolastico 2014-2015 non sembra essere in corso un cambio di tendenza, viste le diverse segnalazioni e denunce su tutto il territorio nazionale all'avvio dell'anno scolastico. Le risorse disponibili sembrano essere il fulcro di un dibattito che, troppo spesso, avviene sulla



pelle degli studenti con disabilità. Indicativo in tal senso il bando d'iscrizione alle scuole d'infanzia comunali per l'anno 2014-15, pubblicato dal Comune di Reggio Calabria che riportava: "S'informa che i bambini con disabilità non potranno essere accolti per l'impossibilità di nominare personale specializzato (insegnanti di sostegno)." Solo dopo la reazione immediata di famiglie, cittadini e Associazioni tale paragrafo è stato rivisto e annullato.

Tale vicenda assume contorni più definiti e preoccupanti se la si legge congiuntamente alla sentenza 617 del 17 novembre 2014, del Consiglio di Giustizia Amministrativa (CGA) della Regione Siciliana in cui, nel confermare una precedente sentenza del TAR Sicilia (la 369/2014, in cui si aumentavano le ore di sostegno a un alunno con disabilità grave, pur negando ai genitori il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali), si afferma che: "Se è vero, come periodicamente ribadito anche dalla giurisprudenza, che la 'educazione e istruzione', piuttosto che la 'salute' quale 'diritto fondamentale dell'individuo' [...], specie se riferiti [...] alla cura dei minori handicappati, costituiscono altrettanti diritti personali e sociali oggetto di tutela rafforzata, è anche vero che la tutela c.d. 'incondizionata' della salute, ribadita dal primo Giudice per concedere il sostegno nella misura richiesta dai genitori – depurata dalla forte caratura ideologica che ne ha accompagnato la sua rappresentazione politica e giuridica (anche nella cit. sentenza n. 80/2010 della Corte Costituzionale), oltre che mai realizzata nei fatti, sia in termini di prevenzione che di cura – non può per altro verso non subire oscillazioni, specialmente in tempi di crisi finanziaria acuta, come accade per la stagione attuale di finanza pubblica, che inevitabilmente si riverberano sulle scelte dell'Amministrazione, ogni qualvolta questa è chiamata a dover ponderarne la misura. [...] l'assistenza pubblica ai minori, in tutte le forme con cui questa può essere prestata, è da reputare in via di principio 'sussidiaria', o, comunque, non sostitutiva rispetto agli obblighi di assistenza ed educazione che prioritariamente incombono sui genitori che su di essi esercitano la potestà."

Diverse Associazioni hanno immediatamente preso posizione denunciando i potenziali rischi che si annidano in questa sentenza. In particolare la FISH (Federazione Italiana Superamento Handicap), ha parlato di un "gravissimo rischio per i diritti delle persone con disabilità con la messa

in discussione dello stesso principio del diritto allo studio, che si riteneva definitivamente sancito dalla Corte Costituzionale”.

Una nota positiva pare, però, arrivare da un'altra recente sentenza, la n° 25011 del 25 novembre 2014, delle Sezioni Unite dalla Corte di Cassazione, con la quale si afferma che assegnare un numero di ore di sostegno inferiore a quelle indicate nel Piano Educativo Individualizzato (PEI) di un alunno con disabilità, costituisce discriminazione ai suoi danni, ai sensi della Legge 67/06. La sentenza si riferisce a un ricorso presentato da una coppia di genitori che ritenevano discriminatoria la scelta dell'amministrazione scolastica di non concedere alla propria figlia con una grave disabilità un supporto scolastico pari a 25 ore. Il Tribunale di Udine aveva accolto il ricorso verso cui il Ministero dell'Istruzione e l'Istituto comprensivo proponevano prima appello, che era respinto dalla Corte di Appello di Trieste, e, in seguito, ricorso alla Corte di Cassazione eccependo, in particolare, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

La Corte respingendo l'azione promossa dal Ministero dell'Istruzione contro le decisioni conformi del Tribunale del Lavoro e della Corte d'Appello di Trieste, ha riaffermato la competenza del Tribunale Civile in materia di discriminazione con una sentenza di cui è opportuno vedere alcuni passaggi. La Corte, infatti, richiama in primo luogo la necessaria concertazione del PEI con il coinvolgimento della famiglia: “L'attenzione alla persona disabile e alla sua diversità si concretizza nella formulazione di un piano educativo individualizzato, alla cui definizione provvedono congiuntamente, con la collaborazione dei genitori della persona handicappata, gli operatori delle unità sanitarie locali e personale insegnante specializzato della scuola (...). Nel PEI si devono anche “individuare le risorse necessarie, ivi compresa l'indicazione del numero di ore di sostegno”. La natura vincolante del PEI si traduce, quindi, nel dovere per l'amministrazione scolastica “di assicurare l'assegnazione, in favore dell'alunno, del personale docente specializzato, anche ricorrendo all'attivazione di un posto di sostegno in deroga al rapporto insegnanti/alunni, per rendere possibile la fruizione effettiva del diritto, costituzionalmente protetto, dell'alunno disabile all'istruzione, all'integrazione sociale e alla crescita in un ambiente favorevole allo sviluppo della sua personalità e delle sue attitudini”. La Corte concludeva, quindi, riaffermando la giuri-

sdizione del giudice ordinario ai sensi dell'art. 3 della l. 67/2006: "L'omissione o le insufficienze nell'apprestamento, da parte dell'amministrazione scolastica, di quell'attività doverosa, si risolvono in una sostanziale contrazione del diritto fondamentale del disabile all'attivazione, in suo favore, di un intervento corrispondente alle specifiche esigenze correlate rilevate, condizione imprescindibile per realizzare il diritto ad avere pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico: l'una e l'altra sono pertanto suscettibili di concretizzare, ove non accompagnate da una corrispondente contrazione dell'offerta formativa riservata agli altri alunni normodotati, una discriminazione indiretta."

La questione delle ore di sostegno evidenzia i limiti di una realtà scolastica in cui stenta ancora ad affermarsi una cultura realmente inclusiva e in cui, troppo spesso, la presenza di alunni con disabilità rischia di risolversi in percorsi di delega ai soli insegnanti specializzati, anziché affermarsi come patrimonio e risorsa per l'organizzazione scolastica nel suo insieme. Preoccupano in tal senso i dati concernenti la partecipazione alle gite di classe più lunghe, con pernottamento, cui prendono parte solo il 26% degli alunni con disabilità della scuola primaria e il 51% della scuola secondaria di primo grado. In ultimo vale la pena rilevare come le barriere architettoniche restano un problema nel 62,4% delle scuole primarie e nel 72% delle medie.

Sul fronte del lavoro la situazione descritta nella relazione al parlamento sull'attuazione della legge per il diritto al lavoro dei disabili, curata dall'ISFOL e dal Ministero delle Politiche Sociali, relativa agli anni 2012-2013, evidenzia come a fronte di quasi 680 mila iscritti al collocamento siano stati solo 18 mila gli avviamenti al lavoro nell'ultimo anno. Questo nonostante un elevato numero di posti riservati risultino ancora scoperti. In totale, in Italia, fra pubblico e privato, al 31 dicembre del 2013 risultavano 186.219 posti di lavoro riservati a soggetti con disabilità, 41.238 dei quali scoperti; di cui 26 mila nel settore privato (su 117 mila complessivi), e poco meno di 13 mila nel pubblico (su 76 mila posti riservati).

## **Barriere architettoniche e ausili**

Nel mese di settembre 2014 la Corte dei Conti ha pubblicato la relazione su “La gestione degli interventi di ristrutturazione e di adeguamento delle strutture pubbliche per l’eliminazione delle barriere architettoniche”. Nelle conclusioni della relazione, oltre a denunciare un azzeramento degli stanziamenti dal 2012 in poi, si evidenzia come “a fronte di una legislazione tra le più complete e significative nell’ambito della UE”, le insufficienti iniziative di abbattimento delle barriere “siano state portate avanti soprattutto in base all’importanza dell’ente interessato” (e non dei bisogni delle persone), in particolare come sia stato “costante in tutte le regioni l’intervento di abbattimento e/o adeguamento delle barriere architettoniche nelle sedi militari o di forze dell’ordine e di sicurezza, come Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia”. Si evidenzia, inoltre, come “le succinte informazioni ottenute (dal MIT e dall’UCB del Ministero), non abbiano permesso di accertare, se non raramente e/o approssimativamente, come siano state raggiunte le decisioni di spesa né come sia stata valutata l’economicità e congruità della stessa.” A titolo esemplificativo, si fa notare che gli “interventi di analoga finalità presso caserme sono costati somme anche molto diverse, ma senza che sia possibile conoscere gli elementi e fattori dei costi che spieghino queste differenze.”

Sempre relativamente alle barriere architettoniche, nonostante l’anno si fosse aperto con le dichiarazioni del candidato sindaco al comune di Urbino, Vittorio Sgarbi: “Una città civile non ha né ascensori né scale mobili. Solo quelle abitate da nani, zoppi e handicappati hanno le scale mobili ...”, due recenti sentenze del TAR hanno ripresentato nei termini corretti il tema dell’accessibilità e del diritto alla mobilità delle persone con disabilità.

Nel mese di settembre il comune di Torino, a seguito di un ricorso presentato da alcune organizzazioni, è stato condannato dal TAR ad adottare entro sei mesi “idonee misure di programmazione e pianificazione degli interventi diretti a eliminare le barriere architettoniche”. Analoga sorte era toccata nel mese di giugno al comune di Roma condannato per non aver garantito a una persona con disabilità la possibilità di accedere alla metropolitana, a seguito di un ricorso presentato dall’Associazione Coscioni. Queste condanne evidenziano una situazione d’illegalità che contraddistingue il nostro paese sul

tema accessibilità e barriere architettoniche, che si protrae da ormai 27 anni. Infatti, i Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche (PEBA) previsti dall'art. 32 della L. 41/86 e dall'art.24, comma 9, della L. 104/92, non sono ancora stati adottati dalla quasi totalità dei comuni. Con due lettere aperte inviate in data 6 maggio e 5 settembre a Piero Fassino, presidente dell'ANCI, e Sindaco di Torino, l'Associazione Coscioni, denunciando tale situazione, sollecitava un richiamo a tutti i comuni sull'adozione del PEBA. Il 12 settembre 2014, Fassino ha inviato una lettera a tutti i sindaci in cui richiede "di avviare, se già non è stato fatto, le attività necessarie per l'adozione nei Comuni dei Piani di eliminazione delle barriere architettoniche ...".

Bisogna ricordare, inoltre, che anche le Regioni non hanno rispettato quanto previsto dalla normativa sui PEBA, ossia il dovere di commissariare i comuni inadempienti entro un anno dalla pubblicazione della normativa.

A fronte di un quarto di secolo d'inadempienza è da apprezzarsi la risoluzione votata nel mese di dicembre 2014 dal Consiglio Regionale delle Marche con cui "s'impegna la Giunta Regionale a esercitare senza ulteriore indugio i poteri sostitutivi riconosciuti dalla normativa statale e regionale vigente in punto di inadempimento da parte di Province e Comuni della Regione, dell'obbligo di adozione dei PEBA e a provvedere pertanto, con la massima urgenza, alla nomina dei relativi Commissari ad acta".

Gravi ritardi, che gravano sulle spalle delle persone con disabilità, si registrano anche a proposito dell'aggiornamento del Nomenclatore Tariffario delle Protesi e degli Ausili. In una lettera inviata nel mese di novembre dall'Associazione Coscioni al presidente del Consiglio Renzi, al Ministro della Salute Lorenzin e al sottosegretario De Filippo si sollecitava l'aggiornamento del Nomenclatore Tariffario delle Protesi e degli Ausili, risalente al Decreto Ministeriale del 332/99 e di quello dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza), fermi a loro volta dal 2001.

La lettera terminava con la richiesta di sanare questo ritardo inaccettabile e di "procedere affinché siano date risposte ai malati che da 15 anni attendono di non dover più contrattare per avere l'utilizzo di ausili che consentono loro una vita migliore".

Val la pena notare come questi ritardi rischino di diventare un simbolo paradigmatico della situazione del nostro paese, in cui, relativamente ad alcuni diritti e ai conseguenti doveri istituzionali, fanno riscontro, troppo spesso, colpevoli inadempienze, che rischiano di tradursi in vere e proprie discriminazioni.

## **Il peso delle parole**

Dai dati pubblicati nella “Mappa dell’intolleranza”, iniziativa promossa da Vox – Osservatorio Italiano sui Diritti, e realizzato in collaborazione con le Università di Bari, Milano e Roma, emerge come su quasi due milioni di “Tweet” analizzati negli ultimi otto mesi, 480 mila risultino con contenuti offensivi per le persone con disabilità. Nel commentare i risultati della ricerca il sottosegretario al Ministero delle Riforme Costituzionali e dei Rapporti con il Parlamento, Ivan Scalfarotto, ha affermato che: “Questa ricerca fa capire quanto fa male subire parole di odio. Non credo che l’Italia sia un Paese che odia, ma che si sia addormentato; è importante, quindi, accendere i riflettori sul peso delle parole”.

Peso delle parole che non è stato tenuto nel dovuto conto per troppo tempo, così come testimoniato dalle ripetute campagne stigmatizzanti e infondate nei confronti delle persone con disabilità aventi a oggetto i “falsi invalidi”. Su questo fronte particolare importanza riveste la sentenza del TAR del Lazio, n° 3851/2014 del 9 aprile 2014, che Anffas e Fish hanno definito storica, in cui si riconosce che le modalità adottate dall’Inps per le verifiche straordinarie delle invalidità (i cosiddetti controlli contro i “falsi invalidi”) sono state illegittime e lesive dei diritti delle vere persone con disabilità.

Una sentenza che è arrivata qualche mese dopo le dimissioni dalla presidenza dell’INPS di Mastrapasqua a causa del grave scandalo riguardante un maxi truffa ai danni del Servizio Sanitario Nazionale in cui si trova coinvolto e per i quali è stato recentemente iscritto sul registro degli indagati della procura di Roma.

Sembra che finalmente la questione delle false certificazioni d’invalidità stia assumendo dei contorni sempre più chiari, come confermato dall’inchiesta “La carica dei 104” della procura di Agrigento, in cui si parla

di un “circo dove si esibivano medici e azzecagarbugli”, riferendosi al traffico di certificazioni per ottenere le invalidità e per cui sono indagate 101 persone tra cui medici legali, consulenti della Procura, ex assessori e vari altri professionisti. Nell’ambito dell’inchiesta sono state, inoltre, emesse dal GIP del Tribunale di Agrigento diciannove ordinanze di custodia cautelare, di cui dieci rivolte proprio a medici. Appaiono sempre più evidenti i limiti di un sistema da rivedere nel suo complesso e che, per troppo tempo, ha utilizzato ad arte le notizie riguardanti i “falsi invalidi” per nascondere responsabilità e penalizzazioni di cui le persone con invalidità sono state le vere vittime.

# OMOSESSUALITA' E DIRITTI

di Ezio Menzione

## Lotta contro l'omofobia

Difficile mettere in fila le centinaia di episodi di omofobia posti in essere in questi ultimi mesi, anche perché non tutti ottengono spazio sui media nazionali, e vanno invece ricercati sulle cronache locali. Fortunatamente non si registrano suicidi indotti da episodi di vero e proprio bullismo o stalking in ragione dell'orientamento omosessuale (sicuro o solo presunto) della vittima. Continuano a registrarsi prese di posizione e iniziative pubbliche, spesso di stampo religioso, contro il riconoscimento dei diritti degli omosessuali.

Stenta a procedere l'iter di approvazione della **legge contro l'omofobia**.

Il tema della **genitorialità gay ha fatto alcuni piccoli, ma significativi passi avanti**. Non certo per volontà del legislatore.

Il tema della **genitorialità gay ha fatto alcuni piccoli, ma significativi passi avanti**. Non certo per volontà del legislatore.

Le coppie lesbiche, infatti, non hanno mai avuto problemi a generare. Le coppie gay hanno scoperto negli ultimi anni che, attraverso ovodonazione e surrogazione della gravidanza, possono – non in Italia, ma andando in un paese in cui questa pratica è legittima e consentita – diventare genitori. Certo il figlio, la figlia o i figli, verranno iscritti come figli del solo padre genetico, e questo costituisce un grave *vulnus* ai diritti della coppia, ma attraverso scritture private sottoscritte dai due padri o dalle due madri si può arrivare a garantire, con notevoli margini di certezza, i diritti e i doveri dei due verso la prole.

## La Genitorialità Gay

Timide aperture in materia si sono viste anche nella giurisprudenza italiana. Degna di nota è una sentenza del Tribunale dei Minori di Roma (30/6/2014) che ha consentito l'adozione di una bambina all'interno di una coppia lesbica da parte della madre non geneticamente connessa, sostenendo, con molto buon senso, che il riconoscimento dell'adozione non era altro che il dare forma giuridica ad una situazione di fatto ormai consolidata.

La pronuncia è interessante perché si colloca in un filone, ormai solido, che in tema di affidamento di minore non bada all'orientamento omosessuale di uno dei due genitori, ma solo alla sua adeguatezza genitoriale. La novità sta nel fatto che in questo caso non si tratta di semplice affidamento, ma di adozione.

Diversamente, il versante politico dimostra di essere sempre attardato su posizioni francamente incomprensibili.



## **Matrimoni Gay**

Il dibattito si fa subito incandescente. Il che, naturalmente, è un bene. Il Ministro degli Interni Alfano ordina ai Prefetti di cancellare tali trascrizioni, sostenendo che in materia di Stato Civile i Prefetti sarebbero sovraordinati ai Sindaci. Il Sindaco, si dice, in tale materia agisce come emissario del Governo e quindi il Governo può intervenire tramite i Prefetti. I Prefetti celermente tentano di adempiere e, dove non vi riescono, addirittura nominano un commissario *ad acta* perché provveda alle cancellazioni delle numerose trascrizioni di matrimoni omosessuali celebrati all'estero. Il diktat di Alfano viene impugnato da una coppia coraggiosa di lesbiche romane innanzi al TAR del Lazio, il quale si pronuncia il 12/2/2015 (sent.03912/15) annullando la cancellazione del provvedimento di Alfano.

## **Dove siamo....**

Le leggi e il Parlamento: calma piatta – Continuano (ma sembrano attenuarsi) gli episodi di bullismo omofobo e omofobia – I sindaci all'attacco, i prefetti in contropiede – il TAR del Lazio conclude la vicenda e cerca di ipotecare il futuro – Un'ennesima sentenza della Cassazione: diritti sì, matrimonio no – Intanto, però, non si vedono né matrimonio né diritti.

## **Avanti, piano, piano, quasi indietro: omofobia; genitorialità; matrimoni.**

Inerzia e attendismo della politica e quindi del Parlamento, quando non vero e proprio diniego, variamente motivato, dei diritti per lesbiche e gay. Piccoli passi e incertezze tramite la giurisdizione. Episodi di ordinaria omofobia. Questo l'Italia nello scorcio degli anni 2014-2015.

### **Omofobia: siamo alle solite**

Difficile mettere in fila le centinaia di episodi di omofobia posti in essere in questi ultimi mesi, anche perché non tutti ottengono spazio sui media nazionali, e vanno invece ricercati sulle cronache locali.

Fortunatamente non si registrano suicidi indotti da episodi di vero e proprio bullismo o stalking in ragione dell'orientamento omosessuale (sicuro o solo presunto) della vittima.

Così si va da un'ennesima aggressione antigay nella cosiddetta "Gay Street" di Roma, adiacente al Colosseo (il 15/2/15, referto 9 giorni) fino agli insulti e alle botte ad un gay a tarda notte in un bus di Torino (il 15/3/15, referto 7 giorni), tanto per citare i casi più recenti.

Intanto la proposta di legge per colpire l'omofobia – pur criticabile, con il suo emendamento Scalfarotto – non ha fatto nemmeno un passo avanti nel ramo del Parlamento che doveva adottarla in via definitiva.

Si continua così a gettare disprezzo sui gay, le lesbiche e i transgender a tutti i livelli.

La Curia di Milano manda una lettera riservatissima a tutti gli insegnanti di religione della diocesi per condurre un' "indagine informale" su quali istituti favorirebbero nell'insegnamento o nei progetti le tematiche omosessuali o comunque di gender. La lettera viene intercettata e pubblicata (13 novembre 2014) e la Curia fa una rapida marcia indietro cercando di

attenuare la portata di questa gravissima intrusione nella libertà didattica.

A Rimini, invece, non si va tanto per il sottile e si passa dall'omofobia alla vera e propria discriminazione. Un lavoratore di un ristorante viene costretto (il 23 gennaio 2014) ad andare con una prostituta per dimostrare che non è gay. Boccaccesco, se non fosse ripugnante. Seguono insulti omofobi, vera e propria persecuzione ed infine licenziamento.

Peggio va con la associazione onlus Provita, che addirittura manda in onda sul web un cliccatissimo corto contrario all'introduzione degli studi sul gender nelle scuole italiane. Magari li introducessero! Verrebbe da dire.

Sempre a Milano, ci sono i più raffinati e fashion, come riporta lo scoop di Panorama con Dolce & Gabbana; i quali, intervistati, ripetono che i gay non hanno diritto a diventare padri e madri, anzi non debbono nemmeno aspirare alla genitorialità, perché ogni bambino per crescere bene deve avere un padre e una madre. Vecchia solfa rinfrescata in bocca a una coppia dichiaratamente gay. Come già avvenne per il signor Barilla, alla gaffe si cerca di porre rimedio dopo che – data la notorietà della coppia gay della moda – si scagliano contro di loro altri gay famosissimi come Elton John e Ricky Martin, i quali pur essendo gay non hanno inteso privarsi della gioia di avere uno o più figli: e propongono di boicottare il marchio milionario D&G. Così, di fronte alla possibilità che calino gli ordini ed il fatturato, gli ineffabili stilisti siculi raddrizzano malamente il tiro, dicendo che non intendevano negare nulla a nessuno e cercando di rovesciare le responsabilità col sostenere che di fronte alle prese di posizione contrarie a loro sono gli altri a inibire il diritto di parola. Secondo uno schema collaudato e che già avevamo visto in atto da parte della signora Lucietta Scaraffia.

Il caso D&G ricorda da vicino il caso Barilla del settembre 2013. Dobbiamo però onestamente notare che mentre Barilla si era attratto sul web un diluvio di critiche, non va così per D&G, che anzi raccolgono plausi non solo da parte di etero, ma anche da parte di gay. Segno evidente della diversa sensibilità che c'è sul tema del riconoscimento delle famiglie gay, investito dalle dichiarazioni del pastaio, e quello della genitorialità anche

dei gay, cui si riferivano i due sarti.

Evidentemente, una legge contro l'omofobia e le dichiarazioni omofobiche non sarebbe certo usata contro D&G e le loro improvvise dichiarazioni. Ma forse potrebbe giustificatamente essere usata contro la campagna pubblicitaria di Provita, che tende a spacciare gli studi sul gender come istigazioni a cambiare sesso o vere e proprie esplicite lezioni di "perverse" pratiche sessuali.

E che dire delle Sentinelle in Piedi? Questi gruppi, messi in piedi (con particolare successo a Verona) da Giuliano Ferrara e dai Giuristi per la Vita, affacciatisi già nel 2014 e rivitalizzati di tanto in tanto, con deliranti comunicati si battono contro ogni famiglia "non tradizionale" arrivando, nei loro blog, ad assimilare una coppia omosessuale come una coppia formata da un essere umano ed un cane. Naturalmente se la prendono con l'On.Scalafarotto (primo firmatario della legge contro l'omofobia) e contro ogni insegnamento nelle scuole che lontanamente parli di gender o di coppie diverse, anche sotto forma di fiaba.

In questi casi estremi – Provita e certe esternazioni delle Sentinelle in Piedi - probabilmente una legge che colpisca l'omofobia potrebbe starci bene; ma, come abbiamo già detto, la proposta di legge non ha fatto un passo avanti in questo ultimo anno.

## **La Genitorialità Gay**

Il tema della genitorialità gay ha fatto alcuni piccoli, ma significativi passi avanti. Non certo per volontà del legislatore.

Le coppie lesbiche, infatti, non hanno mai avuto problemi a generare. Le coppie gay hanno scoperto negli ultimi anni che, attraverso ovodonazione e surrogazione della gravidanza, possono – non in Italia, ma andando in un paese in cui questa pratica è legittima e consentita – diventare genitori.

Certo, bisogna andare lontano dall'Italia e i relativi costi sono molto elevati, ma mettendo da parte una certa somma, il risultato è pressoché garantito.

Certo il figlio, la figlia o i figli, verranno iscritti come figli del solo padre genetico, e questo costituisce un grave *vulnus* ai diritti della coppia, ma attraverso scritture private sottoscritte dai due padri o dalle due madri si può arrivare a garantire, con notevoli margini di certezza, i diritti e i doveri dei due verso la prole.

Sotto questa luce, la genitorialità delle coppie gay è addirittura favorita rispetto a quella delle coppie etero (sposate o meno) che vogliono porre rimedio alla propria sterilità attraverso ovodonazione e surrogazione. La coppia etero, infatti, al momento della trascrizione, se denuncia il figlio come della coppia (e allo stato non può fare altrimenti) “mente” all’ufficiale dello stato civile, poiché la madre non è la donna che ha messo al mondo il bambino, mentre il padre all’interno della coppia gay trascrive il figlio come proprio e di donna che non ha voluto riconoscerlo: situazione legittima laddove la surrogazione è avvenuta, ma legittima anche in Italia, il cui ordinamento espressamente la contempla.

In questo contesto sono intervenute alcune sentenze della Corte Europea assai favorevoli. Le prime due (CEDU Va sez. 26/6/14 su ric. N.65192/11 e stessa sez. e data su ric. N.65941/11, ambedue ct. Francia) hanno stabilito che i paesi membri dell’UE i quali vietino la surrogazione, possono certo farlo perché rientra nei margini riservati alla legislazione nazionale, ma comunque non può essere negata ai figli la trascrizione come cittadino dello stato membro, ancorché in quello stato la surrogazione sia vietata.

Nel gennaio 2015 poi, è intervenuta altra sentenza, questa volta espressamente contro l’Italia (27/1/15 in ric.N.25358/12) che stabilisce che un bambino nato da surrogazione non può essere tolto ai genitori sol perché, appunto, alle spalle vi è una surrogazione; ma l’allontanamento del bambino è consentito solo nei casi di inadeguatezza della coppia genitoriale e solo come ultimo strumento per sanare tali situazioni.

Queste tre sentenze sono state pronunciate in relazione a casi di coppie genitoriali eterosessuali, ma non vi è motivo di pensare che la CEDU possa discostarsi da simili principi ove fosse chiamata a pronunciarsi su figli di coppie omosessuali.

Nel mezzo di tali pronunce europee anche la Cassazione italiana, in sede civile, si è trovata a pronunciarsi (n.24001/14 del 26/9/14) sul tema della surrogazione e lo ha fatto con una sentenza negativa. Ma il caso era particolare poiché investiva una coppia che, recandosi in Ucraina, non aveva usato materiale genetico né del padre né della madre e quindi non aveva ottemperato nemmeno al dettato della legge ucraina, che prescrive che il figlio sia geneticamente riconducibile almeno ad uno dei due genitori.

Nel caso della coppia gay recatasi all'estero, invece, la riconducibilità genetica al padre è la situazione di solito ricorrente.

Ma delle timide aperture in materia si sono viste anche nella giurisprudenza italiana. Degna di nota è una sentenza del Tribunale dei Minori di Roma (30/6/2014) che ha consentito l'adozione di una bambina all'interno di una coppia lesbica da parte della madre non geneticamente connessa, sostenendo, con molto buon senso, che il riconoscimento dell'adozione non era altro che il dare forma giuridica ad una situazione di fatto ormai consolidata.

La pronuncia è interessante perché si colloca in un filone, ormai solido, che in tema di affidamento di minore non bada all'orientamento omosessuale di uno dei due genitori, ma solo alla sua adeguatezza genitoriale. La novità sta nel fatto che in questo caso non si tratta di semplice affidamento, ma di adozione.

Naturalmente, il versante politico dimostra di essere sempre attardato su posizioni francamente incomprensibili.

Nel marzo 2015 è approdato nell'aula della Camera il progetto di legge per snellire le procedure di adozione, attualmente una vera e propria corsa ad ostacoli (costosa) che scoraggia la maggior parte delle coppie (etero, va da se') che pure aspirerebbero ad un figlio in adozione. All'interno della previsione normativa, un parlamentare PD aveva proposto di inserire la possibilità anche per i single di adottare. Questione sul tappeto fin dagli anni '80: i più vecchi ricorderanno la battaglia dell'attrice Dalila Di Lazzaro, affiancata dal Partito Socialista.

Immediatamente ha preso la parola lo schieramento (interpartitico) cattolico sostenendo che così si apriva all'adozione anche da parte dei gay e che si minava il concetto stesso di famiglia. Niente di nuovo o inaspettato, si potrebbe obiettare. Stupisce di più che la stessa proponente del PD, nella giornata stessa, abbia prontamente ritirato l'emendamento (che allo stato non risulta ripresentato da alcuno).

### **Tutti i “no” al fatidico “si”**

Ma il “nocciolo duro” è la questione del matrimonio delle coppie omosessuali: sia nella declinazione delle unioni civili sia in quella dell'apertura anche ad esse dell'istituzione del matrimonio.

Sul fronte strettamente politico, il premier Renzi (ottobre 2014) dichiara che le unioni civili (non certo il matrimonio) non sono una priorità: le si prenderà in considerazione dopo che sarà approvata la legge elettorale e la riforma costituzionale. Così condannando un'altra generazione a non vedere riconosciuta dignità ai propri affetti.

In sede parlamentare, le varie proposte in materia non sono neppure calendarizzate non dicasi per l'aula, ma nemmeno in commissione. Forse si riprenderà la discussione in commissione Senato a fine marzo 2015, contemplando anche – udite! udite! - la *stepchild adoption*, vale a dire quella adozione del figlio del partner già riconosciuta dalla citata sentenza del Tribunale dei Minori di Roma.

Ma nell'autunno 2014 la questione si propone improvvisamente all'attenzione del pubblico attraverso l'iniziativa di alcuni sindaci (di Milano, Roma, Bologna, Udine ed altri) che decidono di consentire la trascrizione nei registri dello stato civile di matrimoni omosessuali contratti all'estero.

Il dibattito si fa subito incandescente. Il che, naturalmente, è un bene. Il Ministro degli Interni Alfano ordina ai Prefetti di cancellare tali trascrizioni, sostenendo che in materia di Stato Civile i Prefetti sarebbero sovraordinati ai Sindaci. Il Sindaco, si dice, in tale materia agisce come emissario del Governo e quindi il Governo può intervenire tramite i Pre-

fetti. I Prefetti celermente tentano di adempiere e, dove non vi riescono, addirittura nominano un commissario *ad acta* perché provveda alle cancellazioni delle numerose trascrizioni di matrimoni omosessuali celebrati all'estero.

Addirittura si sparge la voce che il Sindaco di Milano Pisapia sarebbe indagato per abuso di potere o omissione di atti di ufficio. Ma interviene il Procuratore Capo per smentire che egli sia indagato per alcunché.

La vicenda amministrativa però ha un suo naturale sviluppo. Il diktat di Alfano viene impugnato da una coppia coraggiosa di lesbiche romane innanzi al TAR del Lazio, il quale si pronuncia il 12/2/2015 (sent.03912/15) annullando la cancellazione del provvedimento di Alfano con cui si disponeva che i Prefetti cancellassero le trascrizioni ordinate dai Sindaci. Ciò perché le questioni di stato civile delle persone sono rimesse alla magistratura civile che, sola, può ordinare la cancellazione di una trascrizione in materia attraverso un'apposita procedura che si svolge nel contraddittorio anche dell'interessato. Purtroppo il provvedimento si dilunga in mille *obiter dictum* per ribadire come l'Italia riservi il matrimonio alle coppie eterosessuali (bella scoperta! N.d.r.) e come quindi la trascrizione dei matrimoni omosessuali contratti all'estero non sia in linea con la nostra legislazione e molti altri punti sostanzialmente irrilevanti.

Sta di fatto che l'arroganza di Alfano e del Governo è stata battuta riconoscendo che questioni delicate come quelle relative allo stato civile non possono essere risolte dall'autorità amministrativa con un semplice atto discrezionale; le trascrizioni rimangono per il momento valide; la questione potrà essere riproposta ai giudici civili competenti e troverà – ne siamo sicuri – soluzioni differenziate, fino al formarsi di una giurisprudenza, su cui potrà intervenire anche la CEDU di Strasburgo (nel caso di specie, addirittura la Corte di Giustizia dell'Unione Europea del Lussemburgo, trattandosi di diritti riconosciuti dalle convenzioni europee difformemente trattati dagli stati membri dell'UE), che magari, stante l'inerzia e l'incredibile ritardo dell'Italia nel riconoscere il diritto ad unirsi delle persone omosessuali, potrebbe anche aggiornare le sue vecchie decisioni, che lasciavano libero ogni stato membro di decidere in materia, purché non ne derivasse una menomazione sostanziale dei diritti



delle persone omosessuali, conseguentemente condannando il nostro paese per inadempimento.

La decisione dei Sindaci di trascrivere e la sentenza del TAR Lazio costituiscono certamente un piccolo e incerto passo avanti rispetto al silenzio del Parlamento. Soprattutto l'iniziativa dei Sindaci è il riflesso di un forte sentire presente in tutto il paese circa la necessità di adeguare la legge a nuovi tipi di famiglia. Non a caso, le trascrizioni dei matrimoni omosessuali celebrati all'estero hanno rilanciato in molte città anche i quasi ventennali registri delle unioni civili.

Interviene di nuovo da ultimo sul tema la Corte di Cassazione (decisione del 9/2/2015) decidendo in via definitiva sul ricorso di una coppia gay che si era vista rifiutare la pubblicazione del loro futuro matrimonio: la sentenza riconosce che è legittimo il rifiuto, perché il nostro ordinamento non prevede il matrimonio fra persone dello stesso sesso, ma che ciò non può costituire un limite all'esercizio dei molteplici e vari diritti che alle persone omosessuali verrebbero riconosciuti ove potessero contrarre matrimonio. La decisione si pone in linea, anzi ripete, un precedente della Cassazione stessa ed uno della Corte Costituzionale (rispettivamente le sentenze 4184/12 e 138/10). Non è però il riconoscimento dei singoli diritti il terreno su cui confrontarsi attualmente.

Ormai è acquisito che i molti diritti che ai partner della coppia omosessuale venivano negati anni addietro sono invece riconosciuti o sono, quanto meno, acquisiti di fatto. Persino la genitorialità gay (sia pure del partner gay, non della coppia gay) è vastamente praticata da chi abbia disponibilità economica. Persino l'adozione all'interno della coppia omosessuale, come abbiamo visto sopra. Il nodo della discussione è oggi un nodo di valori e di riconoscimenti. Non si può continuare a lasciare altre generazioni intere di omosessuali prive di quel riconoscimento etico e sociale che si colloca nel riconoscimento del valore giuridico e sociale della loro unione.

# IL PLURALISMO RELIGIOSO

*di: Paolo Naso e Ilaria Valenzi*

## **Legislazione sui culti ammessi**

La legislazione sui “culti ammessi” emanata sotto il ventennio fascista è tuttora in gran parte vigente e, con essa, lo spirito restrittivo e l’atteggiamento concessorio che la caratterizza. Di tutta evidenza è la difficoltà di conciliazione con il diverso impianto costituzionale che si dipana in formule di riconoscimento di uguaglianza formale e sostanziale degli individui e delle confessioni religiose (tra loro e di fronte alla legge), tra attribuzione del diritto alla organizzazione interna delle confessioni e quello di tutti all’esercizio del culto, in pubblico come in privato, in forma individuale come associata, nonché alla previsione dello strumento dell’intesa per la regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Ciò che continua a non mutare è l’urgenza di superare la carenza di tutela e riconoscimento di diritti per un numero sempre maggiore di individui che vivono sul territorio italiano. Peraltro, con l’inizio del 2015 segnali importanti di dialogo volto a colmare le lacune dell’ordinamento e buone prassi di rapporti ecumenici rinvigoriti, sembrano far intravedere tutte le possibilità per un nuovo e positivo corso delle relazioni tra chiesa cattolica ed altre comunità di fede, come elemento essenziale verso il superamento di un sistema di diritti a differenti velocità.

## **Luoghi di culto.**

Tra i primi banchi di prova della tenuta del sistema di tutele predisposte per l'esercizio del diritto di libertà religiosa, vi è la questione della facoltà per le comunità di fede di dotarsi di luoghi di culto ove esercitare le proprie pratiche religiose. Si tratta della esplicazione in via primaria di uno dei diritti umani universalmente riconosciuti e che, solo a considerare il dato delle nuove presenze religiose, e nell'incertezza dei dati statistici in materia, riguarda da vicino più di tre milioni di individui, poco più di cinque milioni in totale (presenze italiane e straniere. Quelle che nell'ultima decade si manifestavano come criticità, se non già come effettive concretizzazioni di lesioni per alcune comunità, hanno assunto, quantomeno negli ultimi due anni, la veste di veri e propri limiti alla piena esplicazione del diritto. Due sono le tipologie di ostacolo che si pongono rispetto ai luoghi di culto: la resistenza ed opposizione alla loro apertura, che si manifesta attraverso provvedimenti di livello regionale e/o comunale particolarmente restrittivi, in alcuni casi in linea con posizioni di ostilità provenienti da alcuni settori dell'opinione pubblica; le iniziative e campagne tese a domandarne la chiusura, spesso ottenuta attraverso provvedimenti giurisdizionali, applicativi di norme in materia di edilizia ed urbanistica. Quanto al primo, se le polemiche più diffuse ed aspre si concentrano sull'apertura dei centri islamici, è esperienza recente quella della ricaduta dei loro effetti negativi anche sulla vita di altre comunità di fede.

## **Insegnamento Confessionale nella Scuola Pubblica**

Cresce il numero di studenti che scelgono di non avvalersi dell'Insegnamento della Religione Cattolica (Irc), raggiungendo il milione di alunni, a fronte dei cinquecentomila di venti anni fa. Il dato più significativo proviene dalle scuole medie secondarie del Centro – Nord, con picchi del 20% in Toscana ed Emilia Romagna (e con intere classi, nelle grandi città, esonerate dall'ora di religione) e con circa il 9% degli studenti, per lo più delle scuole dell'infanzia e primaria, che optano per l'ora alternativa. Nonostante i dati descrivano un cambio di atteggiamento culturale verso l'insegnamento religioso confessionale cattolico nello spazio pubblico, in parte significativa, ma non esclusiva, dovuto alla presenza di giovani appartenenti ad altre comunità di fede, recentemente assistiamo ad una recrudescenza di eventi che poco hanno a che fare con la libertà religiosa e la laicità dello Stato. Intendiamo riferirci a tutti quegli atti di benedizione degli istituti - e degli alunni - celebrati dai ministri di culto cattolici in occasione delle festività natalizie e pasquali.

Resta sostanzialmente invariata e critica la situazione che riguarda i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e tra queste, particolare attenzione continua a dover essere prestata alle confessioni senza intesa, come tali rientranti entro il campo di applicazione della legislazione sui culti ammessi.

Ottenere il riconoscimento della qualifica di ministri di culto per le comunità religiose citate è diventato sempre più complesso da quando, su richiesta dello stesso Ministero dell'Interno, nel 2012 il Consiglio di Stato ha emanato un Parere relativo alla "Nomina dei ministri di culto, requisiti oggettivi per la valutazione con riferimento al numero dei fedeli". A detti fini, il Consiglio di Stato individua tra i requisiti necessari quello della "sussistenza di una comunità di fedeli qualitativamente e quantitativamente consistente", prendendo a parametro di riferimento l'unità base valida per il mondo cattolico, e cioè la parrocchia costituita da almeno 500 fedeli. Appare di tutta evidenza quanto il metro di misura fondato sulla "cellula" della confessione religiosa di maggioranza mal si attaglia ad un sistema che voglia essere di reale pluralismo religioso e culturale. A seconda del modello ecclesiologico o comunque ordinamentale di appartenenza, le comunità religiose possono vantare presenze diffuse sul territorio nazionale, tuttavia difficilmente con una tale concentrazione di fedeli in un'unica realtà comunitaria. Ad essere più colpite sono le realtà religiose di tipo congregazionale e per prime le chiese evangeliche.

Ministri di culto.

Ulteriori criticità si rilevano in riferimento alla mancanza di richieste e corrispondenti concessioni di nomina a ministro di culto da parte delle comunità islamiche. La questione si intreccia con quella della formazione degli imam; assistiamo infatti alla diffusione delle moschee e delle sale di preghiera nate sulla unione di appartenenza nazionale o etnica, o di musulmani che condividono la stessa lingua. Raramente in queste situazioni gli imam hanno adeguata formazione linguistica, teologica, o del contesto sociale italiano in cui sono inseriti e ciò rende pressoché impossibile che vengano avanzate richieste di nomina al Ministero dell'Interno, così come che lo stesso le rilasci, in assenza dei requisiti minimi richiesti. Una (seppur minima) forma di riconoscimento del ruolo e dello status degli imam è obiettivo fortemente auspicabile, anche al fine di rendere le moschee sempre più luoghi di integrazione e mediazione e dissolvere quelle possibili ambiguità di messaggi e comportamenti diffusi dagli stessi imam all'interno dei luoghi di preghiera.

**Pratiche Rituali ed episodi di intolleranza a sfondo religioso**

Cresce il pluralismo religioso e culturale e con esso cresce l'esigenza di un'attenta gestione del territorio, anche per ciò che riguarda le pratiche rituali di sepoltura. La materia è demandata ai Regolamenti cimiteriali, con conseguente disomogeneità di trattamento della materia nei territori comunali. La discrezionalità del se e del come della loro emanazione impatta non sempre positivamente con specifiche prescrizioni rituali, come nel caso delle comunità islamiche, che sempre più spesso si fanno portatrici di istanze di assegnazione di specifiche aree di sepoltura. Ancora una volta la soluzione del problema è lasciato ad atti di natura pattizia e a buone prassi amministrative. Per il 2014 segnaliamo alcuni esempi positivi, come quello di Colognola (Bg), dove, grazie ad un mix tra buon senso dell'Amministrazione e stipula di una convenzione (seppur parziale) con la comunità islamica locale, è stata predisposta una ordinanza del Sindaco che prevede la regolare adibizione di un'area cimiteriale alla sepoltura degli individui di fede musulmana.

A seguito dei fatti di Charlie Hebdo e delle recenti notizie di espulsioni dal territorio italiano di presenze ritenute legate a cellule del terrorismo di matrice islamica dell'Isis, torniamo a registrare fatti di cronaca legati all'abbigliamento femminile, ed in particolare al velo islamico. Nel febbraio 2015 il preside di un istituto scolastico di Cervignano nel Friuli ha vietato alle studentesse islamiche di indossare il velo islamico.

## **Dove siamo?**

Nel primo rapporto pubblicato, relativo al biennio 2012-2013, abbiamo sottolineato la necessità di fondo di una ridefinizione complessiva della normativa sui culti ammessi segnalando in particolare il vulnus della mancanza di intese quadro riguardanti alcune importanti religioni praticate diffusamente nel nostro Paese, (in particolare l'Islam, i Testimoni di Geova e diverse altre) Avevamo inoltre individuato nella prassi quotidiana le maggiori criticità e barriere al pieno riconoscimento dei diritti in materia di libertà religiosa nelle difficoltà emergenti riguardanti l'apertura di luoghi di culto, il riconoscimento e l'accessibilità nei luoghi protetti (carceri, ospedali...) dei ministri delle varie confessioni, l'accesso alle sedi di confronto pubblico – istituzioni locali, media – per i loro rappresentanti.

Tali criticità vengono costantemente aggravate dalla strategia di forze politiche come la Lega Nord che hanno fatto della limitazione alla libertà religiosa di alcune comunità di immigrati – quella islamica per prima – tema di campagne in evidente contrasto con i principi di garanzia e tutela della libertà religiosa garantiti dalla Costituzione.

Nel corso del 2014 e di parte del 2015 non si registrano sostanziali cambiamenti rispetto a tale situazione.

Da un punto di vista normativo, infatti non è successo nulla di significativo e anche in tema di apertura di luoghi di culto riconoscimento dei ministri della varie confessioni accesso alle sedi di confronto, in alcuni casi sembrano maggiori i passi indietro rispetto alle aperture e alle novità positive.

In particolare le polemiche più diffuse ed aspre che si concentrano sull'apertura dei centri islamici, mosse prevalentemente o esclusivamente da interessi propagandistici, fanno ricadere dei loro effetti negativi anche sulla vita di altre comunità di fede.

D'altro canto vano tuttavia segnalati e sottolineati, con l'inizio del 2015 segnali importanti di dialogo volto a colmare le lacune dell'ordinamento e buone prassi di rapporti ecumenici rinvigoriti, che sembrano far intravedere tutte le possibilità per un nuovo e positivo corso delle relazioni tra chiesa cattolica ed altre comunità di fede, come elemento essenziale verso il superamento di un sistema di diritti a differenti velocità

## Focus.

L'esercizio del diritto di libertà religiosa e di coscienza va sempre più concretizzandosi in atti e comportamenti che impattano su un tessuto sociale e politico del paese in continuo mutamento. Quello che nasce storicamente come il primo diritto personale ed universale del moderno costituzionalismo, oggi fatica ad uscire dallo stato di principio riconosciuto e ad incarnarsi nella quotidianità di un contesto plurale. Accade spesso che le forme di esercizio di un diritto tanto primario quanto comune alla vita delle comunità di persone assurgano, nel racconto mediatico, a simbolo dell'incontro – scontro tra differenti concezioni di “civiltà”, narrando della riscoperta di radici identitarie o, al contrario, della nascita di percorsi di integrazione e di nuove identità complesse. Le comunità di fede continuano dunque ad essere soggetti attivi nella costruzione di un modello di integrazione sociale<sup>2</sup>; nondimeno, tale protagonismo rischia di subire compressioni determinate da differenti fattori.

Tra questi, è appena il caso di ricordare la (ancora) irrisolta questione della inadeguatezza del sostrato normativo preposto alla regolamentazione del fatto religioso. La legislazione sui “culti ammessi” emanata sotto il ventennio fascista è tuttora in gran parte vigente e, con essa, lo spirito restrittivo e l'atteggiamento concessorio che la caratterizza. Di tutta evidenza è la difficoltà di conciliazione con il diverso impianto costituzionale che si dipana in formule di riconoscimento di uguaglianza formale e sostanziale degli individui e delle confessioni religiose (tra loro e di fronte alla legge), tra attribuzione del diritto alla organizzazione interna delle confessioni e quello di tutti all'esercizio del culto, in pubblico come in privato, in forma individuale come associata<sup>3</sup>, nonché alla previsione dello strumento dell'intesa per la regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica<sup>4</sup>. Ne è derivato un sistema

---

2 L'importanza del processo cui si intende far riferimento riguarda le comunità di fede nel loro interno così come il contributo che le stesse offrono per l'affermazione di un nuovo pluralismo religioso nel Paese. Sul punto, molteplici sono le ricerche sul binomio immigrazione – religione tra le quali si veda P. Naso, A. Passarelli, T. Pispisa (a cura di) “Fratelli e sorelle di Jerry Masslo, l'immigrazione evangelica in Italia”, Claudiana, 2014

3 Per un'analisi dei principi costituzionali in materia di libertà religiosa si veda G. Casuscelli, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, 2015

4 Sullo strumento dell'intesa, F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, 2012

di tipo piramidale, con comunità di fede che godono di diverso livello di tutela, connesso alla posizione raggiunta nella scala del riconoscimento statale, anche sulla base dell'ottenimento o meno del riconoscimento dello *status* di confessione religiosa<sup>5</sup>. In tale assetto di fonti, che stenta a trovare un equilibrio in un contesto radicalmente mutato, ancora una volta è la Corte Costituzionale a svolgere il ruolo primario di ravvicinamento tra dato formale e dato sociale, così come si deve all'opera interpretativa del Giudice delle leggi l'emersione costituzionale del principio supremo di laicità dello Stato, quale strumento di salvaguardia del diritto di libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale e attributivo di veri e propri diritti sostanziali.

Tuttavia se, a distanza di più di venticinque anni dalla affermazione giurisdizionale, il principio supremo di laicità sembra ormai essere un dato acquisito per l'ordinamento, i suoi effetti attuativi sul diritto di libertà religiosa non possono dirsi ancora compiuti. Quanto ciò dipenda dall'uso limitato del principio quale tecnica procedurale che regolamenti la produzione di norme, senza sfociare in una vera e propria laicità sostanziale<sup>6</sup>, ovvero dalla necessità che si elabori per il nostro Paese un modello peculiare di laicità<sup>7</sup>, che ne veda le contraddizioni e ne sciolga i nodi irrisolvibili con gli attuali strumenti a disposizione dell'ordinamento, ciò che continua a non mutare è l'urgenza di superare la carenza di tutela e riconoscimento di diritti per un numero sempre maggiore di individui che vivono sul territorio italiano. Peraltro, con l'inizio del 2015 segnali importanti di dialogo volto a colmare le lacune dell'ordinamento e buone prassi di rapporti ecumenici rinvigoriti, sembrano far intravedere tutte le possibilità per un nuovo e positivo corso delle relazioni tra chiesa cattolica ed altre comunità di fede, come elemento essenziale verso il superamento di un sistema di diritti a differenti velocità.

---

5 Sul punto, A. Guazzarotti, Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della formazione simbolica, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), 2007; per la specifica questione delle c.d. "intese fotocopia", S. Domianello, Prospetto riassuntivo, in Sara Domianello (a cura di) *Diritto e religione in Italia, Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, 2012

6 In tal senso, S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia, Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, 2012

7 Sul punto P. Naso, *L'incognita post – secolare. Pluralismo religioso, fondamentalismi, laicità*, Ed. Guida, 2015



## **Le forme di esercizio della libertà religiosa. Diritti non per tutti**

Ripercorrendo i principali avvenimenti che hanno interessato la libertà religiosa e di coscienza nel corso del 2014 e nella prima parte del 2015, non può non notarsi quanto il sistema di squilibrio normativo poc'anzi descritto si concretizzi in vere e proprie lacune di tutela delle più comuni manifestazioni di esercizio del diritto. Disporre di luoghi destinati al culto e ad alle attività comunitarie, esercitare la facoltà di non avvalersi dell'insegnamento religioso confessionale nella scuola pubblica, ricevere adeguata assistenza spirituale nelle comunità protette (carceri, ospedali, etc.) rientrano tra le forme di esercizio di un diritto ostacolato.

Diversamente, altre forme concrete di libertà religiosa trovano spazi attuativi grazie alla instaurazione di percorsi di dialogo tra comunità di fede ed amministrazione pubblica nelle sue articolazioni territoriali. È ciò che accade, in via esemplificativa, quando l'ordinamento si trova a dover dar attuazione al bilanciamento tra diritti di pari rango costituzionale apparentemente contrapposti, come nel caso delle situazioni di confine tra adempimento del precetto religioso e tutela del diritto alla salute, che trovano una sintesi nella predisposizione di linee guida e buone pratiche di collaborazione tra comunità di fede e presidi sanitari.

A tal riguardo, si segnala l'avvenuta apertura nel marzo 2014 di un ambulatorio presso l'Ospedale Policlinico universitario Umberto I di Roma, preposto a garantire l'effettuazione della circoncisione rituale su minori ed adulti secondo protocolli sanitari approvati dalla Regione Lazio, nel rispetto delle indicazioni provenienti dalle comunità di fede coinvolte e con ottenimento dell'autorizzazione ad operare da parte rispettivamente del Centro di Cultura islamica della Moschea di Roma e dall'Ufficio Rabbिनico di Roma<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> La convenzione è stata sottoscritta di concerto con l'Ordine provinciale dei medici chirurghi ed odontoiatri di Roma, con l'Associazione dei Medici Arabi in Italia e l'Unione Medici Arabi in Italia. L'urgenza di aprire un presidio sanitario sul territorio è nata dalla massiccia presenza numerica sul territorio laziale di immigrati di fede musulmana provenienti dall'Africa Settentrionale (circa 600mila di sesso maschile, di cui circa 200mila bambini). [www.dire.it](http://www.dire.it)

Diverso il discorso per ciò che attiene la certificazione ed il controllo di beni e prodotti Halal<sup>9</sup>. Ad esclusione della macellazione<sup>10</sup>, l'Italia non dispone di normativa in materia di certificazione dei cicli produttivi secondo i dettami propri dell'Islam, né si registrano sul punto convenzioni con enti od organizzazioni di derivazione pubblica. Nonostante la mancanza di qualsiasi intervento legislativo, l'esigenza del consumatore islamico di conformarsi alle regole previste dalla propria fede di appartenenza è stata recepita dal mercato nazionale, con l'aumento esponenziale di organismi privati in grado di offrire il servizio di certificazione. In altre parole, il precetto religioso ha trovato il modo di essere adempiuto, anche se nessun diritto in tal senso è stato percepito e quindi tutelato come tale da parte del legislatore. Nell'aprile 2014 si è svolta a Roma, per la prima volta in Italia, la Convention internazionale dell'Autorità Internazionale Halal.

Se dunque l'urgenza delle pratiche rituali e dell'adeguamento del mercato ai precetti religiosi aprono la strada a buone prassi di collaborazione e indicano un importante adeguamento di alcuni centri nevralgici della convivenza civile al contesto sociale mutato, diversamente, a seguito degli attacchi terroristici avvenuti in Francia e in Danimarca ad inizio 2015, assistiamo al rinvigorirsi di atteggiamenti di alcune forze politiche tesi alla sovrapposizione tra appartenenza religiosa (in particolare islamica) e pericolosità sociale, cui non si è contrapposta una scelta del Governo chiara e indirizzata al dialogo e alla costruzione di percorsi di reciproco ascolto e collaborazione con le diverse voci dell'Islam presenti nel nostro Paese.

## **Luoghi di culto.**

Tra i primi banchi di prova della tenuta del sistema di tutele predisposte per l'esercizio del diritto di libertà religiosa, vi è la questione della facoltà per le comunità di fede di dotarsi di luoghi di culto ove esercitare le proprie pratiche religiose. Si tratta della esplicazione in via primaria di

---

9 Si tratta dell'attestato di liceità o conformità del prodotto ai precetti islamici in relazione alle diverse fasi della sua preparazione e confezionamento. Sebbene la gran parte delle regole cui si fa riferimento attengono alla alimentazione, i precetti halal riguardano diverse sfere del comportamento umano norme di condotta (abbigliamento, linguaggio, relazioni interpersonali, produzione ed utilizzo di farmaci, etc.)

10 regolamentata dal D.lgs. n. 333/98

uno dei diritti umani universalmente riconosciuti e che, solo a considerare il dato delle nuove presenze religiose, e nell'incertezza dei dati statistici in materia, riguarda da vicino più di tre milioni di individui, poco più di cinque milioni in totale (presenze italiane e straniere)<sup>11</sup>.

Quelle che nell'ultima decade si manifestavano come criticità, se non già come effettive concretizzazioni di lesioni per alcune comunità, hanno assunto, quantomeno negli ultimi due anni, la veste di veri e propri limiti alla piena esplicazione del diritto<sup>12</sup>.

Due sono le tipologie di ostacolo che si pongono rispetto ai luoghi di culto: la resistenza ed opposizione alla loro apertura, che si manifesta attraverso provvedimenti di livello regionale e/o comunale particolarmente restrittivi, in alcuni casi in linea con posizioni di ostilità provenienti da alcuni settori dell'opinione pubblica; le iniziative e campagne tese a domandarne la chiusura, spesso ottenuta attraverso provvedimenti giurisdizionali, applicativi di norme in materia di edilizia ed urbanistica.

Quanto al primo, se le polemiche più diffuse ed aspre si concentrano sull'apertura dei centri islamici – comunemente qualificati come moschee, benché il termine non sia sempre appropriato<sup>13</sup> – è esperienza recente quella della ricaduta dei loro effetti negativi anche sulla vita di altre comunità di fede.

---

11           Diverse le statistiche prese a riferimento in P. Naso, B. Salvarani (a cura di), *I ponti di Babele, Cantieri, progetti e criticità nell'Italia delle Religioni*, Edb, 2015, tra cui i dati IDOS e CESNUR 2014

12           A contrario, si consideri l'esempio di procedimentalizzazione del diritto a disporre di un luogo di culto, instauratasi per la edificazione della Moschea di Colle Val d'Elsa. Sul punto, L. Zanotti, *La costruzione di una moschea: l'esempio di Colle Val d'Elsa*, 2014, statoechiese.it

13           Oltre a quella di Roma di "Monte Antenne", possono essere considerate moschee in senso proprio soltanto quelle di Segrate (MI), e quelle di Catania, Colle Val d'Elsa (SI), Piacenza e Ravenna inaugurate tra il 2012 ed 2013. Tali edifici dispongono di un cortile per le abluzioni, di una grande sala di preghiera e di un minareto "che peraltro pare non rappresentare un elemento indispensabile agli occhi dei musulmani d'Europa e d'Italia.... In Italia come in genere in Europa i luoghi di culto risultano essere musallayat (plur. di musallah), termine che si usa tradizionalmente per indicare lo spazio all'aperto in cui si svolge la preghiera nelle due feste più importanti [ma che] sono per la maggior parte il frutto di un lungo e continuo tentativo dei musulmani di reperire, nel paesaggio della loro vicenda di immigrati, spazi e tempi per la salat jama'ia (pratica comunitaria di preghiera)", K. Rhazzali e M. Equizi, *I musulmani e i loro luoghi di culto*, in E. Pace, *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci 2013, p. 57 e 58. Ne è dimostrazione l'avvenuta apertura di nuove moschee tra il 2013 ed il 2014, come quelle di Lecce e Catania, definite dagli stessi responsabili delle comunità come spazi convertiti e riadattati ad uso di pratiche religiose, ancorché mancanti degli elementi architettonici tradizionali. Sul punto, *Rapporto Unar – Idos, Dalla discriminazione ai diritti*, 2014

Nel 2014 l'attenzione si è concentrata in particolare sulla necessità di dotare la città di Milano di una moschea, ciò anche sulla spinta di una “domanda di preghiera” plurale che l'Expo 2015 reca con sé. La scelta di Palazzo Marino di mettere a bando la realizzazione dell'opera<sup>14</sup> simboleggia certamente un nuovo corso nelle relazioni di ascolto e collaborazione con le presenze islamiche sul territorio. Tuttavia, non si sono fatte attendere le reazioni da parte di quelle rappresentanze politiche e governative del territorio lombardo di matrice anti islamica, a conferma delle ostilità già manifestate in casi precedenti<sup>15</sup>, rinvigorite dai recenti accadimenti di Parigi e Copenaghen di inizio 2015. E così, le iniziative anti moschee sono confluite in una modifica alla legge regionale di “Governo del Territorio”, entrata in vigore nei primi giorni di febbraio 2015<sup>16</sup>, senza precedenti per gli effetti restrittivi sulla libertà religiosa. Per fare alcuni esempi, la legge prevede che i nuovi locali di culto siano dotati di impianto di video sorveglianza esterno all'edificio e che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale e delle forze dell'ordine, e di area di parcheggio ampia il 200% della superficie dell'edificio destinato al culto. Non meno restrittiva la previsione della congruità architettonica e dimensionale dell'edificio a non meglio specificate “*caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombar-*

---

14 Il bando pubblico del 29.12.2014 prevede l'assegnazione di due aree edificabili e di un immobile per la realizzazione di tre luoghi di culto in città, due dei quali dovrebbero essere destinati a moschee. Tra i requisiti atti a far guadagnare punti in vista dell'aggiudicazione da parte delle comunità religiose si segnalano, oltre alla sostenibilità economica e alla tracciabilità dei finanziamenti, l'utilizzo della lingua italiana durante l'attività religiosa, la capacità di offrire attività sociali e culturali rivolte alla cittadinanza, la realizzazione di incontri volti alla promozione del pluralismo religioso. Si segnala inoltre l'inserimento di ulteriori requisiti premiali, discutibili dal punto di vista della piena esplicazione del diritto di libertà religiosa, ma di fondo in linea con l'attuale impianto legislativo, e cioè: l'aver ottenuto dal Ministero dell'Interno il riconoscimento quali Enti di culto, l'aver sottoscritto la Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Integrazione, l'aver richiesto il riconoscimento dei propri ministri di culto, l'aver frequentato un corso di formazione civica promosso dal Viminale.

15 Già dal 2013 si discute circa l'apertura di nuove moschee in diversi centri Lombardi, tra cui menzioniamo Brescia, Cinisello Balsamo, Crema, Lecco, Forlì (ma, per altri territori, si ricordi Parma, Genova, Pisa, Rovereto, Monfalcone). In tutti questi casi, a fronte di pareri in prevalenza positivi delle amministrazioni comunali, la posizione assunta dalla Lega Nord è stata di opposizione pregiudiziale per cui l'Islam sarebbe ontologicamente anticostituzionale e che non di rado si ammanta di motivi ideologici, arrivando, per voce di suoi autorevoli esponenti locali, a iniziative fuori da ogni logica costituzionale, come la proposta di “schedatura degli islamici”.

16 Legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2 “Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 (legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi – “.

do”<sup>17</sup>. Emblematici degli effetti distorsivi di tale intervento legislativo sono poi quelle norme che prevedono l’estensione soggettiva della loro applicazione a tutte le confessioni con le quali lo Stato ha già approvato con legge la relativa intesa e a quelle che ne sono prive, per queste ultime demandando alla valutazione compiuta da una consulta regionale di futura nomina la sussistenza di requisiti tali da poter accedere al diritto di avere un luogo di culto<sup>18</sup>. Di fatto il sistema creato non si limita ad irrigidire una disciplina già restrittiva, ma interviene con provvedimenti di ordine pubblico e sicurezza, conducendo una presunta lotta al terrore su di un piano inefficace ed ineffettivo.

Paradossalmente, proprio al fine di sfuggire dall’accusa di discriminazione nei confronti dell’islam, il recente intervento legislativo lombardo finisce per discriminare tutte le comunità di fede. Immediate sono state le reazioni da parte di molte di queste, corroborate da altrettanto incisiva reazione da parte dell’opposizione interna al consiglio regionale, e concretizzatesi nella presentazione di tre istanze<sup>19</sup> rivolte al Presidente del Consiglio dei Ministri affinché si faccia promotore di un giudizio in via principale davanti alla Corte Costituzionale per sentir dichiarare l’illegittimità delle disposizioni lesive dei diritti costituzionali delle stesse comunità, istanze accolte con delibera del Governo a metà marzo e di cui si attendono gli esiti.

Diverso il caso di moschee o di altri luoghi di culto per i quali gruppi organizzati di area leghista ma non solo, hanno chiesto e talvolta ottenuto

---

17 Art. 72 lett. G) l.r. 2/15. Il riferimento implicito è certamente alla già citata questione dei minareti e, più in generale, della visibilità delle moschee.a

18 La futura consulta dovrà infatti stabilire se la confessione religiosa che richieda di stipulare una convenzione a fini urbanistici abbia presenza diffusa ed organizzata a livello territoriale, con significativo insediamento nel comune ove intendae costruire, nonché che sia in possesso di statuto che esprima il carattere religioso delle sue finalità istituzionali e che rispetti i principi ed i valori della Costituzione della Repubblica.

19 Oltre all’istanza promossa da Lista civica Ambrosoli, preme segnalare la diretta attivazione di ulteriore istanza della Commissione delle Chiese Evangeliche per i Rapporti con lo Stato (rappresentativa di chiese “storiche” come la chiesa valdese, metodista, battista, nonché della chiesa luterana, dell’Esercito della Salvezza, della chiesa avventista, e di importanti realtà provenienti dal mondo pentecostale, come la Federazione delle chiese pentecostali in Italia), e di un gruppo di realtà territoriali, tra cui il Coordinamento Associazioni Islamiche di Milano Monza Brianza, la consulta milanese per la laicità delle istituzioni, unitamente alla Unione Induisti ed alla Associazione Studi Giuridici sull’immigrazione. Rilevante l’adesione a livello locale anche di alcune realtà del cattolicesimo più dialogante (tra cui la Comunità di Sant’Egidio).

dalle amministrazioni locali provvedimenti di chiusura: è il caso - anche qui ci limiteremo a richiamare solo alcuni casi - delle moschee di Torino e provincia per le quali la Lega Nord ha chiesto l'immediata chiusura o, quantomeno, il controllo serrato della provenienza dei finanziamenti ad esse diretti, l'imposizione dell'uso della lingua italiana, fino all'identificazione dei fedeli che le frequentano, sull'assunto della necessità di incrementare il controllo dopo che l'operazione "Mare nostrum" ha aumentato il numero degli sbarchi di immigrati sulle coste del italiane, tra i quali - si assume - si celino terroristi dell'Isis.

Tuttavia, il caso che segnaliamo come emblematico della compressione del diritto di culto e della distorsione di provvedimenti nati per colpire l'islam e finiti per colpire la generalità delle comunità di fede più deboli è quella della chiesa evangelica "Christ, Peace and Love", di Gorle (Bergamo). Nella primavera del 2013 la comunità, interamente composta da immigrati africani perlopiù ghanesi e nigeriani, si è vista confiscare e poi definitivamente chiudere, grazie ad una sentenza del Tar, il locale di sua proprietà adibito al culto. Nel 2014 il sindaco della Lega Nord ne ha ottenuto l'acquisizione grazie alla normativa urbanistica che non prevede nella zona di riferimento la predisposizione di luoghi destinati a tale finalità. Il caso della comunità di Gorle evidenzia la totale disparità di trattamento e la mancanza di tutele minime per quelle realtà prive di intesa né federate con altre esperienze di fede simili e indica l'urgenza di ripensare l'intero sistema di tutela del diritto di libertà religiosa alla luce di una normativa statale applicabile nella generalità dei casi.

## **Insegnamento Confessionale nella Scuola Pubblica**

Nell'Italia che cambia, la scuola pubblica diventa punto privilegiato di osservazione dei nuovi fenomeni di integrazione sociale, così come delle aporie di un sistema di diritti desueto. Cresce il numero di studenti che scelgono di non avvalersi dell'Insegnamento della Religione Cattolica (Irc), raggiungendo il milione di alunni, a fronte dei cinquecentomila di venti anni fa<sup>20</sup>. Il dato più significativo proviene dalle scuole medie secondarie del Centro – Nord, con picchi del 20% in Toscana ed Emilia Ro-

magna (e con intere classi, nelle grandi città, esonerate dall'ora di religione) e con circa il 9% degli studenti, per lo più delle scuole dell'infanzia e primaria, che optano per l'ora alternativa. Nonostante i dati descrivano un cambio di atteggiamento culturale verso l'insegnamento religioso confessionale cattolico nello spazio pubblico, in parte significativa, ma non esclusiva, dovuto alla presenza di giovani appartenenti ad altre comunità di fede, recentemente assistiamo ad una recrudescenza di eventi che poco hanno a che fare con la libertà religiosa e la laicità dello Stato. Intendiamo riferirci a tutti quegli atti di benedizione degli istituti - e degli alunni - celebrati dai ministri di culto cattolici in occasione delle festività natalizie e pasquali. Il caso più eclatante si registra nel marzo 2015 a Bologna, arrivando a coinvolgere la giurisdizione amministrativa territoriale<sup>21</sup>. Il fatto prende le mosse dalle maglie larghe della legislazione, che demanda all'autonomia scolastica ed al suo esercizio mediante le delibere dei Consigli di Istituto anche decisioni che coinvolgono il fatto religioso<sup>22</sup>. Con interpretazione per molti versi distorta dei limiti di detta autonomia, il caso di Bologna fa leva sulla confusione tra legittimità di iniziative di tipo culturale e divieto di atti di culto entro le scuole, alimentata dalla ambiguità di espressioni utilizzate da una vecchia circolare del Ministro della pubblica istruzione, del cui valore di legge deve dubitarsi, in quanto atto interno della Pubblica Amministrazione, e del recente parere dell'Avvocatura generale dello Stato che ne ha confermato la legittimità<sup>23</sup>. Anche le visite pastorali del vescovo nelle scuole e l'allestimento

---

21 Si tratta del ricorso al Tar Emilia Romagna proposto da undici insegnanti e sette genitori delle scuole dell'istituto comprensivo 20 di Bologna, di concerto con il Comitato "Scuola e Costituzione", con cui è stata impugnata la delibera del Consiglio di Istituto che ha autorizzato la celebrazione della benedizione pasquale del personale, degli alunni e degli insegnanti nei tre plessi scolastici (Carducci, Rolandino, Fortuzzi).

22 Il d.lgs. 297/94, Testo Unico in materia di istruzione stabilisce all'art. 311 che "(...) per dare reale efficacia all'attuazione del diritto di avvalersi o di non avvalersi di insegnamenti religiosi, si provvede a che l'insegnamento religioso ed ogni eventuale pratica religiosa, nelle classi in cui sono presenti alunni che hanno dichiarato di non avvalersene, non abbiano luogo in occasione dell'insegnamento di altre materie, né secondo orari che abbiano per i detti alunni effetti comunque discriminanti".

23 La circolare 13377 del 13 febbraio 1992 ammette la possibilità di ricomprendere su iniziativa e delibera dell'organo collegiale dell'istituto scolastico eventuali atti di culto, come la celebrazione della messa

dei presepi natalizi tornano ad essere sempre più in voga, corroborate da decisioni del Consiglio di Stato che ne delineano i contorni come atti di “testimonianza culturale”. A fronte della perdita di terreno dell’ora di religione come baluardo da sempre strenuamente difeso dalla chiesa cattolica, sembra sempre più diffondersi l’opinione che all’interno delle scuole si giochi la partita – scontro tra la rivendicazione delle presunte radici religiose e culturali italiane (e, dunque, erroneamente appiattite sulla totale sovrapposizione italiano/cattolico) e l’effettività di una società plurale e in continua trasformazione.

### **Ministri di culto.**

Resta sostanzialmente invariata e critica la situazione che riguarda i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e tra queste, particolare attenzione continua a dover essere prestata alle confessioni senza intesa, come tali rientranti entro il campo di applicazione della legislazione sui culti ammessi. Come è noto, la legislazione del ’29 – ’30, ancorché alleggerita in alcuni aspetti, continua a prevedere un iter lungo e complesso ai fini dell’ottenimento della nomina di ministro di culto, status che definitivamente viene riconosciuto con un Decreto del Ministro dell’Interno. È infatti appena il caso di rammentare che quest’ultima è l’amministrazione cui competono gli Affari dei culti e che la stessa se ne occupa con apposita Direzione istituita presso in Dipartimento per le Libertà civili e l’immigrazione. Se ciò dipenda da un retaggio di impianto politico - amministrativo d’altri tempi, trascinatosi in epoca repubblicana con alcuni aggiustamenti, o da diverse valutazioni, ciò che continua a stridere con il sistema di principi costituzionali in materia di libertà religiosa è la presunta contiguità tra rapporto con le comunità di fede e principi di ordine pubblico e pubblica sicurezza.

Ottenere il riconoscimento della qualifica di ministri di culto per le comunità religiose citate è diventato sempre più complesso da quando, su richiesta dello stesso Ministero dell’Interno, nel 2012 il Consiglio di Stato ha emanato un Parere relativo alla “Nomina dei ministri di culto, requisiti

---

ad inizio attività scolastica o la benedizione pasquale nell’ambito delle iniziative culturali extrascolastiche. Nel 2009, l’Avvocatura generale dello Stato ha fornito indicazioni di modalità di svolgimento sia all’interno che all’esterno delle scuole, in orario scolastico curriculare e al di fuori di esso.



oggettivi per la valutazione con riferimento al numero dei fedeli”<sup>24</sup>. A detti fini, il Consiglio di Stato individua tra i requisiti necessari quello della “sussistenza di una comunità di fedeli qualitativamente e quantitativamente consistente”, prendendo a parametro di riferimento l’unità base valida per il mondo cattolico, e cioè la parrocchia costituita da almeno 500 fedeli. Appare di tutta evidenza quanto il metro di misura fondato sulla “cellula” della confessione religiosa di maggioranza mal si attaglia ad un sistema che voglia essere di reale pluralismo religioso e culturale. A seconda del modello ecclesiologico o comunque ordinamentale di appartenenza, le comunità religiose possono vantare presenze diffuse sul territorio nazionale, tuttavia difficilmente con una tale concentrazione di fedeli in un’unica realtà comunitaria. Ad essere più colpite sono le realtà religiose di tipo congregazionale e per prime le chiese evangeliche. Da ultimo, nel 2015 il Tar Lazio ha respinto il ricorso promosso dalla Associazione Cristiana Evangelica Pentecostale “Casa celeste” avverso il diniego dell’approvazione della nomina di un ministro di culto. Nella motivazione della sentenza si evidenziano due nodi fondamentali: la nomina del ministro di culto viene correlata al compimento di atti di culto produttivi di effetti giuridici, con attenzione quasi esclusiva alla celebrazione dei matrimoni; tale nomina deve tener conto della distribuzione sul territorio dei gruppi di fedeli della stessa confessione religiosa<sup>25</sup>. Dimentica il Tribunale (e lo stesso Consiglio di Stato) che la nomina a ministro di culto non si rende necessaria ai solo fini della celebrazione dei matrimoni con effetti civili, ma anche per esercitare l’opera di cura pastorale e spirituale all’interno delle comunità segreganti e dei luoghi di cura, il cui accesso è reso certamente più difficoltoso, ove non sia del tutto impedito, dalla mancata emanazione del Decreto del Ministro.

Ulteriori criticità si rilevano in riferimento alla mancanza di richieste e corrispondenti concessioni di nomina a ministro di culto da parte delle comunità islamiche. La questione si intreccia con quella della formazione degli imam; assistiamo infatti alla diffusione delle moschee e delle sale di preghiera nate sulla unione di appartenenza nazionale o etnica, o di mu-

---

24 Parere del Consiglio di Stato n. 1834/2011 - 00561/2012

25 Tar Lazio, Sent. N. 2197/2015

sulmani che condividono la stessa lingua<sup>26</sup>. Raramente in queste situazioni gli imam hanno adeguata formazione linguistica, teologica, o del contesto sociale italiano in cui sono inseriti e ciò rende pressoché impossibile che vengano avanzate richieste di nomina al Ministero dell'Interno, così come che lo stesso le rilasci, in assenza dei requisiti minimi richiesti. Una (seppur minima) forma di riconoscimento del ruolo e dello status degli imam è obiettivo fortemente auspicabile, anche al fine di rendere le moschee sempre più luoghi di integrazione e mediazione e dissolvere quelle possibili ambiguità di messaggi e comportamenti diffusi dagli stessi imam all'interno dei luoghi di preghiera.

### **Pratiche Rituali ed episodi di intolleranza a sfondo religioso .**

Cresce il pluralismo religioso e culturale e con esso cresce l'esigenza di un'attenta gestione del territorio, anche per ciò che riguarda le pratiche rituali di sepoltura. La materia è demandata ai Regolamenti cimiteriali, con conseguente disomogeneità di trattamento della materia nei territori comunali. La discrezionalità del se e del come della loro emanazione impatta non sempre positivamente con specifiche prescrizioni rituali, come nel caso delle comunità islamiche, che sempre più spesso si fanno portatrici di istanze di assegnazione di specifiche aree di sepoltura. Ancora una volta la soluzione del problema è lasciato ad atti di natura pattizia e a buone prassi amministrative. Per il 2014 segnaliamo alcuni esempi positivi, come quello di Colognola (Bg), dove, grazie ad un mix tra buon senso dell'Amministrazione e stipula di una convenzione (seppur parziale) con la comunità islamica locale, è stata predisposta una ordinanza del Sindaco che prevede la regolare adibizione di un'area cimiteriale alla sepoltura degli individui di fede musulmana. Quel che preme rilevare è che l'intera politica della gestione degli spazi comuni non potrà non tener conto anche della spazialità connessa al pluralismo religioso<sup>27</sup>.

A seguito dei fatti di Charlie Hebdo e delle recenti notizie di espulsioni dal territorio italiano di presenze ritenute legate a cellule del terrorismo di ma-

---

26 Per un'analisi diffusa sull'argomento, M. El Ayoubi, Vietato arroccarsi – Viaggio tra i musulmani d'Italia, in Dossier Islam Nigrizia, 2015

27 F. Chiodelli, La spazialità islamica nelle città italiane: rilevanza, caratteristiche, evoluzione, GSSI, 2014

trice islamica dell'Isis, torniamo a registrare fatti di cronaca legati all'abbigliamento femminile, ed in particolare al velo islamico. Nel febbraio 2015 il preside di un istituto scolastico di Cervignano nel Friuli ha vietato alle studentesse islamiche di indossare il velo islamico. Alla base della motivazione di tale divieto sta la constatazione dell'incremento di episodi di islamofobia e razzismo verificatisi nell'Istituto dopo il 7 gennaio 2015. In altre parole, il divieto è stato imposto alle vittime degli episodi di intolleranza, quasi a significare che la repressione degli atti islamofobi passa per la eliminazione di quel simbolo che, più di altri, assurge nell'immaginario collettivo a tentativo di provocazione della maggioranza e non, diversamente, ad espressione di libertà personale. Su quest'ultimo aspetto e sulla portata culturale e/o religiosa del velo, il dibattito ad oggi rimane ancora aperto e riguarda non soltanto il comportamento che il legislatore sceglie di tenere, ma anche la questione del significato e degli spazi da attribuire alla libertà di scelta, in equilibrio tra volontà personale e volontà comunitaria.

Nonostante i fatti di Parigi di inizio 2015 abbiano inciso fortemente sull'idea di diffusione del pericolo per i fedeli di religione ebraica, non si sono registrati particolari picchi di abbandono del territorio italiano, diversamente da quanto accaduto in Francia. Secondo l'Osservatorio sul pregiudizio antiebraico del Centro di documentazione ebraica di Milano, l'innalzamento del numero di partenze dall'Italia va coordinato con gli avvenimenti nel territorio di Israele, più che con quelli del resto d'Europa. In tal senso, l'apice è stato raggiunto nel corso del 2014 con la notizia del rapimento dei tre ragazzi, poi uccisi, a Hebron e l'inizio di un nuovo conflitto.

### **Norme e politiche.**

Alla luce di quanto finora descritto appare evidente che la situazione legislativa in tema di tutela del diritto di libertà religiosa e di culto non ha subito mutamenti di rilievo. Resta il dato di un sistema normativo disorganico e spesso incoerente, che tende a costruire le relazioni tra Stato e comunità di fede non in ottica di pieno riconoscimento e di autonomia ordinamentale, bensì di concessione di diritti su base verticistico – piramidale, per la descrizione del quale si rimanda al precedente Rapporto. Il 2014 va ricordato anche per la ricorrenza della firma di due storici atti, quali l'Ac-

cordo di Villa Madama sostitutivo del Concordato Lateranense del 1929 e la prima intesa ai sensi dell'art. 8 Cost., stipulata dallo Stato con la chiesa valdese e metodista italiana. Come è stato ricordato, tali atti erano “accordi di libertà”<sup>28</sup>, atti di scelta e di volontà di incontro tra istituzioni statali e confessioni religiose. A trent'anni da quelle storiche firme, il pluralismo religioso risulta fortemente mutato e richiede una riscoperta di quegli atti di volontà, attraverso la pronta emanazione di intese,<sup>29</sup> per quelle confessioni che ne abbiano fatto richiesta e che si trovano in un limbo di indefinitezza, così come per il tramite della riforma organica della materia della libertà religiosa, allargando la tenda dei diritti a tutte quelle comunità che non possano, o non vogliano, ottenere un atto convenzionale.

In questa sede intendiamo sottolineare che la mancanza di un quadro legislativo unitario e realmente rispondente alla domanda di pluralismo religioso e culturale in Italia ha in qualche modo spinto alcune comunità di fede ed istituzioni a sperimentare forme convenzionali di incontro tra reciproci interessi, in applicazione del principio di sussidiarietà. E così, alle già ricordate convenzioni con i presidi sanitari sul territorio, si aggiungono tavoli di dialogo presso le istituzioni locali e esperimenti di mappatura delle presenze religiose, tesi alla ricerca di soluzioni concrete ai problemi quotidiani legati al fenomeno dell'integrazione. Nel capoluogo lombardo, dove già operava un Forum delle religioni promosso e costituito dalle principali comunità di fede della città, nel 2012 l'Amministrazione Pisapia ha istituito un Albo delle religioni che prelude alla costituzione di una Conferenza permanente tesa a promuovere iniziative di dialogo e di cooperazione tra le diverse “anime religiose” di Milano e che ha prodotto nella primavera del 2013 la Carta di Milano, elaborata da ebrei, cristiani, musulmani, buddisti, induisti, in rappresentanza di 24 comunità religiose del territorio che intendono proporre “alla società e alle sue istituzioni pubbliche un proprio contributo all'elaborazione di criteri ispiratori e di prassi operative che favoriscano rapporti corretti e costruttivi tra gli organi politici e amministrativi della polis da una parte e le comunità e associazioni religiose dall'altra (dalla premessa)” ed affrontare temi complessi quali la collocazione e la

---

28 M. Ventura, *Creduli e Credenti. Il declino di Stato e Chiesa come questione di fede*, Einaudi, 2014.

29 Da ultimo, in data 28 giugno 2015 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sottoscritto l'intesa con l'Istituto Buddhista italiano Soka Gakkai

disponibilità dei luoghi di culto o il rispetto delle varie norme religiose nel contesto dei servizi pubblici<sup>30</sup>.

## **2015: dai culti ammessi alla libertà religiosa: nuove speranze di dialogo ecumenico ed istituzionale**

Se il 2012 deve essere ricordato come un anno eccezionale, grazie alla definitiva approvazione con legge della quasi totalità delle intese il cui iter si era arenato dal 2007, l'inizio del 2015 prefigura speranze in ordine alla apertura di una nuova stagione per la libertà religiosa. Ciò grazie ad un rinnovato interesse attorno alla necessità di dotare il nostro ordinamento di una legge organica sostitutiva della normativa sui culti ammessi e ad alcuni importanti segnali di dialogo tra comunità di fede che vanno in tale direzione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, di particolare rilievo è il lavoro che un gruppo di studiosi di discipline giuridiche e di rappresentanti di diverse comunità di fede sta conducendo per la predisposizione di una bozza di legge sulla libertà religiosa. Il pluralismo in esso rappresentato simboleggia la scelta di una nuova metodologia tesa alla condivisione il più possibile allargata e all'incontro tra elaborazione di norme di principio e loro riscontro nella prassi della vita reale delle comunità di fede. Tanto auspicato quanto aleatorio (ma con alcune voci positive) è il percorso politico istituzionale che dovrà, se vorrà, far proprio tale lavoro a fini legislativi.

Connessi a ciò, vanno ricordati alcuni segnali di buone prassi ecumenico – istituzionali.

Il primo è certamente rappresentato dalla partecipazione attiva e rinnovata della CEI ad occasioni di incontro, quale è stato il convegno svoltosi il 16 e 17 febbraio in Senato e promosso dalla Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia per la celebrazione della settimana della libertà. In tale occasione, il segretario generale della Cei mons. Nunzio Galantino ha rimarcato la posizione della chiesa cattolica in ordine al superamen-

---

30 Delibere n. 1444 del 6 luglio 2012 e n. 2475 del 30 novembre 2012, in [www.comune.milano.it/albopretorio](http://www.comune.milano.it/albopretorio)

to della obsoleta normativa sui culti ammessi, sottolineando come “non è in discussione la necessità di assicurare il pieno rispetto della libertà religiosa, esigenza insopprimibile della dignità di ogni uomo e pietra angolare dell’edificio dei diritti umani” e come sia necessario approfondire insieme l’impostazione e le finalità di un intervento legislativo, stante la necessità di “lasciarsi interrogare dalle nuove esigenze che appaiono meritevoli di riconoscimento e tutela, evitando il rischio di ripetere con pigrizia intellettuale schemi di lettura non più adeguati”. Se dunque da un lato il sistema dei Patti Lateranensi non è in discussione, dall’altro l’esigenza di un cambio di assetto legislativo ordinario viene assunto come necessario. Cosa di non poco conto, se si considera che il precedente testo di legge<sup>31</sup> in discussione alla Commissione Affari Costituzionali naufragò dopo che, nel 2007, l’allora segretario della Cei Mons. Betori mostrò totale chiusura di fronte alla scelta del relatore del testo di inserire un esplicito riferimento al principio supremo di laicità quale fondamento della libertà religiosa nel nostro ordinamento.

Di tutta evidenza è dunque il segno del cambiamento che sotto il magistero di Francesco la chiesa cattolica manifesta. In più occasioni Papa Bergoglio ha riaffermato l’importanza del dialogo e dell’incontro con altre religioni, che “deve fondarsi su una presentazione piena e schietta delle ... rispettive convinzioni”<sup>32</sup> e della libertà religiosa che “non è un diritto che possa essere garantito unicamente dal sistema legislativo vigente, che pure è necessario: essa è uno spazio comune ... di rispetto e collaborazione che va costruito con la partecipazione di tutti, anche di coloro che non hanno alcuna convinzione religiosa”<sup>33</sup>.

A distanza di pochi giorni un altro incontro di profilo ecumenico istituzionale ha rimarcato il tracciato di una nuova via di dialogo. In occasione dei festeggiamenti della giornata internazionale della donna 2015, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia e l’Ufficio nazionale per l’ecumenismo e il dialogo interreligioso della CEI hanno lanciato un Appello ecumenico alle chiese cristiane presenti in Italia “Contro la violenza sulle donne”. L’appello è stato firmato congiuntamente il 9 marzo presso il Senato, alla presenza della presidente

---

31 La cosiddetta bozza unificata Boato – Spini

32 Discorso in occasione dell’incontro interreligioso ed ecumenico a Colombo, Sri Lanka, in data 13 gennaio 2015

33 Tirana, 21 settembre 2014, discorso in occasione di un incontro con leader di altre religioni e di denominazioni cristiane diverse dalla cattolica.

della Camera Laura Boldrini. L'Appello si apre con una esplicita denuncia della violenza contro le donne come emergenza nazionale, fotografata dalle migliaia di casi di violenza subita, specialmente in famiglia, e da oltre un centinaio di donne uccise ogni anno. Prosegue l'Appello affermando che “questa violenza interroga anche le Chiese e pone un problema alla coscienza cristiana: la violenza contro le donne è un'offesa a ogni persona che noi riconosciamo creata a immagine e somiglianza di Dio, un gesto contro Dio stesso e il suo amore per ogni essere umano”. Di particolare significato è la vasta adesione che l'Appello ha raccolto<sup>34</sup>, che fa prefigurare la possibilità della istituzione di un tavolo ecumenico permanente di lavoro sul tema, affinché prassi comportamentali radicati nelle comunità di fede e nuova esegesi del testo biblico siano forieri di una svolta culturale del mondo cristiano in tal senso. L'auspicio è che il lavoro possa estendersi anche ad altre realtà confessionali presenti nel nostro paese.

Infine, ultimo atto in ordine di tempo, ma dalla forte carica, non solo simbolica, che deve essere segnalato, è lo storico incontro svoltosi il 22 giugno 2015 presso il tempio valdese di Torino tra papa Francesco e la chiesa valdese, rappresentata dal Moderatore della Tavola valdese Eugenio Bernardini e da altri rappresentanti della chiesa, alla numerosa presenza dei membri della chiesa ospitante e di ospiti istituzionali ed ecumenici. Per la prima volta nella storia un papa entra in una chiesa valdese e, quasi a suggellarne la specialità, l'incontro avviene all'interno del primo tempio costruito fuori dal ghetto delle Valli a seguito della concessione ai valdesi dei diritti civili con le Lettere Patenti del 1848. Nel suo intervento, papa Francesco ha voluto compiere un gesto epocale, chiedendo “da parte della Chiesa cattolica perdono (...) per gli atteggiamenti e i comportamenti non cristiani, persino non umani che, nella storia, abbiamo avuto contro di voi. In nome del Signore Gesù, perdonateci”<sup>35</sup>. In questa sede preme ricordare che, nel discorso rivolto al vescovo di Roma, il Moderatore Bernardini ha ricordato l'importanza della collaborazione e del cammino ecumenico delle due chiese anche verso la realizzazione di un sistema di diritti di libertà religiosa completo ed inclusivo. L'auspicio è che la storicità dell'incontro e l'inizio di una stagione di vero dialogo paritario possano tramutarsi in una sobria e fruttuosa collaborazione in tal senso.

---

34 Hanno firmato l'appello: Chiesa cattolica, Federazione delle chiese evangeliche in Italia, Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia e Malta, Diocesi ortodossa romana, Amministrazione delle Parrocchie del Patriarcato di Mosca, Chiesa copta ortodossa, Chiesa armena apostolica, Chiesa cattolica ucraina di rito bizantino, Chiesa cattolica nazionale polacca degli Stati Uniti d'America e Canada. Il testo integrale è reperibile su [www.nev.it](http://www.nev.it) (archivio, 10.3.15, NEV/CS18)

35 Per un resoconto dell'incontro, [riforma.it](http://riforma.it); [nev.it](http://nev.it)

# ROM SINTI CAMINANTI

*di: Ulderico Daniele*

**Implementazione della strategia nazionale di inclusione di Rom Sinti Caminanti**

I lavori dei tavoli nazionali sui quattro assi di intervento, più il quinto tavolo sul tema dello status giuridico, **appaiono ancora fermi per mancanza di una volontà politica** di investire su questo tema, Inoltre, non si riscontrano significativi progressi né per quanto riguarda il coinvolgimento di amministrazioni regionali e locali, né per quanto concerne l'avvio di progettualità innovative sul tema dell'abitare.

**Necessità di risoluzione delle barriere al riconoscimento del pieno diritto abitativo**

Il 10 marzo 2015 la Commissione Diritti Umani del Senato presieduta dal Senatore Luigi Manconi ha emanato una risoluzione chiedendo al governo di impegnarsi per l'inserimento sociale la tutela dei diritti della minoranza rom nel nostro paese, a partire dal definitivo superamento dei campi nomadi. Quest'atto segue e riprende una serie di pronunciamenti da parte delle istituzioni nazionali e internazionali, e segnala una volta di più quanto la questione dell'abitare, ed in particolare quella dei campi nomadi, rappresenti ancora nel nostro paese il terreno più problematico e scottante in merito alla tutela dei diritti dei rom.

Persistono situazioni estremamente complicate e anche rischiose, **con sgomberi forzati** che continuano in particolare nelle grandi città come Torino e Roma

**Riconoscimento dello status giuridico di minoranza**

Sul piano nazionale, va segnalata la recente iniziativa di numerose associazioni e intellettuali per il riconoscimento della minoranza rom e sinti; questa iniziativa, oltre al diffuso sostegno, non ha mancato di incontrare anche le critiche di una parte del mondo dell'attivismo perché basata di nuovo sull'idea di una legge esclusiva per questo gruppo che già alcuni anni or sono era stata criticata.



## **Dove siamo...**

### **A CHE PUNTO ERAVAMO RIMASTI**

- Necessità di sostenere e rafforzare il processo di implementazione della Strategia nazionale a partire dai tavoli nazionali
- Necessità di coinvolgimento delle amministrazioni locali (Regionali e Comunali)

### **A CHE PUNTO SIAMO**

- Nessun avanzamento nell'implementazione della strategia nazionale
- Situazioni estremamente complicate e anche rischiose, con sgomberi forzati che continuano in particolare nelle grandi città come Torino e Roma
- Rinnovata attenzione al tema del riconoscimento dello status di minoranza, ma non ci sono né sostegno condiviso da parte dell'associazionismo sulle proposte, né clima politico interessato

### **COSA AUSPICHIAMO**

- Deciso scatto in avanti sul tema dell'abitare e di tutti gli interventi per i rom, come richiesto dalla Risoluzione della Commissione Diritti Umani e previsto nella Strategia Nazionale

## **La via senza uscita**

### ***Dell'impossibile tutela dei diritti nei campi nomadi***

#### **Premessa: L'immobile quadro nazionale**

Il 10 marzo 2015 la Commissione Diritti Umani del Senato presieduta dal Senatore Luigi Manconi ha emanato una risoluzione chiedendo al governo di impegnarsi per l'inserimento sociale la tutela dei diritti della minoranza rom nel nostro paese, a partire dal definitivo superamento dei campi nomadi. Quest'atto segue e riprende una serie di pronunciamenti da parte delle istituzioni nazionali e internazionali, e segnala una volta di più quanto la questione dell'abitare, ed in particolare quella dei campi nomadi, rappresenti ancora nel nostro paese il terreno più problematico e scottante in merito alla tutela dei diritti dei rom.

In questa direzione, la risoluzione impegna a implementare le misure previste dalla Strategia Nazionale, eppure, sul piano sostanziale, nell'arco di questo ultimo anno non si possono individuare segnali di deciso avanzamento. I lavori dei tavoli nazionali sui quattro assi di intervento, più il quinto tavolo sul tema dello status giuridico, appaiono ancora fermi per mancanza di una volontà politica di investire su questo tema. Inoltre, non si riscontrano significativi progressi né per quanto riguarda il coinvolgimento di amministrazioni regionali e locali, né per quanto concerne l'avvio di progettualità innovative sul tema dell'abitare. In questo senso valgono ancora le valutazioni espresse a giugno 2013 dalla Commissione europea che, pur riconoscendo la presenza di propositi positivi, ha segnalato la mancata identificazione nella Strategia italiana di obiettivi quantificabili e di risorse certe per la realizzazione delle progettualità, suggerendo quindi di inserire robusti meccanismi di monitoraggio e valutazione dello stato di implementazione.

Il lavoro di UNAR, da alcuni mesi svolto in un regime di collaborazione

sempre più stretta con ANCI, si svolge principalmente al livello di azioni di sistema, ovvero promuovendo attività di formazione e di ricerca i cui risultati potranno fornire nuovi strumenti di intervento alle amministrazioni locali, e sul piano del supporto svolto verso quegli enti locali che ne fanno richiesta. In assenza di un investimento politico chiaro e deciso, questi attori riescono quindi soltanto a stimolare o a sostenere le amministrazioni locali, senza però poter imporre sostanziali mutamenti di indirizzo.

Infine, sul piano nazionale, va segnalata la recente iniziativa di numerose associazioni e intellettuali per il riconoscimento della minoranza rom e sinta; questa iniziativa, oltre al diffuso sostegno, non ha mancato di incontrare anche le critiche di una parte del mondo dell'attivismo perché basata di nuovo sull'idea di una legge esclusiva per questo gruppo che già alcuni anni or sono era stata criticata.

In questo quadro, il tema dell'abitare dei rom rappresenta in Italia ancora il terreno principale che, da un lato, mette in questione la tutela dei diritti fondamentali di questa minoranza, e, dall'altro lato, rappresenta la spia della qualità del dibattito politico, in particolare per quel che riguarda quella parte dei rom che nel nostro paese vive nei campi nomadi.

Per questo ci soffermiamo di seguito su due vicende particolari che, nelle loro specificità, possono ben rappresentare la complessità di questo tema.

### **Un altro villaggio per soli rom ? Il caso di Cupa Perillo a Napoli**

Il nuovo insediamento che il Comune di Napoli intende realizzare per i rom attualmente residenti nell'area di Cupa Perillo può essere considerato un passaggio chiave, ancora non definito e quindi di particolare interesse se si vuole analizzare le conseguenze delle politiche sulla tutela dei diritti di questa minoranza<sup>36</sup>.

---

36 La ricostruzione che segue è basata sulla consultazione di una serie di atti amministrativi emessi a partire dal 2009 dall'amministrazione napoletana e sulla consultazione di una serie di articoli pubblicati sulla stampa locale e su diversi blog informativi che si concentrano sull'area napoletana e sulla questione rom. Si ringraziano Marco Marino e Francesca Saudino, autori di un importante e costante lavoro di monitoraggio su questa vicenda, per il fondamentale supporto alle attività di ricerca.

L'inizio amministrativo di questa vicenda risale a circa 8 anni indietro, quando la Regione Campania decide di utilizzare poco più di 7 milioni di euro provenienti dai Fondi Strutturali di Sviluppo Regionale relativi al periodo 2007-2013 per un intervento che migliori la qualità dell'abitare di un gruppo di diverse centinaia di persone provenienti dalla ex-Jugoslavia; si tratta di rom arrivati in Italia da decenni, le cui roulotte e baracche autocostruite occupavano un'ampia area nel quartiere di Scampia.

Le linee tecniche progettuali presentate nel 2009 prefigurano un intervento estremamente simile a quelli che già in altre città italiane avevano portato alla creazione di "villaggi rom". Si sarebbe trattato di un insediamento esclusivo per i rom, nel quale avrebbero risieduto soltanto una parte di quelli allora residenti nel campo di Cupa Perillo, ovvero circa 400 persone, a cui sarebbero stati destinati container in lamiera in sostituzione delle baracche in legno. L'insediamento sarebbe sorto su di un'area separata e distante dall'abitato, confinante con una serie di raccordi autostradali e strade a scorrimento veloce. Infine, proprio come nei progetti realizzati nelle altre città italiane, il progetto menzionava l'obiettivo di fare del nuovo insediamento uno spazio di residenza solo temporanea in vista del pieno inserimento sociale, anche se non si descriveva né si prevedeva alcuna azione che sia effettivamente orientata a perseguire questo risultato.

Già all'atto di questa prima presentazione, numerose ONG del territorio avevano ampiamente criticato questo progetto, facendo riferimento alle critiche che il "modello campi nomadi" aveva già ricevuto dalle istituzioni comunitarie. In direzione diversa, le istituzioni regionali e comunali si impegnano negli anni successivi in un complesso e conflittuale iter burocratico reso necessario in ragione delle numerose incongruenze amministrative che caratterizzavano la prima stesura del progetto. Questo processo arriva ad un primo decisivo punto di svolta nel 2011, quando, in corrispondenza con il mutamento della Giunta napoletana, l'Assessorato dichiara la disponibilità a rivedere il progetto e avvia un ampio lavoro di rivisitazione che coinvolge non solo diversi settori dell'amministrazione ma anche il Dipartimento di Urbanistica dell'Università Federico II. L'obiettivo della componente istituzionale è primariamente quello di non perdere il finanziamento ottenuto nel 2008 ed arrivare quindi ad

impegnare i fondi sulle attività proposte entro il dicembre 2015.

Un'attività rilevante di serie di azioni viene implementata proprio dall'Università Federico II su mandato dell'amministrazione napoletana. Si tratta della realizzazione di un percorso di ascolto attivo e progettazione partecipata che, nell'ambito della proposta definita a monte dall'amministrazione comunale, permetta di realizzare un progetto che sia il più vicino e consono ai desideri espressi dai futuri residenti dell'insediamento.

Il processo partecipativo animato e gestito dal Dipartimento di Urbanistica dell'Università si svolgerà in un periodo estremamente limitato e risulterà fin da subito conflittuale. Il Comune aveva posto alcuni principi generali entro cui il percorso partecipativo si sarebbe svolto e che non avrebbero potuto essere messe in discussione, ovvero: la necessità di edificare strutture nuove ma a carattere temporaneo; di utilizzare la sede indicata e di avere soltanto i rom come gruppo destinatario dell'intervento. In questa cornice le proposte alternative di un nutrito gruppo di associazioni territoriali e di una parte dei residenti, che ipotizzavano modifiche orientate all'idea del superamento del "modello campo nomadi", non vengono prese in considerazione. Ciò significa che il percorso di progettazione partecipata animato e gestito dall'Università riesce concretamente ad ascoltare e accogliere solo un numero limitato delle istanze proposte dai soggetti coinvolti e finisce per individuare una serie di criteri ed elementi che, senza mettere in discussione l'impianto generale, dovrebbero garantire l'aderenza del progetto allo stile di vita e alle esigenze specifiche dei gruppi rom. In particolare il progetto finale assume come elementi qualificanti il riferimento a famiglie allargate, considerate come la struttura sociale di riferimento dell'abitare dei rom, alla modularità delle strutture abitative in funzione dei cicli familiari; inoltre il progetto mira a garantire una maggiore qualità dell'abitato, in termini di disponibilità di spazi verdi e di strutture orientate al risparmio energetico e al rispetto dell'ambiente.

Al contempo, sul fronte istituzionale, l'amministrazione affronta una serie di problemi tecnici connessi alla creazione del nuovo insediamento, che vanno dalle procedure per l'esproprio di una parte dell'area, al cambiamento del PRG per quanto riguarda la sua destinazione urbanistica, fino a quello che appare un elemento particolarmente rilevante, ovvero

la definizione dei parametri edilizi ed urbanistici delle strutture che il Comune intende realizzare.

Quest'ultimo elemento è, a nostro giudizio, il più significativo perché, come recita la delibera approvata nel 2013, l'amministrazione intende individuare "parametri progettuali di minima per insediamenti di natura socio-assistenziale", ovvero parametri "...che esulano dai parametri edilizi ed urbanistici cui soggiacciono gli insediamenti di edilizia residenziale e di housing sociale".

L'iniziativa viene inquadrata nella necessità di individuare risposte al tema del disagio abitativo che tutta la città soffre prospettando soluzioni e interventi istituzionali che si vogliono in grado di rispondere alla dinamicità della domanda. Nonostante questa cornice ampia ed inclusiva, la delibera cita fra i destinatari esclusivamente i gruppi rom presenti in città, e per loro si prospetta un percorso ad hoc, basato su di una offerta di accoglienza specifica e diversificata comprensiva dei campi sosta, campi di transito e attrezzature socio-assistenziali, che, pur mantenendo il loro carattere di provvisorietà, possano funzionare come passo intermedio verso il pieno inserimento sociale. In questo senso, l'obiettivo ultimo del superamento dei campi nomadi, comunque dichiarato nelle delibere dell'amministrazione, viene perseguito individuando un passo intermedio nella costruzione di "villaggi". Concretamente, la natura "socio-assistenziale" dell'intervento e la prospettiva di una accoglienza comunque temporanea permettono all'amministrazione di giustificare caratteristiche costruttive che risultano peggiorative rispetto alla legislazione vigente, a partire dalla possibilità di collocare 6 persone nei 64 mq degli alloggi in luogo delle 4 previste dalla normativa.

Il lavoro di progettazione esplicita inoltre il problema della separazione dal tessuto cittadino del nuovo insediamento, tanto che vi si esplicita l'obiettivo di "tentare una qualche ricucitura che esprimesse l'urbanità dell'intervento".

Proprio come sperimentato nelle altre città italiane, la soluzione prospettata per i rom di Cupa Perillo sicuramente garantisce condizioni di vita migliori degli attuali campi nomadi, a partire dalla situazione

igienico-sanitaria, ma, in assenza di piani di intervento esplicitamente orientati al superamento di questa fase, rischia in maniera evidente di consolidare un modello di abitare esclusivo e segregato, ancora al di sotto degli standard applicati al resto della cittadinanza, la cui presunta temporaneità diviene invece il marcatore più evidente della distanza dalla città e da suoi abitanti.

Il 15 maggio 2014 il Comune di Napoli arriva all'approvazione definitiva del progetto per il nuovo villaggio rom nell'area di Scampia, località Cupa Perillo.

Questo passaggio stimola la risposta di un gruppo di associazioni sia locali che internazionali che nel giugno 2014 scrivono una lettera alla Commissione Europea denunciando l'utilizzo di fondi comunitari per la realizzazione di un intervento che non rispetta le linee guida per gli interventi a favore dei rom stabilite dalla stessa Commissione e ratificati in Italia con l'emanazione della Strategia Nazionale di Inclusione per i Rom, Sinti e Caminanti.

La Commissione risponde nell'autunno dello stesso anno accogliendo le critiche mosse dal raggruppamento di NGOs in particolare su due punti: in primo luogo sottolinea i rischi connessi alla realizzazione di un intervento di stampo ancora segregante per i rom, mettendo in questione proprio quei vincoli che erano stati posti all'inizio del percorso partecipativo dal Comune e accettati dall'Università; inoltre segnala la necessità di non realizzare interventi mirati esclusivamente all'abitare dei rom, ma di considerare al contempo una serie di problematiche centrali, come quella dell'educazione e del lavoro, che necessariamente si ripercuotono sui risultati di qualsiasi miglioria abitativa.

Nonostante questo pronunciamento, l'amministrazione comunale decide comunque di proseguire il suo iter amministrativo ed il 29 dicembre 2014 emette una delibera con il progetto definitivo dell'insediamento. Le associazioni che si erano già precedentemente mobilitate, scrivono di nuovo nel gennaio 2015 alla Commissione Europea, denunciando il mancato mutamento di strategia da parte dell'amministrazione comunale, mentre, dall'altro lato, le amministrazioni comunali continuano a

perseguire il loro obiettivo di non perdere il finanziamento europeo, dichiarandosi indisponibili a qualsiasi modifica rispetto al progetto approvato in Consiglio Comunale.

Allo stato attuale l'esito di questa vicenda è ancora decisamente incerto, eppure da quanto accaduto fino ad oggi si può trarre una indicazione di massima. Nonostante l'ormai nutrita serie di analisi e denunce provenienti da istituzionali nazionali ed europee, ricercatori e associazioni sui rischi connessi alla realizzazione di un insediamento mono-etnico e separato, l'amministrazione napoletana sembra non retrocedere dall'idea di realizzare quello che non a caso è stato definito come un "campo 2.0". Oltre a quelle già segnalate, le criticità di tale progettualità riguardano elementi ormai ben noti nella letteratura, ovvero: l'ambiguità di una accoglienza che si vuole provvisoria, come peraltro in tutti i campi nomadi italiani, senza considerare il fatto che i rom risiedono in quel quartiere da decenni e senza prospettare alcun intervento concreto per l'uscita dal campo-nomadi; la definizione in sostanza di un numero chiuso di persone che potranno essere accolte, senza fornire alcuna forma alternativa di sostegno alle persone non coinvolte nel progetto per le quali si prospetta l'ennesimo sgombero senza alternative; infine, il tema dei costi sul medio-lungo periodo di un tale insediamento, tema che non viene menzionato nei documenti dell'amministrazione.

Accanto a ciò va segnalato un ulteriore elemento critico che riguarda direttamente le capacità di innovazione nelle politiche: la scelta di realizzare quel tipo di insediamento nell'area di Cupa Perillo viene ancora oggi sostenuta dal Comune di Napoli nonostante il fatto che negli ultimi anni la stessa amministrazione abbia partecipato ad alcuni progetti finalizzati all'analisi e all'innovazione delle politiche per i rom, a partire dalle attività realizzate nel progetto STAR assieme ad altre organizzazioni locali. In questa vicenda sembra, invece, prevalere nelle amministrazioni l'obiettivo di non perdere il finanziamento europeo, anche a dispetto del rischio che le stesse istituzioni comunitarie possano comunque bloccare un progetto operativo che non corrisponde alle linee guida da tempo formulate per gli interventi sull'abitare dei rom.



## **Il “Best House Rom” e le torsioni del diritto (e dei doveri)**

La seconda vicenda si svolge invece a Roma, dove le politiche per i rom sono state direttamente coinvolte nell'indagine di polizia denominata Mafia Capitale che ha scoperchiato un sistema articolato di tangenti radicato ben dentro gli uffici del Dipartimento per le Politiche Sociali ed anche nei flussi di risorse destinate ai progetti per i rom.

Proprio all'interno dell'amministrazione si può registrare l'unico mutamento impresso sotto l'impulso della Strategia Nazionale, ovvero il cambiamento di denominazione del principale ufficio che si occupa di interventi per i rom da Ufficio nomadi a Ufficio Rom, Sinti e Caminanti. Tuttavia, al di là di questo cambiamento di denominazione tanto necessario quanto simbolico, né lo scandalo generato dalle inchieste della Magistratura né la sostituzione dell'Assessore alle Politiche Sociali hanno generato un sostanziale mutamento nelle politiche locali per i rom.

In questo scenario di immobilismo, ci vogliamo concentrare sul Centro di Accoglienza “Best House Rom” collocato in via Visso, nella periferia orientale della città<sup>37</sup>. Si tratta di una struttura che il Comune di Roma dal 2012 ha destinato, secondo la delibera del luglio 2012, all'accoglienza temporanea di famiglie e singoli “di etnia rom sgomberati da insediamenti abusivi sul territorio di Roma Capitale” stipulando a tal fine un contratto con una Cooperativa chiamata a gestire il centro.

Un primo consistente gruppo di rom vi viene collocato nell'estate di quell'anno in seguito alla chiusura, realizzata ancora durante l'amministrazione Alemanno, di un insediamento collocato in via del Baiardo. Nel dicembre 2013, come già riportato nel precedente rapporto, l'amministrazione del neo eletto sindaco Marino decide di collocarvi circa 150 rom fino ad allora residenti nel campo nomadi di via della Cesarina. In seguito saranno inserite ancora altre famiglie rom provenienti da

---

37 La ricostruzione che segue è basata sulla consultazione di una serie di atti emessi dall'amministrazione capitolina e sulla consultazione di report scritti da associazioni e articoli di giornale e di blog online che si occupano della cronaca locale romana e della situazione dei rom. Fra i diversi interlocutori si ringrazia in particolare l'associazione 21 luglio che, oltre all'importante lavoro di denuncia svolto, ha voluto mettere a disposizione alcuni dei materiali acquisiti durante il loro lavoro di advocacy.

insediamenti non autorizzati e, ad oggi, circa 320 persone, di cui 200 minori, vivono nella “Best House Rom”.

Il trasferimento dei rom del campo di via della Cesarina appare particolarmente significativo: mentre per il primo gruppo di rom inseriti nel centro di via Visso il Comune prospettava la ricollocazione all'interno dei campi nomadi autorizzati, operazione ancora non avviata, per i rom accolti nella “Best House Rom” nel dicembre 2013 il Comune aveva in programma una accoglienza limitata al tempo necessario per eseguire lavori di risistemazione dello stesso campo nomadi di via della Cesarina. Fin dall'avvio di questa operazione, un gruppo di associazioni locali con il sostegno del Municipio propone di utilizzare questa occasione per avviare la sperimentazione di nuovi percorsi di inserimento abitativo, in linea con quanto affermato nella Strategia Nazionale. Nonostante la pressione delle ONG locali, il Comune non muta la sua decisione; al contempo però i lavori di risistemazione dell'area di via della Cesarina, che avrebbero dovuto concludersi entro pochi mesi, subiscono forti rallentamenti dovuti a problemi amministrativi e costruttivi, tanto che ancora oggi i rom risiedono nel centro di via Visso.

La collocazione temporanea ma pluriennale di un gruppo così consistente di rom, ormai più di trecento, in questa struttura presenta una serie di criticità che riguardano in primo luogo il rispetto dei diritti fondamentali e, di seguito, le torsioni che un tale contesto può produrre nelle pratiche a tutela dei diritti delle persone.

Una prima questione di ordine generale riguarda la struttura fisica dello spazio in cui i rom sono collocati. Viste le condizioni in cui l'edificio versava, prima dell'ingresso dei rom di via della Cesarina, vengono realizzati una serie di lavori di ristrutturazione che permettono di passare dalle 32 stanze iniziali a 64. Ciascuna delle stanze misura circa 12 mq, è arredata soltanto con letti a castello e, in assenza di finestre, l'aerazione è assicurata da impianti di condizionamento. Una delle stanze è utilizzata per le attività di sostegno e orientamento sociale realizzate dalla Cooperativa che gestisce l'intera struttura, ma non vi sono invece spazi destinati alla preparazione e alla consumazione di cibi ne altri spazi comuni, mentre l'area esterna alla struttura è di minime dimensioni. Ciò significa che la

vita quotidiana delle famiglie ospitate, generalmente nuclei con figli e a volte anche con anziani, è limitata all'interno delle singole stanze, dove si dorme, vengono consumati i pasti, si svolgono tutte le attività e si conservano tutte le proprie cose, dai vestiti agli oggetti per i compiti per la scuola. Come denuncia la Risoluzione della Commissione Diritti Umani del Senato precedentemente citata, nella “Best House Rom” *“gli spazi destinati agli ospiti sono inadatti e lontani dall'assicurare condizioni di vita accettabili”*.

Queste condizioni di vita risultano inaccettabili anche da un punto di vista strettamente normativo: come il report “Senza Luce” pubblicato dall'associazione 21 Luglio ha mostrato<sup>38</sup>, il Centro non appare in linea con quella che deve essere considerata come la legislazione di riferimento in materia, ovvero le norme che regolano l'apertura e il funzionamento delle strutture di accoglienza nella regione Lazio<sup>39</sup>. La struttura non corrisponde, infatti, ai canoni della “civile abitazione” in cui tali strutture dovrebbero essere ospitate né per quanto riguarda il numero e la dimensione degli alloggi, né per quanto riguarda le dotazioni degli spazi. Inoltre la normativa stabilisce il numero di 20 ospiti come tetto massimo per l'accoglienza, mentre il “Best House Rom” ne accoglie ormai più di trecento, e dispone la possibilità di usufruire di spazi per la preparazione e consumazione di pasti, per le attività didattiche e ludiche e aree comuni, che sono invece assenti nel centro di via Visso.

Fra le conseguenze della evidente inadeguatezza dei requisiti strutturali di questo centro segnaliamo il fatto che l'assenza di spazi per cucinare i pasti costringe l'amministrazione ad avvalersi di un servizio di catering che porta il costo complessivo della struttura a 19,00 euro al giorno per ciascuno dei 320 ospiti a carico del Comune di Roma.

Rispetto invece alla gestione della struttura e al lavoro sociale che vi si dovrebbe svolgere il centro di via Visso presenta una serie di caratteristiche

---

38 Il report è consultabile nel sito web [www.21luglio.org](http://www.21luglio.org)

39 In materia di strutture residenziali, i riferimenti normativi consistono nella Legge della Regione Lazio n. 41/2003 “Norme in materia di autorizzazione all'apertura e al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali ” e nella delibera della Giunta Regionale del 23 dicembre 2004 n. 1305 “Autorizzazione all'apertura e al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio assistenziali”.

che mettono di nuovo in questione il rispetto dei diritti dei rom ospitati e che ripropongono una serie di elementi simili, se non addirittura peggiorativi, rispetto alle modalità di gestione dei campi-nomadi.

In seguito ad una procedura di affidamento diretto di servizi, ovvero senza alcun bando pubblico, la gestione della struttura è stata direttamente affidata alla Cooperativa Inopera dal Comune di Roma che vi opera assieme a Opera Nomadi responsabile di alcune attività per la scolarizzazione dei minori.

La richiesta del Comune di Roma presenta diverse criticità, sia negli atti emessi che nelle pratiche di gestione. Innanzitutto, ci si trova di fronte ad una struttura d'accoglienza pensata e realizzata soltanto per ospitare rom, riproducendo quel modello esclusivo di interventi abitativi che, come ampiamente denunciato da numerosi organismi comunitari, ha esiti ghettizzanti e rende difficile il percorso di inserimento sociale dei rom.

La stesse pratiche dell'accoglienza e del lavoro sociale in questi spazi esclusivi assumono un significato opposto a quello ipotizzato e dichiarato. Formalmente nei campi nomadi come nel centro di via Visso l'accoglienza è pensata come temporanea; in quest'ultimo caso il periodo massimo di permanenza secondo quanto stabilito nelle delibere sarebbe di 90 giorni, ma nella struttura tutti gli ospiti hanno abbondantemente superato tale limite e non esiste documentazione che attesti l'attribuzione di proroghe o i criteri secondo cui gli ospiti possono o meno vedersi prorogato il titolo di permanenza. Come già successo nei campi nomadi, formalmente definiti come strutture di accoglienza temporanea, se non addirittura di transito, anche il "Best House Rom" appare quindi come un luogo di una temporaneità senza alcun limite e senza prospettive di cambiamento.

Inoltre, gli ospiti della struttura sono chiamati a controfirmare e rispettare un Regolamento che, di nuovo come nel caso dei campi-nomadi, presenta elementi eccezionali e penalizzanti, come ad esempio, il divieto di invitare nella struttura parenti e amici o di cucinarsi autonomamente il cibo; oppure vi si pongono condizioni paradossali e facilmente strumentalizzabili, come l'obbligo di seguire il piano di interventi personalizzato pensato

dagli operatori sociali, che, per quanto è stato possibile ricostruire, ad oggi non è stato presentato a nessun ospite. Il rischio evidente è che, in assenza di un mandato istituzionale chiaro e coerente, anche nel “Best House Rom” il lavoro sociale con gli ospiti appare principalmente ridotto alla guardiania e al controllo del rispetto delle regole.

Infine, è importante sottolineare che, così come accade con i Regolamenti dei campi nomadi, in questo testo non sono in alcun modo specificate le procedure attraverso cui le norme vengono concretamente fatte rispettare e i procedimenti avviati, né sono specificate le competenze in merito degli operatori e del Comune di Roma come responsabile ultimo; come vedremo nel dettaglio di seguito, questa assenza di chiarezza e di garanzie procedurali appare gravosa se si considera che di contro la principale ed unica pena per il mancato rispetto del regolamento è l’espulsione dal centro.

L’eccezionalità delle condizioni di vita del centro di Via Visso hanno attirato l’attenzione di diverse associazioni e commentatori, fino ad interessare direttamente consiglieri comunali di Roma Capitale e membri della Commissione Diritti Umani del Senato che, sollecitati dall’associazione 21 Luglio, nell’inverno del 2014 hanno visitato a più riprese il centro e hanno chiesto un rapido intervento del Comune di Roma che sanasse le gravi mancanze riscontrate nel Centro.

Nel gennaio 2015, anche l’assessore alle Politiche Sociali dichiara l’intento di chiudere il centro di via Visso senza peraltro esprimersi sul futuro dei 300 rom ospitati.

Appare quindi evidente che le condizioni strutturali e di gestione quotidiana del centro presentano profili di eccezionalità che pregiudicano il rispetto dei diritti fondamentali dei rom ed evidenziano responsabilità anche da parte di quelle istituzioni che dovrebbero garantirli.

Tuttavia, accanto a questi elementi strutturali, conviene ulteriormente approfondire l’analisi di questo caso per mettere in evidenza come in uno scenario di separazione e di misure esclusive per i rom l’impegno per la tutela dei diritti, così come le responsabilità individuali e istituzionali subiscano torsioni e slittamenti impensabili in altri contesti.

Nel novembre 2014, con un provvedimento dell'amministrazione comunale, vengono espulsi circa venti residenti nel centro di Via Visso che compongono due famiglie allargate. Stando alla documentazione ufficiale consultabile<sup>40</sup>, l'espulsione segue un primo provvedimento di diffida recapitato alcuni mesi prima a due uomini residenti con i rispettivi nuclei familiari all'interno del centro. In questa comunicazione, la Dirigente del Dipartimento per le Politiche Sociali fa riferimento alle relazioni redatte dagli operatori sociali impiegati nel centro che testimoniano di atti di violenza e risse anche con armi da taglio di cui si sarebbero resi responsabili i destinatari e i loro figli; di conseguenza il Dipartimento per le Politiche Sociali responsabile del centro diffida gli interessati a ripetere atti e comportamenti, pena l'espulsione dal centro.

A fine novembre 2014 il Dipartimento invia una nuova comunicazione ai due uomini con la quale loro e i rispettivi nuclei familiari vengono espulsi dal "Best House Rom". Di nuovo si fa riferimento a comunicazioni ricevute in cui si descrivono una serie di comportamenti definiti sulla base del regolamento, inammissibili, ovvero l'evasione scolastica dei minori in età dell'obbligo, ma anche danni alla struttura e minacce agli operatori. In questa lettera di espulsione si fa esplicitamente riferimento ad un episodio di cui si sarebbero resi protagonisti alcuni dei minori appartenenti a questi due nuclei familiari, i quali avrebbero prima provocato e poi aggredito sia verbalmente che fisicamente alcuni degli operatori sociali in servizio; quest'ultimi, una volta raggiunti i genitori dei minori, sarebbero stati di nuovo insultati e minacciati da diversi membri dei due nuclei familiari.

Le testimonianze raccolte in forma anonima fra alcune delle persone coinvolte e informate dei fatti aggiungono alcuni elementi significativi alla vicenda. Innanzitutto diversi intervistati, anche fra i residenti rom nel centro, raccontano di un clima di paura e di intimidazione creato dai giovani di diverse famiglie, fra cui quelle oggetto del provvedimento, ai danni degli altri residenti e degli operatori che lavorano nella struttura. Un elemento questo assai significativo, perché mostra come strutture del

---

40 La ricostruzione che segue si basa sulla consultazione di materiali messi a disposizione dall'associazione 21 Luglio e su di una serie di interviste con testimoni diretti e indiretti che, vista la gravità del caso, hanno chiesto di proteggere l'anonimato.

genere producano effetti dannosi non soltanto in tema di qualità della vita o di percorsi di inserimento sociale, ma anche per le relazioni che vi si possono sviluppare. Inoltre, in merito all'evento che ha portato all'espulsione dei due nuclei, tutte le testimonianze convergono nel descrivere una aggressione anche sessuale ai danni di una delle operatrici. Nella documentazione ufficiale che è stato possibile reperire non traspare nulla di questa parte della vicenda, né siamo in grado di affermare se questo evento in particolare sia stato oggetto di relazione da parte delle associazioni che lavorano nella struttura. Basandoci su quanto è stato possibile acquisire da testimonianze e ricostruzioni, la comunicazione dell'accaduto sarebbe invece avvenuta attraverso canali informali, ovvero colloqui diretti fra operatori, responsabili delle associazioni e Dipartimento, che non hanno lasciato comunque alcuna traccia di questa parte dell'accaduto nella documentazione ufficiale.

In seguito all'espulsione, l'associazione 21 luglio interviene a difesa delle famiglie espulse denunciando come il provvedimento dell'amministrazione capitolina abbia in realtà colpito numerosi individui che non sono responsabili di alcune delle azioni contestate e alcune persone che si trovano in situazioni di significativa difficoltà, come una madre che proprio in quei giorni aveva dato alla luce suo figlio, e avendo perso il domicilio rischiava una segnalazione ai servizi sociali, o un giovane portatore di handicap. L'associazione riesce inoltre a dimostrare l'infondatezza di almeno una delle accuse mosse dal Dipartimento: i certificati scolastici dei minori appartenenti ai due nuclei familiari mostrano infatti come non si possa parlare di evasione scolastica come invece riportato nel provvedimento di espulsione.

Ad un mese circa dalla avvenuta espulsione, il neo insediato assessore Danese impegna il Dipartimento a riaffrontare la vicenda e viene emanato un nuovo provvedimento con il quale le due famiglie espulse dal "Best House Rom" vengono inserite all'interno di uno dei campi nomadi autorizzati dal comune di Roma.

Al di là della valutazione in merito agli esiti e alle responsabilità dei singoli soggetti coinvolti, questa vicenda risulta particolarmente esemplificativa di come il tema del diritto, delle garanzie e delle procedure di tutela, così

come il tema del ruolo delle istituzioni e dei soggetti che si impegnano sul piano dell'advocacy, possano subire torsioni anche gravi all'interno di quegli spazi di eccezionalità che ancora oggi rappresentano i campi nomadi o i centri di accoglienza per soli rom.

Una prima e già ben documentata torsione riguarda le modalità in cui all'interno di queste strutture le responsabilità e i doveri individuali, una volta avviati meccanismi punitivi, vengano traslati sul piano delle appartenenze familiari. Nel caso in questione appare evidente come non vengano né individuati né puniti gli atti di singoli individui, ma, nella forma e nella sostanza della comunicazione, si colpiscono interi nuclei familiari. Contestualmente, cade il principio del rapporto proporzionale fra colpa e pena, visto che rispetto una serie di accuse di natura assai diversa, dall'evasione scolastica, ai danni, fino all'aggressione, l'amministrazione risponde con una pena unica e generalizzata, ovvero togliendo il titolo alla residenza nel centro per tutti i componenti del nucleo familiare.

Se questa generalizzazione delle responsabilità individuali a interi nuclei familiari è stata più volte sottolineata nelle analisi dei Regolamenti dei campi nomadi, la vicenda in questione presenta poi un altro livello di interesse, a nostro giudizio tanto necessario quanto problematico.

Le azioni contestate nel provvedimento di espulsione, così come quelle che diversi testimoni hanno descritto, appaiono agli occhi di qualsiasi osservatore come atti penalmente rilevanti, che però non vengono trattati come tali da nessuno dei soggetti coinvolti, visto che nessuna denuncia penale è stata sporta né dagli operatori impiegati presso il "Best House Rom", né dai loro responsabili nelle associazioni, né tantomeno dal personale dell'amministrazione comunale che ne hanno ricevuto notizia.

Lo spazio del centro di via Visso, così come quello dei campi-nomadi, appare così come un luogo iper-normato, con regolamenti che colpiscono in maniera penalizzante aspetti della vita quotidiana delle persone, ma al contempo nella gestione quotidiana si riscontra una significativa distanza dagli obblighi, dai doveri e dalle tutele stabilite



per tutti dalla legge. Uno spazio di eccezionalità dunque, costruito a partire dalla separatezza fisica, in cui gli eventi, e la responsabilità degli stessi, possono assumere un significato peculiare.

Questo spazio di eccezionalità si nutre di un sistema di interazioni ormai consolidato fra tutti i soggetti che sono coinvolti nella gestione di questa particolare tipologia di struttura.

Per un verso, infatti, non è difficile comprendere come per gli operatori sociali impiegati direttamente a stretto contatto con i rom l'eventualità di sporgere una denuncia penale porti con sé una serie di conseguenze che mettono in questione il loro ruolo educativo. La denuncia sancirebbe, infatti, una crisi profonda nel rapporto con gli utenti e al contempo costituirebbe un peso non indifferente nel proseguimento del proprio incarico con il resto degli ospiti della struttura, nella possibilità di stabilire e coltivare rapporti di fiducia.

Queste valutazioni possono influenzare direttamente le equipe degli operatori sociali impiegati nel centro, ma investono in maniera diversa gli altri soggetti responsabili della gestione. I soggetti del terzo settore che impiegano gli operatori vanno considerati, ad esempio, responsabili di verificare che gli operatori siano effettivamente in grado di perseguire gli obiettivi educativi stabiliti e che possano lavorare in un contesto di lavoro sicuro; elementi, che, stando alle testimonianze raccolte, non erano garantiti nella "Best House Rom".

Chiaro è che gli stessi timori sulla costruzione e la tenuta delle relazioni con gli ospiti riguardano in maniera ancora diversa l'amministrazione che il centro lo ha istituito e va quindi considerata come la responsabile ultima.

Nella prospettiva del lavoro educativo, la denuncia di atti di rilevanza penale può quindi costituire un passaggio critico, ma lo stesso non si può dire per la dirigenza delle associazioni e per amministrazione comunale che però, invece di esercitare la loro responsabilità sul piano della tutela ultima dei diritti e dei doveri, decidono paradossalmente di intervenire soltanto sul piano del lavoro sociale, ovvero con l'espulsione dal centro d'accoglienza che, tra l'altro, distrugge la relazione educativa

e il percorso intrapreso anche con quegli ospiti che non sono direttamente coinvolti negli eventi ma che scontano la colpa di appartenere a quel nucleo familiare.

In assenza di un procedimento penale, con tutte le aggravanti e le garanzie che ciò avrebbe comportato per tutti i soggetti coinvolti, si riscontra poi anche una paradossale mancanza di tutela dei diritti dei rom in tutta la procedura che ha portato all'espulsione. Nessuna delle persone verso cui le accuse sono state rivolte o che hanno subito il provvedimento di espulsione è stata ascoltata e molti dei testimoni riportano di ricostruzioni costruite attraverso telefonate fra le persone coinvolte.

La difesa degli interessi dei rom si è svolta solo sul piano mediatico, grazie alla battaglia condotta dall'associazione 21 Luglio che non ha avuto difficoltà nel denunciare l'inconsistenza di una quota dei fatti riportati nella documentazione prodotta dal Comune. Anche questo versante della vicenda necessita però di una ulteriore riflessione. L'importante lavoro di advocacy svolto da questo soggetto ha utilizzato criteri soltanto formali, contestando cioè documenti che, come abbiamo visto, riportano solo una verità parziale, e decidendo allo stesso tempo di tralasciare tutta una serie di testimonianze che riportavano eventi gravi e dal significato complesso. Questo modello di tutela dei diritti dei rom sembra avere come obiettivo prioritario la denuncia delle azioni e delle responsabilità del Comune di Roma, ma rischia di occultare una serie di elementi che sono però costitutivi della complessità di un contesto come quello del centro di via Visso, a partire dalle eventuali, tutte da dimostrare, responsabilità degli stessi rom che si vuole tutelare. In questo modo si rischia di praticare un modello cieco di tutela dei diritti, che si rifugia sul piano della forma, mentre la sostanza complessa dei rapporti sociali scompare nella coltre del battage mediatico.

Infine, decisamente paradossale appare l'esito della vicenda: in assenza di qualsiasi revisione formale degli atti, e quindi della ricostruzione degli eventi, che avevano portato all'espulsione delle due famiglie, l'amministrazione decide semplicemente di spostare le persone all'interno di un nuovo insediamento per soli rom, il camping River nella periferia nord di Roma. Le accuse che avevano portato all'espulsione dal "Best

House Rom” vengono così semplicemente cancellate, ovvero né prese seriamente in considerazione, né apertamente sconfessate.

Si mantiene così nei confronti dei rom un atteggiamento decisamente ambiguo, lo stesso messo all’opera ad esempio nei procedimenti di espulsione dai campi nomadi anticipati da dichiarazioni giornalistiche e proclami di severità, che si sono però spesso risolti in fallimenti o operazioni di facciata. In questa ambiguità i diritti, i doveri e le responsabilità dei rom, così come quelli del terzo settore e dell’amministrazione pubblica risultano costantemente manipolati e strumentalizzabili, a seconda del clima politico o dell’attenzione mediatica. Un regime di eccezionalità permanente dunque, probabilmente per nulla diverso da quello che le famiglie espulse dal “Best House Rom” sperimentano oggi assieme ad altre migliaia di rom che vivono nei campi nomadi di Roma.

# DALLO JUS MIGRANDI ALL'INTEGRAZIONE

di Mauro Valeri

## Il virus dell'intolleranza

La diffusione in Italia delle notizie relative all'insorgere **dell'epidemia dell'ebola** in alcune aree dell'Africa occidentale, sono state lo spunto per alimentare una paura che ben presto si è rivelata infondata, anche per una informazione più propensa a creare allarmismo.

## Flussi migratori

la fotografia che emerge dall'esame dei dati statistici ufficiali è **quella di un'immigrazione sempre più strutturale**: all'inizio del 2014 i migranti erano poco meno di 5,4 milioni, pari all'8,1% del totale della popolazione. Ma l'aumento di 178.000 unità, rispetto all'anno precedente, è dovuto soprattutto agli ingressi per ricongiungimento familiare (76.164) e alle nuove nascite (77.705), mentre sono diminuiti gli ingressi per altri motivi, *in primis* per lavoro.

## Lavoro

Nel 2013-2014 si è registrato **un crollo degli ingressi per motivi di lavoro**. In tutto gli ingressi sono stati 25.683 per lavoro subordinato e 1.810 per lavoro autonomo. Al contrario, è cresciuto il numero di disoccupati (493.000), con un tasso di disoccupazione salito al 17,3% (mentre tra gli italiani è all'11,5%). In controtendenza invece la dinamica relativa alla nascita delle imprese da parte degli stranieri residenti in Italia che si mantiene in crescita.

A causa della crisi e del conseguente crollo delle compravendite immobiliari, si è registrata una maggiore canalizzazione dei migranti, così come degli italiani, verso il mercato degli affitti e i bandi di edilizia residenziale pubblica (ERP). Tutto ciò è stato strumentalmente utilizzato dagli "imprenditori dell'intolleranza" per pubblicizzare, e a volte anche applicare, norme discriminatorie, "giustificate" con il *refrain* del **"prima gli italiani"**. In realtà, come già in passato, la giurisprudenza ha in genere ritenuto illegittima l'applicazione di queste "promesse". Come ha dimostrato la sentenza n.168 dell'11 giugno 2014, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del requisito di accesso della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, che prevedeva che, per accedere all'edilizia residenziale pubblica (ERP), il richiedente doveva risiedere nella regione da almeno otto anni, "maturati anche non consecutivamente".

## Alloggio

La Corte Europea per i Diritti dell'Uomo (CEDU) l'8 aprile 2014 ha accolto il ricorso presentato da un immigrato tunisino, sostenuto dall'INCA, al quale, pur essendo in possesso di un permesso di soggiorno CE per lungosoggiornanti, non era stata riconosciuto il diritto **all'assegno INPS per i nuclei familiari numerosi**, solo perché la normativa italiana lo riservava ai cittadini italiani o di altri Stati membri dell'UE.

## Welfare

Un altro diritto spesso violato riguarda **l'assegno di maternità**, che, in base all'art.74 del D.lgs 151/2001, spetterebbe solo alle straniere cittadine di un paese dell'UE o in possesso di un permesso di soggiorno CE per lungosoggiornanti. Tuttavia, il Tribunale di Monza, con ordinanza del 28 gennaio 2014, ha riconosciuto il diritto all'assegno di maternità a una cittadina non comunitaria non lungosoggiornante, facendo esclusivo riferimento all'art.21 della Carta dei diritti fondamentali.

## Cittadinanza

Dopo dieci mesi di stop, a maggio 2014 **la riforma della cittadinanza è tornata nuovamente all'ordine del giorno presso la Commissione Affari Costituzionali** della Camera, che dovrà esaminare una ventina di proposte di legge sull'argomento, tra le quali quella di iniziativa popolare della campagna l'Italia sono anch'io, che aveva raccolto 100mila firme. Schematicamente sono due le ipotesi di cambiamento. La prima si basa sul cosiddetto *ius soli temperato*, che lega il diritto di cittadinanza per nascita al tempo di permanenza legale dei genitori in Italia (con distinguo sugli anni di soggiorno di almeno un genitore, che va da un anno a cinque anni, oppure se nasce da genitori a loro volta nati in Italia indipendentemente dalla loro condizione giuridica). La seconda ipotesi invece si basa sul cosiddetto *iusculturae*, che lega il diritto di cittadinanza alla frequenza di un ciclo scolastico.

## Diritto di voto

**Nessuna novità invece sul tema del diritto di voto**, che avevamo individuato come una delle nostre raccomandazioni. L'impressione è che sia un tema in cui la popolazione italiana è "più avanti" della politica sembrerebbe confermata dall'indagine condotta a febbraio 2014 per *La Stampa*, dalla quale è emerso che l'84,2% degli intervistati ritiene opportuno che i migranti residenti regolarmente votino alle consultazioni locali.

## **IL 2014:piccoli o piccolissimi passi e molti ritardi di percorso tra intolleranza, barriere burocratiche e impacci politici.**

### **Il virus dell'intolleranza**

La diffusione in Italia delle notizie relative all'insorgere dell'epidemia dell'ebola in alcune aree dell'Africa occidentale, sono state lo spunto per alimentare una paura che ben presto, anche per una informazione più propensa a creare allarmismo, ha voluto individuare pericolosi portatori della malattia anche sul nostro territorio. I primi ad essere accusati sono stati coloro che erano sbarcati o sbarcavano sulle nostre coste in cerca di asilo, nonostante anche il Ministro della Salute<sup>41</sup> e diversi esperti<sup>42</sup> abbiano più volte spiegato che il tempo massimo di incubazione del virus è di 21 giorni e che per arrivare in Italia i richiedenti asilo impiegano almeno due mesi. Così, a Pozzallo è saltato l'incontro tra gli alunni di una scuola media con i ragazzi sbarcati e ospitati in una struttura del paese siciliano (*"Vogliamo vedere i certificati medici"*). E quando 180 di loro sono stati portati all'aeroporto, diretti a Bologna, non gli è stato permesso di salire sull'aereo appositamente noleggiato, perché il pilota non ha ritenuto valide le certificazioni mediche rilasciate dall'Asp di Agrigento. Ben più ardita l'interrogazione presentata da un parlamentare sardo, Pili, con la quale ha chiesto se fosse vero che il ministero dell'Interno avesse come piano "segreto" quello di portare i malati dell'ebola sull'isola. E poco importava se nell'elenco dei Paesi per lui a rischio rientravano paesi che a rischio non sono (Siria, Etiopia, Somalia, Camerun, Nigeria, Iraq, Pakistan, Afganistan). La fobia si è presto estesa a tutti coloro che, per qualche motivo, erano arrivati da poco dall'Africa. A farne le spese è stata anche Chanel, italo-africana di 3 anni residente a Fiumicino, la quale, tornata alla scuola materna dopo un viaggio in Uganda con la famiglia,

---

41 Il Ministro Lorenzin ha ribadito "che il rischio di contrarre la malattia è basso e che queste forme di allarmismo sono assolutamente ingiustificate" laRepubblica.it 22 ottobre 2014

42 Ordine degli Psicologi del Lazio, in Redattore Sociale del 24 ottobre 2014; MEDU (Medici per i Diritti Umani ) Dossier "I sommersi e i salvati", 2014

ha trovato alcuni genitori degli altri alunni che le impedivano di entrare per paura che fosse portatrice del virus (sebbene l'Uganda non risulti essere un paese a rischio per il contagio), minacciando altrimenti di ritirare i propri figli dalla scuola. Come ha giustamente commentato il padre di Chanel, *“ciò che è accaduto è pura follia”*. Folle è stato sicuramente l'uso strumentale che di questa paura hanno fatto alcuni amministratori locali. Come giudicare l'ordinanza emessa il 17 ottobre dal sindaco di Padova, Bitonci, con la quale vietava di dimorare in città a coloro che provenivano dall'Africa ed erano privi di un certificato medico rilasciato dall'Usl che attestasse il loro stato di salute? Se non è folle è sicuramente non legittima, cioè non motivata da presupposti di urgenza o di pericolo di contagio, come ha stabilito una decisione del TAR del Veneto del 17 dicembre, emessa su ricorso di Razzismo Stop. Ma la *“follia”* è stata forse ancor più evidente quando ad essere presi di mira sono state persone che avevano soltanto il colore della pelle nero. Ne sa qualcosa quel cittadino ghanese, da anni residente in Italia, che mentre era ad un bar di Vicenza, è stato insultato da due altri avventori che gli hanno gridato *“Va fuori che porti l'ebola”*. Porta invece i segni fisici di questa follia, Fataomata, originaria della Guinea, in Italia da quattro anni, che è stata picchiata da due uomini appena scesa dall'autobus nella periferia sud est romana, perché aveva risposto ad una ragazzina romana che l'aveva accusata di *“portare l'ebola”* solo perché nera, e che poi aveva chiamato il padre e il fratello per vendicarla dell'arroganza di una ragazza nera che, in quanto tale, *“ha l'ebola”*. Alimentare le paure è un comportamento che da anni caratterizza i molti *“imprenditori”* politici che di queste paure hanno fatto il cavallo di battaglia della loro campagna elettorale continua, e che trovano sostenitori, più o meno consapevoli, in alcuni mezzi di informazione. Indubbiamente il tema della salute è tra i più delicati, perché il passaggio tra paura e fobia è quanto mai labile. Quanto accaduto nel caso dell'ebola rientra in quella costruzione di un capro espiatorio che, soprattutto in un momento di crisi economica e sociale, deve essere facilmente identificabile (*“più manifesta è l'alterità, più aggressiva l'intolleranza”*) e già vittima di altri pregiudizi negativi. Una sorta di profilazione razziale del capro espiatorio che, in un'ottica guerresca cara agli imprenditori della paura, viene declinato come *“nemico interno”*. E che a volte questi pregiudizi, anche quando non hanno a che fare con

presunte malattie, possano tradursi anche in violenza fisica sembrano trovare una tragica conferma in alcuni episodi registrati nel 2014, come la morte di Khan Mohamed Shandaz, il giovane pakistano ucciso a calci e pugni, senza alcun motivo apparente, il 18 settembre da un diciassettenne a Torpignattara su istigazione del padre (e per questo entrambi arrestati). D'altra parte, aggressioni a persone soltanto per il colore della pelle nero si sono registrati anche nei raid compiuti a Corcolle, periferia romana, volti a vendicare atti di vandalismo messi in atto da alcuni "africani".

In realtà, queste paure e queste intolleranze, al di là dei loro pericolosi imprenditori, sono anche il frutto della difficoltà della politica di riuscire a dimostrare di saper gestire il fenomeno migratorio e non di subirne le continue emergenze.<sup>43</sup> Eppure, la fotografia che emerge dall'esame dei dati statistici ufficiali è quella di un'immigrazione sempre più strutturale: all'inizio del 2014 i migranti erano poco meno di 5,4 milioni, pari all'8,1% del totale della popolazione. Ma l'aumento di 178.000 unità, rispetto all'anno precedente, è dovuto soprattutto agli ingressi per ricongiungimento familiare (76.164) e alle nuove nascite (77.705), mentre sono diminuiti gli ingressi per altri motivi, *in primis* per lavoro. Tutto ciò ha ulteriormente confermato che ormai l'immigrazione in Italia è sempre più di tipo familiare (le famiglie con tutti i componenti stranieri sono ormai 1,3 milioni, un dato record). Gli irregolari sono invece stimati al minimo storico (solo 300mila, pari al 6%), così come il contenuto aumento delle denunce è poco significativo se rapportato all'aumento delle presenze. L'impressione è che la politica faccia davvero fatica a gestire questo tipo di immigrazione, cioè garantire una vera integrazione anche ai 2/3 dei migranti regolarmente soggiornanti in Italia che, in base soprattutto a norme europee, hanno particolari tutele, perché cittadini di un paese dell'UE (circa 825.000 nel 2012), oppure, anche se cittadini di Paesi terzi, perché lungosoggiornanti (oltre 2.000.000 nel 2012). Le difficoltà di garantire i diritti a questi soggetti formalmente tutelati, fa anche comprendere quali siano le difficoltà di garantirli a soggetti ancor meno tutelati, sebbene regolarmente soggiornanti.

---

43 Sebbene la recente inchiesta "Mafia capitale", ha dimostrato, ancora una volta, come l'emergenza sia spesso una modalità voluta per riuscire ad ottenere guadagni illeciti, a scapito anche delle stesse vittime dell'emergenza.



## Lavoro

Abbiamo prima accennato al crollo degli ingressi per motivi di lavoro che si è registrato nel 2013. In tutto gli ingressi sono stati 25.683 per lavoro subordinato e 1.810 per lavoro autonomo. Al contrario, è cresciuto il numero di disoccupati (493.000), con un tasso di disoccupazione salito al 17,3% (mentre tra gli italiani è all'11,5%).

Un quadro completo della situazione l'offre il "*Quarto rapporto annuale. Gli immigrati e il mercato del lavoro in Italia*" (luglio 2014), curato dal Ministero del Lavoro e dalle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, che ha evidenziato che, "*alla luce dell'attuale contesto economico e delle criticità che sta attraversando il mercato del lavoro italiano, la condizione occupazionale dei cittadini stranieri conferma i segnali di contraddittorietà emersi negli ultimi anni*". Infatti, "*se a livello generale il numero di occupati comunitari ed extracomunitari ha fatto registrare tra il 2012 e il 2013 un lieve incremento di poco inferiore alle 22mila unità – a fronte di un crollo dell'occupazione nativa pari a 500mila individui – il tasso di occupazione, anche superiore a quello degli italiani, da ormai alcuni anni segnala una tendenza al peggioramento*". Tuttavia, pur se il tasso di occupazione tra gli stranieri è sceso al 58,1% (tra gli italiani è al 55,3%), gli occupati stranieri risultano essere ancora il 10% del totale (in valori assoluti 2,4 milioni). Più problemi si riscontrano in merito alle assunzioni, dove la contrazione "*è rilevante e continua il trend degli anni passati (-6,9% rispetto al 2012)*". Il calo della domanda di lavoro interessa tutte le ripartizioni geografiche e tutti i settori di attività economica ad eccezione dell'Agricoltura, unico comparto che presenta un incremento delle attivazioni". I motivi di questa contrazione vanno ricercati sicuramente nella crisi economica in atto, ma non debbono essere sottovalutate le molte discriminazioni ancora presenti nel mercato del lavoro italiano. Il dato relativo invece all'agricoltura rappresenta una sorta di paradosso, dato che, nonostante l'incremento di assunzioni, resta uno degli ambiti del mercato del lavoro dove maggiore è lo sfruttamento lavorativo dei migranti, tanto da far sostenere che rispetto al passato la situazione è forse peggiorata. Infatti, il D.lgs n.109/2012, con il quale il governo aveva recepito la Direttiva 2009/52/UE, è scaduto. Di fatto, le norme italiane non risultano

adeguate alle disposizioni previste dalla Direttiva. Mancano quindi indicazioni operative agli uffici periferici, la predisposizione di opuscoli informativi plurilingue, promozione ed attuazione dei Protocolli locali, ecc. A rendere questa lacuna ancor più grave è il fatto che anche nel 2014 la cronaca ha continuato ad evidenziare la persistenza dello sfruttamento lavorativo di molti migranti.<sup>44</sup>

Anche per coloro che svolgono un regolare lavoro, la situazione non appare migliorata, e ciò non sembra dipendere esclusivamente dalla crisi in atto. Persiste, ad esempio, un problema di sottoinquadramento dei lavoratori non comunitari: *“a parità di livello di istruzione ‘alto’ (in altre parole laurea e post laurea), la quota di lavoratori stranieri impiegati in mansioni di basso livello è pari al 22,6% del totale, a fronte dello 0,4% degli italiani e nondimeno quest’ultimi per l’83,4% svolgono la funzione di Dirigenti, professioni intellettuali e tecniche contro appena il 34,9% degli stranieri laureato”*. Inoltre, il fatto che 35,3% degli occupati svolge professioni non qualificate, ha come conseguenza che il divario della retribuzione netta mensile sia cresciuta: infatti, mediamente gli stranieri percepiscono una retribuzione netta di 959 euro, mentre quella dei lavoratori italiani è 1.313 euro.

Continua invece ad essere positivo il dato relativo alle imprese a titolarità immigrata. Secondo il rapporto *“Immigrazione e imprenditoria 2014”*, curato dal Centro Studi e Ricerche IDOS, nonostante la crisi economica, i titolari di imprese individuali nati all’estero sono aumentati, dal 2011 al 2013, del 9,5% (e del 4,1% nell’ultimo anno), quasi tutte localizzate nel

---

44 Nel ragusano, come ha documentato un’inchiesta de “L’Espresso”, da anni le giovani braccianti rumene (alcune delle quali anche minorenni) impiegate nella coltivazione agricola nelle serre, non solo vengono sfruttate nel lavoro, ma anche abusate dai datori di lavoro. Nell’agro pontino, un’inchiesta condotta dalla onlus In Migrazione ha rivelato che centinaia di indiani sikh sono costretti a lavorare per 12 ore al giorno nella raccolta manuale di ortaggi, nella semina e nella piantumazione, ricorrendo all’uso di sostanze stupefacenti e antidolorifici, che inibiscono la sensazione di fatica e stanchezza. *“Quattro euro l’ora nel migliore dei casi, con pagamenti che ritardano mesi, e a volte mai erogati, violenze e percosse, incidenti sul lavoro mai denunciati e ‘allontanamenti’ facili per chi tenta di reagire”*. Condizioni di “paraschiavismo” continuano ad essere diffuse nella Piana di Gioia Tauro ai danni di migranti impiegati per lavori stagionali, da parte di “caporali” – sia italiani che stranieri - spesso connessi alle agromafie. Nel Napoletano, ed in particolare nelle fabbriche tessili di Sant’Antimo, centinaia di bengalesi sono costretti (anche sotto il ricatto della sottrazione dei passaporti da parte dei datori di lavoro) a lavorare fino a 14 ore al giorno, senza riposo settimanale, con una paga, quando corrisposta, che non arriva a 250 euro al mese. Queste meritorie inchieste giornalistiche non sono comunque riuscite a sollecitare una riforma del

Nord Italia, con in testa la Lombardia con oltre 94.000 imprese, pari al 19% del totale. Due le caratteristiche principali di queste imprese: sono in gran parte di piccole dimensioni, e molte sono gestite da donne. Dal rapporto emerge anche una “specializzazione” dei vari gruppi etnici, o se vogliamo, una sorta di etnicizzazione di questo settore del mercato del lavoro (tra i muratori a prevalere sono i rumeni, nel commercio i marocchini, nella ristorazione i cinesi e gli egiziani, nelle ditte di noleggio e nelle agenzie di viaggio i bangladesi, nella manifattura i cinesi, ecc.).

## **Accesso al pubblico impiego**

L’apertura del pubblico impiego anche a cittadini di Paesi terzi è da anni oggetto di dibattiti e di proposte, tanto che nella precedente Legislatura, il Governo si era impegnato a “valutare la possibilità” di una simile apertura. Alla fine del 2014 però, la situazione resta invariata, lasciando così alla giustizia il compito di dare una risposta caso per caso, e quindi non sempre univoca e definitiva. Così, con ordinanza del 23 gennaio 2014 il Tribunale di Firenze, ad esempio, ha accolto il ricorso proposto dall’ASGI contro l’Università degli Studi di Firenze per aver indetto un avviso di selezione per un posto di tecnico di laboratorio prevedendo il requisito della cittadinanza italiana o di altro Stato membro dell’UE. Nel corso del procedimento, l’Università di Firenze ha deciso comunque di applicare la normativa nel frattempo entrata in vigore, ovvero la legge n.97/2013, estendendo l’accesso ai rapporti di pubblico impiego anche ai familiari di cittadini UE, ai lungosoggiornanti, ai rifugiati e ai titolari della protezione sussidiaria.

Tra le poche buone notizie che ha riservato il 2014 a questo tema, c’è l’abrogazione, avvenuta ad aprile, della norma che risaliva addirittura ad un Regio decreto del 1931, e che riservava ai soli italiani la possibilità di lavorare in un’azienda di trasporto pubblico. Il fatto che ciò sia avvenuto dopo ben cinque anni di ricorsi<sup>45</sup>, molti dei quali vinti (specie a Milano

---

45 Il primo caso risale infatti al 2009, quando il cittadino marocchino, Mohamed Hailoua, di 18 anni, regolarmente residente in Italia e diplomato in una scuola professionale per elettricisti, aveva risposto ad un bando per operai al reparto di manutenzione dell’Azienda trasporti milanese

e Torino), la dice lunga sui tempi di adeguamento della normativa alla nuova realtà italiana.

Resta invece riservata ai cittadini italiani e di un paese dell'UE la possibilità di rivestire il ruolo di direttore responsabile di una testata giornalistica. E' quanto ha ribadito il Tribunale di Torino, con una sentenza dell'11 giugno 2014, ritenendo ancora valido quanto prevede l'art.3 della legge 8 febbraio 1948, n.47 ("ogni giornale o altro periodico deve avere un direttore responsabile e che il direttore responsabile deve essere cittadino italiano"). Si tratta, anche questa, di una questione che risale all'estate 2011, quando era stata segnalata dall'Associazione Nazionale Stampa Interculturale (Ansi), relativa all'impossibilità di una giornalista peruviana di rivestire il ruolo di direttore responsabile di una testata giornalistica italiana. Nonostante il parere espresso dall'UNAR il 26 settembre 2011 l'UNAR, che ha ritenuto la disposizione dell'art.3 della legge 47/1948 una "discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini extracomunitari"; nonostante nella proposta di legge n.2139 presentata il 26 febbraio 2014 dall'On. Kyenge e altri, era stata prevista, all'art.11, l'abrogazione dei commi 2 e 3 dell'articolo 3 della Legge 47/1948 (proposta poi non divenuta legge per la fine della precedente legislatura); nonostante un parere del Ministero di Giustizia del marzo 2014, secondo il quale l'articolo 3 della Legge 47/1948 era da ritenersi abrogato, perché incompatibile con il D.lgs n.286/1998; nonostante tutto ciò, ancora oggi un cittadino di un paese non dell'UE non può rivestire il ruolo di direttore responsabile di una testata giornalistica.

## **Alloggio**

A causa della crisi e del conseguente crollo delle compravendite immobiliari, si è registrata una maggiore canalizzazione dei migranti, così come degli italiani, verso il mercato degli affitti e i bandi di edilizia residenzia-

---

(Atm). La sua domanda era stata bocciata (con una motivazione che si trattava di un servizio "particolarmente esposto a rischio di attentati"), e lui aveva fatto ricorso. Lo stesso era accaduto ad un rifugiato congolese, che nel 2010 aveva partecipato ad un bando per autisti del Gruppo torinese trasporti (Gtt), bando però aperto ai cittadini comunitari. Anche se il Tribunale aveva condannato il Gtt al pagamento delle spese legali, non aveva però riconosciuto al ricorrente alcun risarcimento.

le pubblica (ERP). Tutto ciò è stato strumentalmente utilizzato dagli “imprenditori dell’intolleranza” per pubblicizzare, e a volte anche applicare, norme discriminatorie, “giustificate” con il *refrain* del “prima gli italiani”. A febbraio, in piena campagna elettorale per le Europee, in Lombardia la Lega Nord ha avanzato una proposta di legge regionale (composto di un solo articolo) per innalzare da cinque a quindici anni di residenza sul territorio lombardo il limite per poter richiedere una casa popolare: “*Non si tratta di violare la Costituzione, ma di garantire il diritto alla casa ai lombardi*”.<sup>46</sup> In realtà, come già in passato, la giurisprudenza ha in genere ritenuto illegittima l’applicazione di queste “promesse”. Come ha dimostrato la sentenza n.168 dell’11 giugno 2014, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del requisito di accesso previsto dall’art.19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste 13 febbraio 2013, n.3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), che prevedeva che, per accedere all’edilizia residenziale pubblica (ERP), il richiedente doveva risiedere nella regione da almeno otto anni, “maturati anche non consecutivamente”. La Corte, che si è espressa su ricorso della Presidenza del Consiglio, ha considerato tale requisito in contrasto con la Direttiva 2004/38/CE, per quanto riguarda i cittadini dell’UE e “*un’irragionevole discriminazione*” nei confronti dei cittadini di Paesi terzi lungosoggiornanti.

Un’altra discriminazione attuata sempre sul tema dell’alloggio, riguarda il certificato di idoneità alloggiativa, indispensabile per poter prendere in affitto un immobile, ma, nel caso dei migranti, anche per avviare una serie di procedimenti amministrativi, come il ricongiungimento familiare, la richiesta di carta di soggiorno, la sottoscrizione del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, ecc.. A gennaio il sindaco leghista del comune di Bolgare, nella Bergamasca, ha emanato un’ordinanza (n.6 del 15 gennaio 2014) per cui i soli “extracomunitari” dovevano pagare da 150 a 500 euro per il rilascio del certificato dell’idoneità alloggiativa, laddove in genere il costo è di poche decine di euro. La motivazione del sindaco è stata emblematica: poiché la presenza di extracomunitari comporterebbe “più controlli per garantire sicurezza e legalità”, il Comune riteneva che

---

46 Dichiarazione del capogruppo della Lega in Regione Lombardia, Massimiliano Romeo, in Repubblica Milano, 3 febbraio 2014

le maggiori spese debbano essere a carico degli stessi extracomunitari. Oltre alle proteste del Comitato antirazzista “500 euro”, tre migranti hanno deciso di fare ricorso ritenendola una tassazione punitiva su base etnica. In attesa della sentenza del Tribunale, il segretario provinciale della Lega, Daniele Belotti, ha dichiarato che, in caso di vittoria del Comune, la stessa ordinanza “*sarà presentata in tutti i comuni guidati dalla Lega*” (che in provincia di Bergamo sono 42). “*Non è una battaglia contro gli stranieri, ma contro gli speculatori del mercato nero degli affitti; è a favore di tutti, stranieri compresi*”. Ad ottobre è arrivata la decisione del Tribunale di Bergamo (I Sezione Civile), che ha condannato il Comune di Bolgare, ritenendo l’ordinanza discriminatoria sia nei confronti dei tre ricorrenti, “*gravati da oneri maggiori e a condizioni non paritarie per una pratica amministrativa necessaria nell’esercizio di una serie di diritti fondamentali*”, sia nei confronti di tutti i cittadini stranieri che vogliono risiedere nel comune, chiedendo un importo “*sproporzionato e ingiustificato*” per la certificazione. Di qui la condanna alla revoca della delibera n.6/2014, alla restituzione dei 350 euro a titolo di risarcimento a tutti gli stranieri che avevano versato l’importo nel periodo di validità della delibera, nonché della pubblicazione dell’ordinanza.

Intanto, a luglio, anche il sindaco di Telgate (che, con una presenza del 27% di stranieri è “la capitale dell’immigrazione in provincia di Bergamo”), con una delibera analoga (la n.55/2014), aveva portato a 325 euro il costo del certificato.

## **Autocertificazioni**

Il 2014 non ha invece portato la tanto attesa normativa che permetta anche ai cittadini stranieri di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia di utilizzare le dichiarazioni sostitutive (le cosiddette “autocertificazioni”) previste dal DPR n.445/2000. Si tratta di un problema che si protrae dal 2012, che qui ricostruiamo brevemente. Secondo l’art.15 della legge 183/2011 (legge di stabilità 2012) – entrata in vigore dal 1 gennaio 2012 -, che ha apportato *modificazioni al D.P.R. 445/2000 (“Disposizioni amministrative in materia di documentazione amministrativa”)*, gli uffici pubblici non possono richiedere o rilasciare certificati che contengono

dati già in possesso da altri uffici pubblici e che devono essere utilizzati nei rapporti con la Pubblica Amministrazione. Tuttavia, come aveva ribadito la circolare n. 512 del 24 gennaio 2012 del Ministero dell'Interno, la nuova legge, non avendo modificato *il comma 2 dell'art.3 del citato DPR n.445/2000, faceva sì che “i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive....., fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero”*. Quindi, *“in assenza di un esplicito intervento emendativo del legislatore, si ritiene che, nei procedimenti amministrativi curati da codesti Uffici, debbano essere sempre utilizzate le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione qualora tale acquisizione sia desumibile dalle previsioni contenute nel testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero o nel relativo regolamento di attuazione”*<sup>47</sup>Pochi mesi dopo, la legge 35/2012 (“Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”) aveva eliminato questa eccezione, prevedendo che il ricorso alle autocertificazioni fosse possibile anche nelle pratiche riguardanti i cittadini stranieri. Tuttavia, l'assenza di un collegamento tra le varie banche dati della Pubblica Amministrazione, relativamente ai cittadini stranieri, aveva fatto slittare l'applicazione di questa norma prima al giugno 2013, poi al 31 dicembre 2013, poi al 30 giugno 2014. Ma neanche questa scadenza è stata rispettata. Infatti, dopo l'approvazione del decreto legge del 22 agosto 2014, n.119, tutto è stato rinviato al 30 giugno 2015. Il motivo dichiarato resta sempre lo stesso: la mancanza di collegamento tra le varie banche dati pubbliche (es. Questura, Università, INPS, Centri per l'Impiego, ecc.).

---

47 A titolo di esempio, la stessa circolare riportava la seguente casistica: il certificato del casellario giudiziale ed il certificato delle iscrizioni relative ai procedimenti penali in corso (articolo 16, del novellato DPR 349/99), la certificazione attestante la conformità ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativo dell'alloggio a uso (articoli 29, comma 3 e 30 del novellato decreto legislativo 286/98), la certificazione attestante l'iscrizione nelle liste o nell'elenco anagrafico finalizzato al collocamento del lavoratore licenziato, dimesso o invalido per il rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione (articolo 22, comma 11 del novellato decreto legislativo 286/98 ed articolo 37, comma 5, del novellato DPR 394/99), la certificazione attestante l'iscrizione ovvero la frequenza ad un corso di studio per il rinnovo del permesso di soggiorno per studio (articolo 39, comma 3 del novellato decreto legislativo 286/98 ed articolo 46 del novellato DPR 394/99)

## Welfare

Come abbiamo prima ricordato, una delle caratteristiche dell'attuale presenza straniera in Italia, è quella di essere di tipo familiare. Concentreremo, pertanto, la nostra analisi proprio sul riconoscimento delle prestazioni familiari ed in particolare quelle che riguardano le famiglie numerose e la maternità.

Anche se arrivata dopo tredici anni, è interessante ricordare che la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo (CEDU) l'8 aprile 2014 ha accolto il ricorso presentato da un immigrato tunisino, sostenuto dall'INCA, al quale, pur essendo in possesso di un permesso di soggiorno CE per lungosoggiornanti, non era stata riconosciuto il diritto all'assegno INPS per i nuclei familiari numerosi<sup>48</sup> (per i suoi quattro figli), solo perché la normativa italiana lo riservava ai cittadini italiani o di altri Stati membri dell'UE. Per violazione degli art.14 (non discriminazione) e 8 (rispetto della vita familiare) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la CEDU ha condannato l'Italia a pagare quasi 20.000 euro per gli arretrati, gli interessi e i danni morali. La CEDU ha anche ribadito che la differenza tra italiani e stranieri nell'accesso alle prestazioni assistenziali "è discriminatoria se non si poggia su una giustificazione oggettiva e ragionevole". Pertanto, le ragioni di bilancio e di contenimento della spesa pubblica rivendicati dall'Italia, pur se legittime, non sono state considerate, in continuità con altre sentenze della CEDU, "*motivazioni ragionevoli che potessero giustificare l'esclusione da certi benefici di legge degli stranieri legalmente inseriti in Italia*". Nel frattempo, a seguito di altri ricorsi, già nel 2013 l'INPS aveva dovuto riconoscere l'assegno per i nuclei familiari numerosi anche ai cittadini lungosoggiornanti, ma limitando tale diritto al solo secondo semestre 2013, invocando ragioni finanziarie. Una motivazione che il Tribunale di Venezia, con un'ordinanza del 29 aprile 2014, ha ritenuta discriminatoria, accogliendo così il ricorso di undici cittadini stranieri lungosoggiornanti<sup>49</sup>. Un analogo ordinanza è

---

48 Di cui all'art.65 della legge 448/1988m poi modificata con l'art.13 delle legge 97/2013. Il cittadino tunisino aveva presentato ricorso prima al Tribunale di Marsala, poi alla Corte d'Appello di Palermo, poi alla Corte di Cassazione (sentenza del 29 settembre 2008) e infine alla CEDU, la quale, nella sentenza, ha anche ribadito che è un obbligo del giudice nazionale motivare il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE, al fine di non violare l'art.6 della CEDU che assicura il diritto all'equo processo.

49 Circolare INPS n.4 del 15 gennaio 2014, nella parte in cui afferma che "Decorre solo dal 1 luglio



stata emessa a maggio dal Tribunale di Milano.

Un altro diritto spesso violato riguarda l'assegno di maternità, che, in base all'art.74 del D.lgs 151/2001, aspetterebbe solo alle straniere cittadine di un paese dell'UE o in possesso di un permesso di soggiorno CE per lungosoggiornanti (che non sono lavoratrici, né godono dell'indennità di disoccupazione, poiché, in questi casi, avrebbero accesso all'indennità di maternità ordinaria). Tuttavia, il Tribunale di Monza, con ordinanza del 28 gennaio 2014, ha riconosciuto il diritto all'assegno di maternità a una cittadina non comunitaria non lungosoggiornante, facendo esclusivo riferimento all'art.21 della Carta dei diritti fondamentali. Invece, il Tribunale di Bergamo, con ordinanza del 3 marzo 2014, ha dichiarato discriminatorio non riconoscere l'assegno di maternità ai familiari di cittadini italiani e comunitari che, pur non essendone in possesso, si trovino nelle condizioni per il riconoscimento della carta di soggiorno CE per lungosoggiornanti.

E' stato, invece, accompagnato da polemiche, il dibattito sui nuovi criteri fissati dalla Regione Lombardia per accedere ai due "fondi maternità": il fondo Nasko (che dà un aiuto economico alle donne che rinunciano alla scelta di interrompere volontariamente la gravidanza), e il fondo Cresco (che finanzia l'acquisto di generi alimentari nei primi 18 mesi di vita del bambino). In diverse dichiarazioni pubbliche, infatti, esponenti della Lega Nord avevano sostenuto di voler riservare questi fondi ai soli cittadini lombardi, inserendo la clausola della residenza regionale da almeno 5 anni. Il 31 ottobre 2014, la giunta regionale ha approvato i nuovi requisiti: avere un ISEE inferiore a 9.000 euro per nucleo familiare, e risiedere in Regione da almeno due anni. Se per alcuni versi rappresenta una vittoria, visti i presupposti, dall'altra è sicuramente una limitazione che può avere conseguenze discriminatorie.

Sempre a tutela della maternità, nella legge di Stabilità per il 2015, approvata a dicembre, all'art.13, comma 1, è stato previsto un *bonus bebè* annuo di 960 euro, erogato mensilmente (80 euro circa al mese) per ogni figlio nato o adottato dal 1 gennaio 2015 al 31 dicembre 2017, ed elargito

---

2013 e dispone che i comuni emettano provvedimenti di accoglimento delle domande limitatamente al secondo semestre"

per i primi tre anni di vita del bambino. Tuttavia ne potranno usufruire le famiglie che, oltre ad avere un ISEE inferiore a 25.000 euro (se sotto a 7.000, il bonus raddoppia), hanno la cittadinanza italiana o di uno stato membro dell'Ue o di un paese non dell'UE ma soltanto se lungosoggiornanti. Come evidenziato da diverse associazioni, come ad esempio l'ASGI, questa limitazione rischia di essere un comportamento discriminatorio nei confronti degli stranieri di Paesi terzi con un permesso temporaneo. Infatti, il 6 aprile 2014 è entrato in vigore il D.lgs 4 marzo 2014, n.40, in attuazione della Direttiva 2011/98/UE, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro, riconoscendo inoltre diversi diritti per i lavoratori di Paesi Terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro. Tra l'altro – pur se riguarda esclusivamente coloro che entrano con permesso di lavoro o con permesso che consente di lavorare (art.3, comma 1) - vieta le discriminazioni in materia di sicurezza sociale, nel quale, secondo il diritto dell'UE (artt.3, comma 3, e 70 del Regolamento CE n.884/2004), vi è compresa ogni “prestazione familiare”, ovvero “quelle prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari”.

### **Focus: Servizio civile, cittadinanza, diritto di voto.**

#### **Servizio Civile**

Uno dei contenziosi che più evidenziano la difficoltà della politica è, probabilmente, quello riguardante la possibilità o meno di garantire anche agli stranieri regolarmente residenti in Italia di svolgere il servizio civile. E' una vicenda che è emersa nel 2011 quando, ad un ricorso di un ragazzo pakistano escluso al servizio civile, è stato risposto che l'art.3 del decreto legislativo n.77 del 2002, che disciplina il servizio civile, prevedeva che fossero ammessi a svolgerlo soltanto “i cittadini italiani”. Si tratta di un evidente retaggio di quando in Italia il servizio civile era un'alternativa alla leva obbligatoria, e ai soli italiani era riservato la “difesa della patria”, prevista dall'art.52 della Costituzione. Tuttavia, con la fine della leva obbligatoria, anche il concetto stesso di servizio civile aveva assunto altre caratteristiche, ampliando le attività “in difesa della patria” anche

all'impegno in attività di solidarietà a favore della comunità. Ma, paradossalmente, questo ampliamento è stato riconosciuto solo ai cittadini italiani, nonostante l'art.2 della Costituzione ribadisca che tutti hanno un diritto/dovere di solidarietà. Questa la linea difensiva proposta dal Governo (ma non dall'UNAR), che però viene ritenuta illegittima dalla Corte d'Appello di Milano, che dà invece ragione al ragazzo pakistano, per cui il bando di novembre 2011 viene riaperto e 460 giovani stranieri fanno domanda. Di questi 90 passano la selezione e riescono così a svolgere il servizio civile. Nel frattempo il ragazzo ricorrente è diventato cittadino italiano. Il 1 ottobre 2014 interviene la Corte di Cassazione, che decide, con un'ordinanza, di rimettersi al giudizio della Corte Costituzionale, ritenendo che "il dubbio di costituzionalità appare rilevante e non manifestamente infondato", dato che "l'esclusione dei cittadini stranieri preclude allo straniero il pieno sviluppo della sua persona e l'integrazione nella comunità d'accoglienza, impedendogli di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale". Si tratta quindi "di un'esclusione non proporzionata né ragionevole". La difesa militare della patria resta riservata ai cittadini italiani, ma il servizio civile no. Anche il Consiglio di Stato, a cui aveva chiesto un parere il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, esprime un parere di apertura, seppure limitata, ritenendo che il requisito della cittadinanza è "incompatibile con il divieto, sancito dalla normativa europea, per gli Stati membri di prevedere per i cittadini stranieri (siano essi comunitari, extracomunitari lungosoggiornanti o beneficiari di protezione internazionale), anche in ordine alla formazione professionale, un trattamento diverso rispetto a quello stabilito per i cittadini nazionali". Così nei bandi straordinari per 1300 volontari, emanati il 21 ottobre, il servizio civile è aperto anche ai cittadini stranieri, sebbene limitatamente: ai comunitari; ai familiari di cittadini Ue titolari di diritto soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; ai lungosoggiornanti; ai titolari di permesso di soggiorno per asilo o per protezione sussidiaria. Poi, con il bando del novembre 2014, il requisito della cittadinanza viene eliminato, e sostituito con "straniero regolarmente soggiornante". E' una soluzione "pratica", perché l'art.3 del decreto legislativo n.77 del 2002 non è stato ancora modificato, e probabilmente lo sarà soltanto a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale.

## Cittadinanza

Dopo dieci mesi di stop, a maggio 2014 la riforma della cittadinanza è tornata nuovamente all'ordine del giorno presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera, che dovrà esaminare una ventina di proposte di legge sull'argomento, tra le quali quella di iniziativa popolare della campagna l'Italia sono anch'io, che aveva raccolto 100mila firme. Schematicamente sono due le ipotesi di cambiamento. La prima si basa sul cosiddetto *ius soli temperato*, che lega il diritto di cittadinanza per nascita al tempo di permanenza legale dei genitori in Italia (con distinguo sugli anni di soggiorno di almeno un genitore, che va da un anno a cinque anni, oppure se nasce da genitori a loro volta nati in Italia indipendentemente dalla loro condizione giuridica). La seconda ipotesi invece si basa sul cosiddetto *ius culturae*, che lega il diritto di cittadinanza alla frequenza di un ciclo scolastico<sup>50</sup> (con distinguo sugli anni di frequenza e su cosa debba intendersi per ciclo scolastico). In questo, le parole pronunciate ad ottobre dal Presidente del Consiglio non sono state molto chiarificatrici, avendo proposto di dare la cittadinanza ai nati in Italia da genitori stranieri a conclusione di un ciclo di studi. In altri termini, una proposta particolarmente restrittiva, rivolta, tra l'altro, solo ai nati e non a chi vi giunge da bambino. In realtà, appare opportuno, oltre che realistico, prevedere entrambe le soluzioni, dato che fanno riferimento a due diverse tipologie di minori stranieri: la prima a chi nasce, la seconda a chi vi arriva da bambino/a. Un altro tema tutto da chiarire è la retroattività della eventuale riforma. La speranza della relatrice di maggioranza, Marilena Fabbri, di portare in aula un testo unico entro la fine dell'anno è andata delusa. Se tutto va bene se ne inizierà a discutere nella primavera del 2015. Che si tratti di un'emergenza è anche il dato statistico: al primo gennaio 2013 i minorenni stranieri erano 1.087.016, di cui quasi il 60% è nato in Italia e il 21% vi è arrivato prima dei 5 anni. Quindi, la riforma riguarda oggi sicuramente oltre 800.000 minori (senza contare coloro che ne potrebbero usufruire grazie alla retroattività).

Un altro tema presente nella riforma riguarda i tempi necessari per chiudere la pratica sul riconoscimento della cittadinanza avanzato da cittadini stranieri. La legge, infatti, prevede che il Ministero dell'interno concluda

il procedimento entro 730 giorni (cioè 2 anni), ma in molti casi questi tempi non vengono rispettati e l'iter dura anche quattro o cinque anni. Per questo motivo, nel 2012, 109 cittadini stranieri, con l'appoggio di Inca, Cgil e Federconsumatori, avevano presentato una class action che a marzo 2014 ha dato i suoi frutti. Infatti il TAR del Lazio ha ribadito che i 730 giorni necessari al Ministero dell'Interno sono più che sufficienti per chiudere la pratica, condannando il Ministero "a porre rimedio a tale situazione" entro un anno, seppure, come spesso avviene nel caso di azioni collettive contro la pubblica amministrazione, con la clausola "nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie e umane" a sua disposizione. I giudici non hanno invece accolto la richiesta dei ricorrenti di ordinare al Ministero un monitoraggio su procedimenti, tempi e utilizzo delle risorse, al fine di migliorare il servizio. Secondo i dati dell'Inca, sono oltre 300mila le domande di cittadinanza al vaglio del Ministero.

Tra le richieste avanzate da molte associazioni c'è anche l'abolizione del versamento di 200 euro che ogni straniero che presenta la domanda deve pagare come contributo per la "copertura agli oneri connessi alle attività istruttorie", introdotto nel 2009, in base alla legge sulla sicurezza.

## **Diritto di voto**

Nessuna novità invece sul tema del diritto di voto, che avevamo individuato come una delle nostre raccomandazioni. L'impressione è che sia un tema in cui la popolazione italiana è "più avanti" della politica sembrerebbe confermata dall'indagine condotta a febbraio 2014 da LaST per *La Stampa*, dalla quale è emerso che l'84,2% degli intervistati ritiene opportuno che i migranti residenti regolarmente votino alle consultazioni locali. E' un dato interessante, anche perché segna diversi punti in percentuale in più rispetto ad una ricerca analoga compiuta nel 2007 (Demos&Pi), in cui i favorevoli erano stati 75,1%. Qualche punto in meno invece raggiunge i favorevoli nel riconoscimento di voto per le elezioni al parlamento nazionale: 65,8% (praticamente una percentuale assai vicina alla ricerca del 2007, quando aveva il 64,5%). Proprio sul diritto di voto amministrativo, che oggi possono esercitare, su richiesta, solo i cittadini dell'UE (ai sensi del D.Lgs 12 aprile 1996, n. 197, attuativo della

Direttiva 94/80/CEE), l'ANCI, a giugno 2014, ha proposto di estenderlo ai migranti lungo soggiornanti. Altri (come il presidente della Provincia di Modena, Muzzarelli), hanno auspicato il riconoscimento del diritto di voto amministrativo agli stranieri cittadini di un paese non Ue che risiedono nello stesso Comune da 5 anni;

Più propositiva è, in tal senso, la decisione del Consiglio comunale di Milano che il 27 novembre 2014 ha approvato una proposta di delibera di iniziativa popolare per modificare lo statuto comunale, nella quale, tra l'altro, è previsto di permettere di partecipare ai referendum anche ai cittadini maggiorenni provenienti da paesi non appartenenti all'Unione Europea, che siano residenti nel Comune di Milano alla data di indizione del referendum e siano titolari di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (i cittadini dell'UE possono già farlo).

# FUGGIASCHI PROFUGHI E RICHIEDENTI ASILO

*di Valentina Brinis*

## ***Protezione internazionale in Europa***

Nel 2014 27 Stati membri hanno accordato uno status di protezione a 185 000 richiedenti asilo, un aumento del 50% circa rispetto al 2013.

I principali beneficiari dello status di protezione sono i siriani (68 400 persone pari al 37%) seguiti da eritrei (14 600 persone pari all'8%) e afghani (14 100 pari all'8%).

Ad accoglierli in Europa ci sono in prima linea la Germania con 47 600 persone (circa l'82% in più rispetto al 2013), la Svezia (con 33 000 persone, +25% rispetto al 2013), la Francia (20 600 persone, +27% rispetto al 2013) e l'Italia (20 600 persone, +42% rispetto al 2013).

## ***Accoglienza: Sprar 2014- 16, Cas e Centri di transito***

Il sistema richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) è attualmente in Italia l'unica tipologia in grado di offrire un'accoglienza "integrata". Ovvero che non si limita all'erogazione di servizi quali il vitto e l'alloggio, ma che prevede misure di formazione, di accompagnamento, di assistenza e di orientamento attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico. Ha aumentato la propria capienza a partire dal 2014. I posti resi disponibili inizialmente erano stati 15 mila e successivamente, a fronte della capienza delle strutture gestite dalle associazioni che avevano partecipato al bando, si è arrivati al numero di 20.744 di cui 19.720 ordinari, 729 per minori non accompagnati e 295 per persone con disagio mentale.

## ***Mafia capitale***

L'operazione Mondo di Mezzo è un'indagine dei carabinieri che ha portato a diversi arresti a Roma, facendo emergere il legame tra il mondo della politica e dello spettacolo con quello criminale. Si tratta di una vera e propria organizzazione a delinquere di stampo mafioso che gestiva appalti, imprese e il business dell'accoglienza ai migranti sia nel comune di Roma che nella regione Lazio.

***Fine di Mare Nostrum e  
Frontex Triton***

L'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata *Mare Nostrum* è iniziata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia. Ed è terminata il 31 ottobre 2014 in concomitanza con l'inizio del nuovo dispositivo denominato *Triton*. *Mare Nostrum* consisteva nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione Constant Vigilance, che la Marina Militare svolge dal 2004 con una nave che pattugliava permanentemente lo Stretto di Sicilia e con aeromobili da controllo marittimo.

La scelta di terminare Mare Nostrum è di carattere economico, il costo mensile ammontava infatti a 9,5 milioni al mese per una cifra annua complessiva di 114 milioni di euro.

Negli ultimi due mesi del 2014 questi erano i dispositivi ancora attivi: il pronto soccorso galleggiante per filtro sanitario sulla nave anfibia della Marina e il presidio di polizia. Non sono invece state più utilizzate le fregate, ovvero le navi che assicuravano una maggiore operatività e resistenza al mare. Anche i costi sono stati ridimensionati fino a un terzo: tre milioni al mese.

Le persone che nel corso del 2014 sono morte nel tentativo di raggiungere le nostre coste sono state 3419. Si tratta di un bilancio record che ha superato anche quello del 2011, con 1500. Secondo le stime più recenti nel 2015 sono oltre duemila i migranti che hanno perso la vita nel tratto di mare che separa l'Italia dall'Africa. Ecco perché si rivela sempre più indifferibile la messa a punto di un sistema di viaggi sicuri e legali per i richiedenti asilo in partenza dalle coste del Nord Africa

***Regolamento (UE) n.  
604/2013 "Dublino 3"***

L'obiettivo principale del regolamento è quello di limitare i movimenti interni all'UE dei richiedenti protezione. Di fatto, però, si riduce molto spesso all'impossibilità per le persone di scegliere in quale Stato la persona può presentare la domanda di asilo. Il Regolamento del 2013 introduce delle novità importanti e in parte va a colmare alcune delle lacune in materia di ricongiungimento e di procedura. È stata infatti modificata la definizione di familiari che non sono più da intendersi esclusivamente come madre e padre ma anche come zii, nonni e fratelli. Sono stati introdotti anche i termini per la procedura di ripresa in carico che prima non esisteva ed è stato previsto lo scambio di informazioni sanitarie tra un paese e l'altro a tutela del richiedente.

Nel Regolamento è stato inoltre previsto il non trasferimento del richiedente asilo verso uno Stato membro nel quale correrebbe il rischio di subire un trattamento inumano o degradante.



L'Italia a marzo 2014 ha recepito la Direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

La nuova normativa prevede l'equiparazione tra status di rifugiato e quello di protezione sussidiaria, garantendo il riconoscimento degli stessi diritti a entrambe le forme giuridiche di protezione: validità del permesso di soggiorno di cinque anni, ricongiungimento familiare alle stesse condizioni dettate dal Testo Unico sull'Immigrazione per i rifugiati. Inoltre, coloro che beneficiano di protezione sussidiaria ottengono le stesse facilitazioni dei rifugiati in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e di altri titoli conseguiti all'estero.

### ***Equiparazione tra protezione sussidiaria e asilo***

Si tratta di un fatto molto importante anche perché, come dimostrano le statistiche, in Italia la maggior parte dei richiedenti asilo ottengono la protezione sussidiaria. Nel 2014 sono stati 8.121 rispetto ai 3.649 status di rifugiato riconosciuti.

La direttiva 2013/32/UE (c.d. nuova Direttiva Accoglienza) stabilisce nuove norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e sulla detenzione amministrativa, che viene previsto quando occorra la identificazione, seppure entro termini assai brevi.

Obiettivo dichiarato della direttiva, è procedere con l'armonizzazione e il miglioramento delle condizioni di accoglienza, anche al fine di limitare i movimenti secondari dei richiedenti all'interno dell'UE.

Un principio fondamentale è la parità di trattamento dei richiedenti protezione internazionale, per cui la direttiva deve essere applicata in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedure, e in tutti i luoghi e centri di accoglienza. La specifica è importante perché ad oggi, in alcuni paesi il trattenimento è la norma e non sempre sono rispettati gli standard imposti dalla Direttiva.

### ***Problema della residenza***

Dall'inizio del mese di febbraio del 2015 a Roma i titolari di permessi di soggiorno in scadenza hanno cominciato a riscontrare difficoltà nella procedura del rinnovo qualora fossero sprovvisti del certificato di residenza. Per completare quella pratica, infatti, è necessario comunicare un indirizzo a cui far pervenire le comunicazioni. Un passaggio che, fino a ora, quando non poteva essere compiuto autonomamente, alcune organizzazioni autorizzate accorrevano in soccorso rilasciando un certificato di residenza.

Un sistema che ha funzionato per molti anni e che ha dato la possibilità a tutti quelli privi di quel requisito di poter in ogni caso rimanere regolarmente sul territorio italiano.

### *Aumento commissioni*

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

### **Dove siamo**

Nel 2014 27 Stati membri hanno accordato uno status di protezione a 185 000 richiedenti asilo, un aumento del 50% circa rispetto al 2013.

I principali beneficiari dello status di protezione sono i siriani (68 400 persone pari al 37%) seguiti da eritrei (14 600 persone pari all'8%) e afgani (14 100 pari all'8%).

Ad accoglierli in Europa ci sono in prima linea la Germania con 47 600 persone (circa l'82% in più rispetto al 2013), la Svezia (con 33 000 persone, +25% rispetto al 2013), la Francia (20 600 persone, +27% rispetto al 2013) e l'Italia (20 600 persone, + 42% rispetto al 2013).

### Asylum applicants by citizenship, 2014

	Applicants	Three main citizenships of asylum applicants								
	#	First citizenship	#	%	Second citizenship	#	%	Third citizenship	#	%
EU	628 085	Syria	122 790	20	Afghanistan	41 305	7	Kosovo <sup>1</sup>	37 875	6
Belgium	22 710	Syria	2 705	12	Afghanistan	2 330	10	Russia	1 850	8
Bulgaria	11 080	Syria	6 245	56	Afghanistan	2 985	27	Iraq	610	6
Czech Republic	1 145	Ukraine	515	45	Syria	110	9	Vietnam	65	6
Denmark	14 600	Syria	7 210	49	Eritrea	2 275	16	Stateless	1 140	8
Germany	202 645	Syria	41 100	20	Serbia	27 145	13	Eritrea	13 250	7
Estonia	165	Ukraine	60	37	Sudan	20	14	Russia	20	12
Ireland	1 460	Pakistan	290	20	Nigeria	140	10	Albania	100	7
Greece	9 430	Afghanistan	1 710	18	Pakistan	1 620	17	Syria	785	8
Spain	5 615	Syria	1 510	27	Ukraine	895	16	Mali	595	11
France	62 735	Dem. Rep. of the Congo	5 210	8	Russia	4 050	6	Bangladesh	3 775	6
Croatia	450	Algeria	70	17	Syria	65	14	Pakistan	20	5
Italy	64 625	Nigeria	10 135	16	Mali	9 790	15	Gambia	6 575	10
Cyprus	1 745	Syria	995	57	Ukraine	95	5	Egypt	85	5
Latvia	375	Georgia	175	46	Ukraine	75	20	Syria	35	9
Lithuania	440	Georgia	115	27	Afghanistan	85	19	Ukraine	70	16
Luxembourg	1 150	Bosnia and Herzegovina	170	15	Montenegro	145	13	Kosovo <sup>1</sup>	140	12
Hungary	42 775	Kosovo <sup>1</sup>	21 455	50	Afghanistan	6 795	21	Syria	6 855	16
Malta	1 350	Libya	430	31	Syria	305	23	Somalia	130	9
Netherlands	26 210	Syria	9 485	36	Eritrea	3 985	15	Stateless	2 790	11
Austria	28 035	Syria	7 730	28	Afghanistan	5 075	18	Russia	1 995	7
Poland	8 020	Russia	4 000	50	Ukraine	2 275	28	Georgia	720	9
Portugal	440	Ukraine	155	36	Pakistan	25	6	Morocco	25	6
Romania	1 545	Syria	615	40	Afghanistan	290	18	Iraq	210	14
Slovenia	385	Syria	90	24	Afghanistan	75	20	Pakistan	20	6
Slovakia	330	Afghanistan	95	28	Syria	40	12	Vietnam	25	8
Finland	3 620	Iraq	820	23	Somalia	410	11	Ukraine	300	8
Sweden	81 180	Syria	30 750	38	Eritrea	11 530	14	Stateless	7 820	10
United Kingdom	31 745	Pakistan	3 990	13	Eritrea	3 280	10	Iran	2 500	8
Iceland	170	Albania	20	11	Ukraine	15	9	Russia	15	8
Liechtenstein	65	Serbia	10	16	Somalia	10	16	Albania	5	11
Norway	13 205	Eritrea	3 295	25	Syria	2 085	16	Somalia	1 775	13
Switzerland	23 555	Eritrea	6 930	29	Syria	3 620	16	Sri Lanka	1 275	5

Data are rounded to the nearest 5.

	DOMANDE D'ASILO PRESENTATE	DOMANDE D'ASILO ESAMINATE	DECISIONI PRESE DIRETTO	DECISIONI POSITIVE	STATUS DI RIFUGIATO	PROTEZIONE SUSSEQUIARIA	PROTEZIONE UMANITARIA	ALTRO ESITO
2014	64.886	36.330	13.327	21.841	3.649	8.121	10.091	1.142
Fonte Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo			(37%)	(64%)	(10%)	(22%)	(28%)	(3%)

## Il racconto dei fatti

- A. *Accoglienza: Sprar 2014-16, Cas e Centri di transito*
- B. *Mafia capitale*
- C. *Fine di Mare Nostrum e Frontex Triton*
- D. *Siriani respinti alle frontiere. Storia di Aya*

### Accoglienza: Sprar 2014-16, Cas e Centri di transito

Il sistema richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) è attualmente in Italia l'unica tipologia in grado di offrire un'accoglienza "integrata". Ovvero che non si limita all'erogazione di servizi quali il vitto e l'alloggio, ma che prevede misure di formazione, di accompagnamento, di assistenza e di orientamento attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Ha aumentato la propria capienza a partire dal 2014 a seguito del decreto ... a cui seguiva il nuovo bando. I posti resi disponibili inizialmente erano stati 15 mila e successivamente, a fronte della capienza delle strutture gestite dalle associazioni che avevano partecipato al bando, si è arrivati

al numero di 20.744 di cui 19.720 ordinari, 729 per minori non accompagnati e 295 per persone con disagio mentale. I centri di accoglienza che rientrano nello Sprar sono distribuiti su tutto il territorio, come si può vedere dalla mappa che segue:



Nonostante siano stati definiti criteri stringenti per l'accesso ai bandi Sprar, non sempre essi vengono rispettati. La vicenda nota come "Tor Sapienza" è un esempio molto significativo di una pianificazione errata e non conforme ai parametri indicati dallo Sprar. I centri di accoglienza creati in virtù di quel sistema sono strutture molto grandi in cui sono accolte mediamente un centinaio di persone. I centri inoltre sono per lo più collocati in aree della città periferiche causando la concentrazione di

problematiche in quei quartieri già afflitti dalle consuete difficoltà dovute alla posizione decentrata. Il sistema Sprar, invece, prevede che l'accoglienza venga realizzata in contesti micro e facilmente controllabili, e che sia rivolta a piccoli gruppi di persone. L'ideale sarebbe la concentrazione di dieci persone in un appartamento che sia sufficientemente capiente.

Il caso Tor Sapienza è esemplare perché qui, addirittura nello stesso stabile, anche se con gestioni diverse, vivevano quasi trecento persone tra minori e adulti. Il quartiere, situato in una zona periferica di Roma, non era idoneo all'accoglienza di persone in quella condizione, ovvero bisognosi di ricevere oltre al vitto e all'alloggio, servizi messi a disposizione dal territorio utili a compiere il percorso di inserimento. Una parte di tale fornitura doveva spettare alla cooperativa vincitrice dell'appalto che però, a causa del numero consistente, non è riuscita a realizzare interventi individuali sugli ospiti. È emerso così un doppio fallimento: quello dell'edilizia popolare e quello del sistema Sprar a Roma. Per quanto concerne il primo, bisogna ricordare che il cuore di questa vicenda è un comprensorio dove da decenni non si è fatta manutenzione, tanto che i residenti si sono sentiti assediati da una sorta di toponomastica della marginalità. Il secondo, invece, ha a che vedere con una questione più ampia riguardante la gestione dello Sprar: anche se sono previsti i controlli, non sempre è possibile visitare tutte le strutture. Ed è così che si creano delle situazioni in cui non vengono rispettati gli accordi pattuiti al momento della sottoscrizione dei contratti tra l'ente gestore e l'ente locale. Una di queste, ma è solo un esempio e non è isolato, è quella di Paestum dove la gestione del centro era affidata all'Engel Italia s.r.l. con sede a Salerno e all'associazione "Engel for Life" di Capaccio. Qui la maggior parte degli ospiti, come risulta dalle visite svolte dalle associazioni locali e dall'interessamento di alcuni parlamentari a dicembre del 2014, sono completamente abbandonati a loro stessi. In quello stesso periodo, dopo quattro mesi di permanenza, alcuni di loro sostenevano di non aver ricevuto vestiti puliti e di indossare ancora quelli avuti al momento dello sbarco. Le attività previste dal capitolato erano inesistenti e la stessa presenza dei mediatori non era sufficiente a coprire le esigenze.

**-Cas**

Si tratta di strutture temporanee (con scadenza al 31 dicembre 2014) previste dalla circolare n. 7418 del 20 giugno 2014 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno: “le Prefetture Capoluogo di Regione concerteranno con le Regioni e con gli Enti Locali il reperimento di ulteriori posti di accoglienza nei singoli territori regionali di cui all'allegato piano, definendo nell'ambito dei tavoli di coordinamento regionali l'assegnazione dei cittadini stranieri”. La circolare citata prevede anche che per le ulteriori strutture temporanee necessarie per dare attuazione al piano di accoglienza “dovranno essere espletate procedure di gara ai sensi degli art. 20 e 27 del d.lgs. 163/2006 garantendo pubblicità adeguata”.

In questo modo gli oneri dell'accoglienza sono stati ripartiti in maniera diffusa, collocando in tutte le regioni italiane le migliaia di profughi giunti sulle nostre coste. L'individuazione delle strutture da adibire a centri di accoglienza viene fatta dalle prefetture in stretto raccordo con gli enti locali, e in particolare con i comuni, che mettono a disposizione propri stabili o selezionati tramite indagine di mercato nell'ambito del privato sociale. La gestione dei centri viene affidata attraverso l'espletamento di procedure di gara ai sensi degli art. 20 e 27 del d.lgs. 163/2006, dando preferenza ai soggetti con comprovata esperienza in ambito di accoglienza, dietro stipula di una convenzione. La distribuzione dei richiedenti asilo viene definita nell'ambito dei tavoli di coordinamento regionali.

Al 31 marzo 2015 i Cas in Italia erano 1776. Qui erano accolte 40 417 persone e i posti ancora disponibili erano 1596.

### **Direttiva Accoglienza**

Entro agosto 2015 il Parlamento dovrà recepire la direttiva 2013/32/UE, anche detta “direttiva accoglienza”. La novità più importante in tema di accoglienza consiste nella realizzazione di “hub regionali” in cui verrebbero accolti i migranti in attesa di formalizzare la domanda di asilo che poi saranno trasferiti in altri centri di accoglienza sul territorio.

Le criticità del modello proposto sono analizzate nel paragrafo sulla direttiva nella seconda parte del testo.

## Mafia capitale

L'operazione Mondo di Mezzo è un'indagine dei carabinieri che ha portato a diversi arresti a Roma, facendo emergere il legame tra il mondo della politica e dello spettacolo con quello criminale. Si tratta di una vera e propria organizzazione a delinquere di stampo mafioso che gestiva appalti, imprese e il business dell'accoglienza ai migranti sia nel comune di Roma che nella regione Lazio.

L'operazione Mondo di Mezzo ha accertato la “centralità, nelle complessive dinamiche dell'organizzazione mafiosa diretta da CARMINATI, di Salvatore BUZZI, punto di riferimento di una rete di cooperative sociali che si sono assicurate, nel tempo, mediante pratiche corruttive e rapporti collusivi, numerosi appalti e finanziamenti della Regione Lazio, del Comune di Roma e delle aziende municipalizzate”<sup>51</sup>. Ovvero dei settori dell'accoglienza dei profughi e dei rifugiati, della raccolta differenziata e dello smaltimento dei rifiuti, della manutenzione del verde pubblico e degli altri settori oggetto di gare pubbliche, quali ad esempio i lavori connessi all'emergenza maltempo a Roma e le attività di manutenzione delle piste ciclabili.

Si tratta di un'indagine che si è svolta in due fasi: la prima ha portato i suoi frutti nel dicembre del 2014 e la seconda nel giugno del 2015. Gli attori coinvolti sono stati molteplici ma in prima linea si sono distinti quanti erano impegnati nell'erogazione di servizi di accoglienza, tra cui Salvatore Buzzi presidente della cooperativa “29 Giugno” e Luca Odevaine già vice capo di gabinetto con Walter Veltroni e capo della polizia provinciale con Nicola Zingaretti e poi membro del Coordinamento nazionale sull'accoglienza per i richiedenti asilo del ministero dell'Interno. Nel corso delle indagini si è potuto accertare che i contatti di Odevaine con Buzzi, “erano emersi in relazione al coinvolgimento delle relative imprese nella gestione dell'emergenza immigrati”, confermando così “l'articolato meccanismo corruttivo facente capo allo stesso ODEVAINÉ che, in qualità di appartenente al Tavolo di Coordinamento Nazionale sull'accoglienza per i richiedenti e titolari di protezione internazionale,

---

51 COMUNICATO STAMPA, RAGGRUPPAMENTO OPERATIVO SPECIALE CARABINIERI OPERAZIONE “MONDO DI MEZZO 2”. Roma, 4 giugno 2015



è risultato in grado di ritagliarsi aree di influenza crescenti nello specifico settore. La prosecuzione delle indagini ha permesso di documentare come Luca ODEVAINE fosse in grado di garantire consistenti benefici economici a un ‘cartello d’imprese’ interessate alla gestione dei centri di accoglienza, determinando l’esclusione di imprese concorrenti dall’aggiudicazione dei relativi appalti”<sup>52</sup>.

Questa inchiesta ha permesso di rendere noti i meccanismi corruttivi alla base di molte delle gare d’appalto per la gestione dei servizi rivolti a richiedenti asilo e a rifugiati. Oltre che di far emergere in maniera netta e inequivocabile le falle del sistema di accoglienza: innanzitutto l’assenza di un organo di controllo esterno in grado di verificare la trasparenza della spesa dei fondi già erogati dallo Stato alle cooperative.

Ed è proprio su questa lacuna che si potrebbe intervenire. Una proposta che qui viene avanzata riguarda la realizzazione di un nuovo sistema di accoglienza. Esso parte dal presupposto che il fine ultimo delle persone da accogliere dovrebbe essere la loro integrazione, come già previsto da alcuni dei sistemi finanziati. Ma il più delle volte ciò non accade. Succede, invece, che in molti casi l’ente gestore del centro non provveda all’erogazione di tutti i servizi previsti dall’appalto speculando sulla cifra ricevuta dall’ente appaltatore. Ecco perché il modello a cui si dovrebbe tendere è quello in cui i fondi destinati all’accoglienza potrebbero essere destinati a sostegno del welfare nelle pubbliche amministrazioni. E sarebbero queste ultime le dirette interessate alla gestione dei servizi d’accoglienza. Cronologicamente l’accoglienza dei rifugiati potrebbe seguire questo ordine: centro di raccolta in cui si provvede all’identificazione e alla formalizzazione della domanda di asilo; assegnazione di una card individuale in cui viene inserito un pocket money da spendere per l’affitto di un appartamento, per i trasporti e la vita quotidiana. L’erogazione di questa somma di denaro è legata alla frequentazione di corsi di lingua, scuola di formazione e quanto si considera necessario per raggiungere l’obiettivo prima indicato.

## **Fine di Mare Nostrum e Frontex Triton**

L'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata *Mare Nostrum* è iniziata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia. Ed è terminata il 31 ottobre 2014 in concomitanza con l'inizio del nuovo dispositivo denominato *Triton*. *Mare Nostrum* consisteva nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione Constant Vigilance, che la Marina Militare svolge dal 2004 con una nave che pattugliava permanentemente lo Stretto di Sicilia e con aeromobili da controllo marittimo.

Dal 1° novembre è cominciata una fase di transizione di due mesi in cui l'Italia ha affiancato Frontex, l'agenzia Ue per la gestione delle frontiere, che poi ha assunto completamente il comando delle acque del Mediterraneo.

Dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014, questi sono stati i numeri dell'operazione:

- 156.362 migranti assistiti in 439 salvataggi SAR (ricerca e soccorso);
- 366 scafisti consegnati alle forze dell'ordine;
- 9 navi madri: i grossi pescherecci che in alto mare lasciano i migranti in imbarcazioni più piccole, per poi tornare indietro;
- il 99% dei migranti intercettati prima dello sbarco sono stati controllati dai medici di bordo.

Secondo il ministero dell'Interno, la funzione principale svolta da Mare Nostrum è stata quella di aver interrotto, almeno per il periodo in cui è stato attivo, il circuito del traffico degli esseri umani in quel tratto di mare.

La scelta di terminare Mare Nostrum è di carattere economico, il costo mensile ammontava infatti a 9,5 milioni al mese per una cifra annua complessiva di 114 milioni di euro.

Negli ultimi due mesi del 2014 questi erano i dispositivi ancora attivi: il pronto soccorso galleggiante per filtro sanitario sulla nave anfibia della Marina e il presidio di polizia. Non sono invece state più utilizzate le fregate, ovvero le navi che assicuravano una maggiore operatività e resistenza al mare. Anche i costi sono stati ridimensionati fino a un terzo: tre milioni al mese.

Le persone che nel corso del 2014 sono morte nel tentativo di raggiungere le nostre coste sono state 3419. Si tratta di un bilancio record che ha superato anche quello del 2011, con 1500. Secondo le stime più recenti nel 2015 sono oltre duemila i migranti che hanno perso la vita nel tratto di mare che separa l'Italia dall'Africa. Ecco perché si rivela sempre più indifferibile la messa a punto di un sistema di viaggi sicuri e legali per i richiedenti asilo in partenza dalle coste del Nord Africa.

### **Siriani respinti alle frontiere. Storia di Aya**

Nel corso del 2014 si è dimostrata sempre più necessaria la messa a punto di un piano in grado di garantire viaggi sicuri e legali da chi parte da paesi in stato di guerra. In questi luoghi, infatti, non viene data la possibilità di richiedere il visto necessario alla partenza e dunque le alternative adottate sono quelle che prevedono il pagamento esoso di trafficanti in grado di organizzare le diverse tratte del percorso. E anche quando ciò non avviene, le altre soluzioni sono altrettanto illegali e rischiose. Un esempio è quello di chi fugge dalla Siria e vuole raggiungere l'Europa ma, per farlo, deve mettere in atto piani rocamboleschi e dall'esito incerto. Negli ultimi mesi sono stati numerosi i siriani che sono riusciti a partire dal Libano o dalla Turchia con documenti falsi raggiungendo l'Italia. Ma una volta giunti qui nella maggior parte dei casi hanno dovuto presentare la domanda di asilo per non essere respinti. A tutti gli altri è capitato di essere rimandati indietro senza che neanche venisse data la possibilità di fare la richiesta di protezione internazionale.

Il racconto che segue narra della vicenda di Aya Bawadri, una donna siriana del 1996, affetta da condrosarcoma di secondo grado del calcagno sinistro e sposata con un cittadino siriano titolare dello status di rifugiato in Svezia. Aya ha tentato di venire in Italia il 6 ottobre 2014 per potersi

curare, ma alla frontiera di Fiumicino è stata respinta perché, pur se in possesso di un regolare passaporto siriano, ha esibito alla polizia un documento turco falso ritenendo che ciò l'avrebbe aiutata a entrare in Italia. Di conseguenza è stata rimandata in Turchia e da lì ha raggiunto una conoscente in Libano. Si è rivolta all'Ambasciata italiana a Beirut per chiedere un visto valido all'ingresso e ricongiungersi al marito. Questo semplice progetto è risultato ben presto un'impresa ardua, una vera e propria corsa contro il tempo e contro la burocrazia, un percorso a ostacoli tra mille vincoli e limiti, procedure contraddittorie e passaggi laboriosissimi. L'Associazione A Buon Diritto, intervenuta sin dall'inizio, ha dovuto esercitare dunque la massima pressione sul ministero degli Esteri e quello dell'Interno e sull'ambasciata italiana in Libano. C'è stata da parte di tutti grande disponibilità ma, allo stesso tempo, l'associazione si è imbattuta in una terribile vischiosità di norme e regolamenti che ha protratto la ricerca della soluzione per oltre un mese. Un lunghissimo mese per realizzare un'operazione che richiedeva in realtà il lavoro di pochi giorni. Infine l'ambasciata, sollecitata sin dal primo momento, ha ritenuto che la soluzione più opportuna fosse il rilascio di un visto per cure mediche. E così è stato. Ma tale documento prevede che vi sia una struttura ospedaliera italiana disposta a ricoverarla, dichiarando preventivamente l'entità della spesa medica. Si è reso disponibile il San Camillo di Roma, grazie all'intervento del chirurgo oncologo, professor Eugenio Santoro, e della dottoressa Maura Cossutta. L'associazione A Buon Diritto ha garantito la copertura delle spese sanitarie e quelle del vitto e dell'alloggio. Il ministero dell'Interno ha accertato che la posizione giuridica di "respinta" non costituisse per Aya un ostacolo insormontabile all'ingresso a Fiumicino. Un ruolo decisivo è stato svolto dagli amici italiani di Aya e del marito, che sin dal primo momento si sono adoperati muovendosi con ostinazione e pazienza in un mondo che era loro totalmente sconosciuto. Il 6 novembre 2014 Aya è arrivata in Italia e ha intrapreso il percorso sanitario necessario alla sua problematica.

La storia che qui riporto, seguita dall'avvocato Alessandra Ballerini di Genova, riguarda invece un caso di respingimento alla frontiera di Fiumicino, avvenuto nonostante vi fosse la documentazione necessaria all'ingresso.

Il signore, di nazionalità siriana, era atterrato all'aeroporto di Roma Fiumicino con volo proveniente da San Paolo, Brasile, il 1 dicembre 2014 e subito fermato dagli agenti di polizia. Successivamente gli è stato notificato un provvedimento di respingimento poiché, secondo l'amministrazione, il signore risultava "sprovvisto di visto valido o di permesso di soggiorno". Ma, come è stato poi facilmente accertato, non era così. Lo stesso, infatti, possedeva un visto Schengen per "transito aeroportuale" rilasciato dalla ambasciata italiana a San Paolo, Brasile, il 14 ottobre 2014 con validità dal 27 novembre 2014 al 4 dicembre 2014. Il provvedimento di respingimento, inoltre, riportava la data del 1 dicembre 2014, ore 11.12, ma fisicamente l'allontanamento dal Paese verso il Brasile è avvenuto il 2 dicembre alle ore 21.30, quindi, circa 34 ore dopo il suo fermo. Durante il tempo in cui veniva trattenuto, il signore ha reso noto alla polizia di essere un richiedente asilo e di essere affetto da epilessia, e quindi bisognoso di cure. Le sue richieste sono però rimaste inascoltate e, attualmente, il signore si trova in Brasile dove è stato respinto dalla Polizia di Frontiera.

In una circostanza di questo tipo, la polizia avrebbe potuto agevolmente verificare che il signore fermato:

- 1) fosse titolare di regolare passaporto siriano;
- 2) fosse altresì titolare regolare visto Schengen per "transito aeroportuale" rilasciato dalla ambasciata italiana a San Paolo, Brasile, il 14 ottobre 2014 con validità dal 27 novembre 2014 al 4 dicembre 2014 (né risulta che la validità di tale visto sia mai stata messa in discussione);
- 3) non costituiva un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri;
- 4) è parente di cittadino comunitario essendo nipote di cittadina olandese.

Ecco perché, in assenza di tale controllo, viene da dire che vi sia stata una violazione e/o falsa applicazione di legge, in particolare dell'art. 10 del T.U. Immigrazione. Infatti mancano i requisiti di forma e sostanza della motivazione. Inoltre, il provvedimento di respingimento, di cui l'avvocato ha chiesto il riesame, si presenta privo dei requisiti di forma

e sostanza, che legittimano la sua validità ed efficacia oltre ad essere la motivazione del tutto assente.

## **Normativa**

- A. *Regolamento (UE) n. 604/2013*
- B. *Equiparazione tra protezione sussidiaria e asilo*
- C. *Accordi europei. Il sistema delle quote*
- D. *Problema della residenza*
- E. *Aumento commissioni*
- F. *Respingimenti*

## **Regolamento (UE) n. 604/2013**

E' stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il Regolamento (UE) n. 604/2013, così detto "Dublino 3", che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. L'obiettivo principale del regolamento è quello di limitare i movimenti interni all'UE dei richiedenti protezione. Di fatto, però, si riduce molto spesso all'impossibilità per le persone di scegliere in quale Stato la persona può presentare la domanda di asilo.

Il Regolamento del 2013 introduce delle novità importanti e in parte va a colmare alcune delle lacune in materia di ricongiungimento e di procedura. È stata infatti modificata la definizione di familiari che non sono più da intendersi esclusivamente come madre e padre ma anche come zii, nonni e fratelli. Sono stati introdotti anche i termini per la procedura di ripresa in carico che prima non esisteva ed è stato previsto lo scambio di informazioni sanitarie tra un paese e l'altro a tutela del richiedente.

Nel Regolamento è stato inoltre previsto il non trasferimento del richie-

dente asilo verso uno Stato membro nel quale correrebbe il rischio di subire un trattamento inumano o degradante.

L'altro elemento importante introdotto è il colloquio personale per agevolare l'applicazione del regolamento, di cui è redatto il verbale, al quale il richiedente o il suo legale rappresentato hanno diritto di accesso.

### **Equiparazione tra protezione sussidiaria e asilo**

L'Italia a marzo 2014 ha recepito la Direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

La nuova normativa prevede l'equiparazione tra status di rifugiato e quello di protezione sussidiaria, garantendo il riconoscimento degli stessi diritti a entrambe le forme giuridiche di protezione: validità del permesso di soggiorno di cinque anni, ricongiungimento familiare alle stesse condizioni dettate dal Testo Unico sull'Immigrazione per i rifugiati. Inoltre, coloro che beneficiano di protezione sussidiaria ottengono le stesse facilitazioni dei rifugiati in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e di altri titoli conseguiti all'estero.

Si tratta di un fatto molto importante anche perché, come dimostrano le statistiche, in Italia la maggior parte dei richiedenti asilo ottengono la protezione sussidiaria. Nel 2014 sono stati 8.121 rispetto ai 3.649 status di rifugiato riconosciuti.

L'adozione del decreto di recepimento della direttiva europea sulle qualifiche costituisce un primo passo verso il miglioramento dell'ordinamento italiano in tema di asilo, che verrà ulteriormente modificato con il recepimento delle direttive in materia di accoglienza (2013/32/UE) e procedure (2013/32/UE).

Di seguito una breve sintesi:

## **La direttiva 2013/32/UE**

La direttiva 2013/32/UE (c.d. nuova Direttiva Procedure) ha l'obiettivo di stabilire procedure comuni (e non più norme minime) ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale.

L'ambito di applicazione della direttiva procedure, che dovrà essere in gran parte recepita entro il 20 luglio 2015, viene espressamente esteso a tutte le domande di protezione internazionale e a tutte le procedure di revoca e non solo a quelle relative allo status rifugiato.

Nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/32/UE ricadono non solo le domande presentate nel territorio degli Stati membri, compresa la frontiera e le zone di transito ma anche, come viene specificato nell'art. 3, quelle presentate nelle acque territoriali.

Rimane invece immutata la regola in base alla quale la domanda di protezione presentata in uno Stato membro alle autorità di un altro Stato membro che svolgono controlli di frontiera o sull'immigrazione viene trattata dallo Stato membro nel cui territorio la domanda è stata presentata.

Rispetto alla prima Direttiva Procedure, la direttiva 2013/32/UE provvede a definire «il richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari» (ovvero il richiedente la cui capacità di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi previsti dalla direttiva è limitata a causa di circostanze individuali)» e la nozione di «domanda reiterata».

L'articolo 31 della direttiva detta le regole sui tempi esaminare le domande di protezione internazionale. La procedura deve concludersi quanto prima e, di regola, entro sei mesi dalla data di presentazione della domanda.

Questo termine può essere prorogato per il periodo massimo di ulteriori sei mesi solo quando:

a) il caso specifico presenta questioni complesse in fatto ed in diritto;



b) un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente la protezione internazionale, rendendo molto difficile, all'atto pratico, concludere la procedura entro il termine di sei mesi;

c) il ritardo può essere chiaramente attribuito alla mancata osservanza degli obblighi di cooperazione del richiedente.

### **La direttiva 2013/33/UE**

La direttiva 2013/32/UE (c.d. nuova Direttiva Accoglienza) stabilisce nuove norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e sulla detenzione amministrativa, che viene previsto quando occorra la identificazione, seppure entro termini assai brevi.

Obiettivo dichiarato della direttiva, è procedere con l'armonizzazione e il miglioramento delle condizioni di accoglienza, anche al fine di limitare i movimenti secondari dei richiedenti all'interno dell'UE.

Un principio fondamentale è la parità di trattamento dei richiedenti protezione internazionale, per cui la direttiva deve essere applicata in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedure, e in tutti i luoghi e centri di accoglienza. La specifica è importante perché ad oggi, in alcuni paesi il trattenimento è la norma e non sempre sono rispettati gli standard imposti dalla Direttiva.

La Direttiva 2013/33/UE prevede che il trattenimento sia essere regolato in conformità al principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale; deve essere "il più breve possibile"; può essere disposto soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella direttiva; ed inoltre che al fine di meglio garantire l'integrità fisica e psicologica dei richiedenti, è opportuno che il ricorso al trattenimento sia l'ultima risorsa e possa essere applicato solo dopo che tutte le misure non detentive alternative al trattenimento siano state debitamente prese in considerazione. Ogni eventuale misura alternativa al trattenimento deve rispettare i diritti umani fondamentali dei richiedenti.

La Direttiva contiene quattro articoli sul trattenimento, che nella direttiva 2003/9/CE non sono presenti, stabilendo il principio generale per cui: “Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente [...]”, elencando i casi in cui il trattenimento è possibile e introducendo garanzie e condizioni di trattenimento.

Il Capo IV della direttiva prevede garanzie particolari per le persone vulnerabili o con esigenze particolari, ampliando questa categoria rispetto al testo in vigore:

alle persone vittime della tratta;

alle persone affette da gravi malattie o disturbi mentali;

alle vittime di mutilazioni genitali femminili

oltre che ai minori, ai minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori e persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale).

A questo proposito è introdotta una procedura per la valutazione delle esigenze particolari che, si sottolinea, non può essere di carattere amministrativo.

Per quanto riguarda i minori le disposizioni sono molto più articolate di quelle attualmente in vigore.

Per i minori non accompagnati è prevista, come allo stato attuale, la nomina di un rappresentante L'accoglienza deve avvenire, se non presso familiari o famiglie affidatarie, presso centri appositi.

Per quanto riguarda le vittime di tortura e di violenza viene introdotta la previsione che il personale dedicato abbia una formazione specifica.

Rispetto alla direttiva attualmente in vigore viene introdotta una garanzia ai familiari, avvocati e ai membri dell'UNHCR il diritto di accesso alle strutture al fine di assistere i richiedenti. La direttiva dovrà essere recepita entro il 20 luglio 2015.

Lo schema di decreto legislativo che attua le due direttive europee sull'accoglienza dei richiedenti asilo e sulle procedure per l'accesso alla protezione internazionale, rappresenta un'occasione preziosa per superare tutte le criticità emerse e pianificare un sistema di lunga durata in grado di rispondere adeguatamente ai bisogni di chi chiede protezione nel nostro paese.

Tuttavia il testo presenta a nostro avviso alcuni aspetti controversi, sottolineati tra l'altro nel parere espresso dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, su cui il Governo è chiamato a intervenire.

Preoccupa la previsione del trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) anche di quei richiedenti asilo per i quali sussisterebbe il pericolo di fuga, individuato con riferimento a un ventaglio eccessivamente ampio di situazioni.

Tale previsione rischia peraltro di condurre alla detenzione di molte migliaia di profughi effettivamente aventi titolo ad una forma di protezione che ad oggi non chiedono asilo al loro arrivo in Italia, confidando di poter raggiungere altri Paesi europei. Occorre pertanto introdurre più esplicite e sicure possibilità di deroga alla misura del trattenimento, eventualmente anche facendo riferimento alla provenienza da un Paese notoriamente non sicuro dello straniero privo di precedenti penali che chieda tardivamente l'asilo. Pare comunque inaccettabile la previsione del termine di trattenimento sino a 12 mesi, persino nei casi in cui il richiedente asilo abbia nel frattempo ottenuto dal giudice la sospensione del provvedimento di diniego dello status.

Nello stesso schema di decreto non viene attuata l'urgente e necessaria riforma del sistema di accoglienza, mentre vengono previste affollate strutture (i così detti hub regionali) dove i richiedenti asilo dovrebbero in linea di principio solo avviare la procedura per poi essere trasferiti in strutture idonee a favorirne il migliore inserimento. Ma non è stato stabilito un termine massimo di permanenza negli hub; ed è dunque grave il rischio che si perpetui di fatto un sistema di isolamento e concentrazione dei richiedenti asilo per tempi lunghissimi in strutture inidonee.

Infine, anche il lavoro delle Commissioni territoriali può trovare maggiore efficienza e qualità solo attraverso l'attribuzione di incarichi a tempo pieno dei funzionari addetti, attuando le opportune misure di supporto nella formazione e ristabilendo la collegialità delle audizioni.

Sono questi i passaggi fondamentali cui è necessario provvedere se si intende portare a compimento una riforma efficace del sistema dell'asilo nel nostro paese.

### **Problema della residenza**

Dall'inizio del mese di febbraio del 2015 a Roma i titolari di permessi di soggiorno in scadenza hanno cominciato a riscontrare difficoltà nella procedura del rinnovo qualora fossero sprovvisti del certificato di residenza. Per completare quella pratica, infatti, è necessario comunicare un indirizzo a cui far pervenire le comunicazioni. Un passaggio che, fino a ora, quando non poteva essere compiuto autonomamente, alcune organizzazioni autorizzate accorrevano in soccorso rilasciando un certificato di residenza. Un sistema che ha funzionato per molti anni e che ha dato la possibilità a tutti quelli privi di quel requisito di poter in ogni caso rimanere regolarmente sul territorio italiano.

Per una disposizione della Questura di Roma quelle residenze, considerate "virtuali", non sono state più ritenute valide per il rinnovo del permesso di soggiorno, ai sensi dell'art. 10bis della legge 07/08/1990 n. 241, come riportato nelle lettere rilasciate dall'Ufficio immigrazione in risposta alla richiesta di rinnovo.

La motivazione è legata al fatto che quell'indirizzo non corrisponderebbe alla dimora abituale del richiedente che dunque risulterebbe irreperibile qualora lo si cercasse. Le nuove disposizioni prevedono che l'indirizzo fornito nella richiesta di rinnovo corrisponda a un domicilio effettivo, ma in molti casi, anche se il titolare del permesso di soggiorno ha un alloggio, difficilmente è in grado di dimostrarlo con la documentazione necessaria (contratto di affitto o cessione di fabbricato o con la dichiarazione di ospitalità).

Non potendo più indicare come residenza i centri di accoglienza già in-

dicati, la pratica del rinnovo risulta incompleta e porta al diniego. Di fatto, però, si preclude a rifugiati e beneficiari di protezione internazionale l'accesso effettivo a determinati diritti civili e sociali previsti dalle norme in materia d'asilo.

I mancati rinnovi comporteranno la perdita della regolarità per migliaia di persone (a Roma si calcolano che siano circa 20.000) e la nascita di un vero e proprio commercio illegale di indirizzi di residenza falsi, con conseguente sfruttamento economico degli stessi rifugiati.

Nonostante l'impegno da parte dell'assessore alle politiche sociali del Comune, a luglio del 2015 quel problema non è ancora stato superato.

### **Aumento commissioni**

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

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

Ancona, Regioni Marche, Abruzzo;

Bari, province di Bari, Matera;

Bologna, Regione Emilia-Romagna;

Brescia, province di Brescia, Cremona, Mantova, Bergamo;

Cagliari, Regione Sardegna;

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

## Art. 2

(Istituzione delle sezioni delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale)

1. Ai sensi dell'articolo 4, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono istituite sino al 31 dicembre 2015 nell'ambito delle sotto elencate Commissioni territoriali le seguenti sezioni composte dai membri supplenti della rispettiva Commissione territoriale:

commissione territoriale di Bari, sezione di Bari, con competenza nelle

province di Bari e Matera;

commissione territoriale di Bologna, sezione di Forlì, con competenza prioritaria nelle province di Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini;

commissione territoriale di Catania, sezione di Catania con competenza nella provincia di Catania, e

sezione di Enna con competenza prioritaria nella provincia di Enna;

commissione territoriale di Crotone, sezione di Crotone con competenza prioritaria nelle province di Crotone, Catanzaro, e sezione di Reggio Calabria con competenza prioritaria nelle province di Reggio Calabria, Cosenza, Vibo-Valentia;

commissione territoriale di Firenze, sezione di Perugia con competenza prioritaria nella Regione Umbria e nella provincia di Arezzo;

commissione territoriale di Milano, sezione di Milano con competenza nelle province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi, Monza-Brianza;

commissione territoriale di Roma, sezione di Roma I, sezione di Roma II, sezione di Roma III, con competenza nella Regione Lazio, e con competenza prioritaria nelle province di Roma, Viterbo, Rieti, e sezione di Frosinone con competenza prioritaria nelle province di Frosinone, Latina;

commissione territoriale di Salerno, sezione di Campobasso con competenza prioritaria nella Regione Molise;

commissione territoriale di Siracusa, sezione di Caltanissetta con competenza prioritaria nella provincia di Caltanissetta, e sezione di Ragusa con competenza prioritaria nella provincia di Ragusa;

commissione territoriale di Torino, sezione di Torino con competenza prioritaria nella nella Regione Valle d'Aosta e nelle province di Torino, Cuneo, Asti, Verbania, Biella, Vercelli, Novara, e sezione di Genova con competenza prioritaria nella Regione Liguria e nella provincia di Alessandria;

commissione territoriale di Trapani, sezione di Trapani con competenza prioritaria nella provincia di Trapani, e sezione di Agrigento con competenza prioritaria nella provincia di Agrigento;

commissione territoriale di Verona, sezione di Padova con competenza prioritaria nelle province di Padova, Venezia, Rovigo.

## **Respingimenti**

Qui di seguito viene esposto il ricorso presentato dall'avvocato Alessandra Ballerini, come annunciato nel punto D della prima parte.

“Il respingimento alla frontiera viene disposto dalla polizia di frontiera qualora (tra le altre ipotesi) lo straniero si presenti ai valichi di frontiera privo dei requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato (passaporto in corso di validità, visto di ingresso salvo i casi di esenzione, dimostrazione di aver la disponibilità dei mezzi di sussistenza necessari per la durata del soggiorno e, salvo le ipotesi di ingresso per motivi di lavoro, anche per il ritorno nel paese di provenienza) (art. 10, comma 1 T.U.).

L'art. 12, comma 6 T.U. prevede a sua volta che il vettore aereo, marittimo o terrestre è tenuto ad accertarsi che lo straniero trasportato sia in possesso dei documenti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato, nonché a riferire all'organo di polizia di frontiera dell'eventuale presenza a bordo dei rispettivi mezzi di trasporto di stranieri in posizione irregolare; in caso di inosservanza anche di uno solo di tali obblighi si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 3500 a 5500 euro per ciascuno degli stranieri trasportati e nei casi più gravi è disposta la sospensione da 1 a 12 mesi o la revoca della licenza, autorizzazione o concessione rilasciata dall'autorità amministrativa italiana inerente all'attività professionale svolta e al mezzo di trasporto utilizzato.

Non risulta affatto che nel caso di specie sia stata erogata ai danni della compagnia aerea (leggasi vettore) con la quale il ricorrente aveva viaggiato dal Brasile verso l'Italia, alcuna sanzione amministrativa pecuniaria né tantomeno la sospensione o la revoca della licenza e ciò in ragione del fatto che la compagnia aerea non aveva commesso nessuna omissione



di controllo essendo il sig. .... titolare di passaporto e visto Schengen e quindi autorizzato all'ingresso in Italia”.

Si ricorda che le modalità con cui debbono essere effettuati i controlli alle frontiere sono disciplinate dal Regolamento CE n. 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, istitutivo del codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

Tale regolamento prevede che i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea (salvo i cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione che esercita il suo diritto alla libera circolazione, i cittadini di paesi terzi che hanno aderito alla Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen [Svizzera, Islanda e Norvegia] ed i familiari di questi) che debbano fare ingresso o debbano uscire dal territorio dell'Unione siano sottoposti, nel pieno rispetto della loro dignità umana e senza alcuna discriminazione, a “verifiche approfondite”.

In particolare ai sensi dell'art. 7 comma 3 lett. a), all'atto di ingresso nel territorio nazionale le verifiche saranno condotte mediante:

- a) accertamento che il cittadino di paese terzo sia in possesso di un documento non scaduto valido per l'attraversamento della frontiera e, all'occorrenza, che il documento sia provvisto del visto o del permesso di soggiorno richiesto;
- b) esame del documento di viaggio per accertare la presenza di indizi di falsificazione o di contraffazione;
- c) verifica dei timbri d'ingresso e di uscita sul documento di viaggio del cittadino di paese terzo interessato al fine di accertare, raffrontando le date d'ingresso e di uscita, se tale persona non abbia già oltrepassato la durata massima di soggiorno autorizzata nel territorio degli Stati membri;
- d) accertamenti relativi al luogo di partenza e di destinazione del cittadino di paese terzo interessato nonché lo scopo del soggiorno previsto e, se necessario, la verifica dei documenti giustificativi corrispondenti;
- e) accertamento che il cittadino di paese terzo interessato disponga di

mezzi di sussistenza sufficienti sia per la durata e lo scopo del soggiorno previsto, sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale è sicuro di essere ammesso, ovvero che sia in grado di acquisire legalmente detti mezzi;

f) accertamento che il cittadino di paese terzo interessato, i suoi mezzi di trasporto e gli oggetti da esso trasportati non costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri. Tale accertamento comporta la consultazione diretta dei dati e delle segnalazioni relativi alle persone e, se necessario, agli oggetti inclusi nel SIS e negli archivi nazionali di ricerca nonché, se del caso, l'attuazione della condotta da adottare per effetto della segnalazione in questione.

# HABEAS CORPUS E GARANZIE.

*di: Federica Resta*

**esigenza di ridurre al minimo l'area del diritto penale e, soprattutto, del carcere, sia a titolo di pena che di misura cautelare**

Sul versante della depenalizzazione e, in genere, della deflazione (anche processuale) è **stata approvata una legge-delega ancora in fase attuativa**, ma che pur con timidezza va nella giusta direzione. Sul versante cautelare alcune innovazioni significative sono invece previste in un provvedimento ancora all'esame del Parlamento, mentre qualche piccola attenuazione del rigore della disciplina vigente è stata introdotta per decreto. Nonostante una lieve flessione nel numero di presenze in carcere – dovuta anche agli effetti della declaratoria d'incostituzionalità della c.d. Fini-Giovanardi e alla conseguente attenuazione del rigore sanzionatorio in materia- le condizioni dei nostri penitenziari restano intollerabili. Significativamente, si è introdotto per legge uno specifico rimedio risarcitorio in favore dei detenuti ristretti in condizioni contrarie all'art. 3 Cedu: una sorta di presa d'atto dell'inevitabilità di trattamenti, appunto, inumani o degradanti.

**Superamento dei CIE**

L'unico intervento positivo è la riduzione da 180 a 90 giorni del **termine massimo di trattenimento**, mentre l'intero settore dell'immigrazione dovrebbe affrancarsi da quella ispirazione marcatamente punitiva che lo caratterizza

**Garante per i diritti delle persone private della libertà**

**Non è ancora stato nominato** il Garante per i diritti delle persone private della libertà personale (pur previsto per legge), che invece ben potrebbe contribuire a prevenire violazioni della dignità tanto dei detenuti quanto di ogni altra persona sottoposta a misura limitativa della libertà.

**Chiusura OPG**

**Si attende ancora l'effettiva sostituzione degli ospedali psichiatrici giudiziari con** strutture a carattere essenzialmente terapeutico destinate ad accogliere gli autori di reato affetti da disagio psichico. Questa riforma andrebbe comunque integrata da una complessiva rivisitazione della disciplina delle misure di sicurezza personali, che andrebbero concepite come misure terapeutiche e di miglioramento (sul modello tedesco e spagnolo).

## **Indennizzi per ingiusta detenzione**

Secondo i dati trasmessi al Ministero della giustizia da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, nel 2014 sono state **accolte 995 domande di risarcimento per ingiusta detenzione** (ovvero per la custodia cautelare applicata a chi sia stato poi prosciolto), per un totale di 35, 2 milioni di euro liquidati, con un aumento del 41,3% rispetto ai dati del 2013, quando le domande accolte erano state 757, per un totale di euro 24, 9 milioni. Dati, questi, che si sommano ai 17 casi di errore giudiziario riconosciuti nel 2014 (a fronte dei 4 dell'anno precedente), relativi a condannati con sentenza definitiva poi riconosciuti innocenti in sede di revisione del processo, il più delle volte soggetti a detenzione non solo a seguito di condanna ma anche in attesa di giudizio.

Queste cifre rendono bene l'idea dell'urgenza di una riforma che renda davvero residuale la custodia cautelare, da applicarsi quando ogni altra misura non sia ammissibile per ragioni di difesa sociale e in presenza di un quadro probatorio sufficientemente consolidato

## **Dove siamo...**

Nel rapporto 2013 segnalavamo l'esigenza di ridurre al minimo l'area del diritto penale e, soprattutto, del carcere, sia a titolo di pena che di misura cautelare. Sul versante della depenalizzazione e, in genere, della deflazione (anche processuale) è stata approvata una legge-delega ancora in fase attuativa, ma che pur con timidezza va nella giusta direzione. Sul versante cautelare alcune innovazioni significative sono invece previste in un provvedimento ancora all'esame del Parlamento, mentre qualche piccola attenuazione del rigore della disciplina vigente è stata introdotta per decreto. Nonostante una lieve flessione nel numero di presenze in carcere – dovuta anche agli effetti della declaratoria d'incostituzionalità della c.d. Fini-Giovanardi e alla conseguente attenuazione del rigore sanzionatorio in materia- le condizioni dei nostri penitenziari restano intollerabili. Significativamente, si è introdotto per legge uno specifico rimedio risarcitorio in favore dei detenuti ristretti in condizioni contrarie all'art. 3 Cedu: una sorta di presa d'atto dell'inevitabilità di trattamenti, appunto, inumani o degradanti.

Nonostante questo, non è ancora stato nominato il Garante per i diritti delle persone private della libertà personale (pur previsto per legge), che invece ben potrebbe contribuire a prevenire violazioni della dignità tanto dei detenuti quanto di ogni altra persona sottoposta a misura limitativa della libertà. Pensiamo, in particolare agli stranieri ristretti nei c.i.e.: aspetto sul quale l'unico intervento positivo è la riduzione da 180 a 90 giorni del termine massimo di trattenimento, mentre l'intero settore dell'immigrazione dovrebbe affrancarsi da quella ispirazione marcatamente punitiva che lo caratterizza.

Si attende, poi, ancora l'effettiva sostituzione degli ospedali psichiatrici giudiziari con strutture a carattere essenzialmente terapeutico destinate ad accogliere gli autori di reato affetti da disagio psichico. Questa riforma andrebbe comunque integrata da una complessiva rivisitazione della disciplina delle misure di sicurezza personali, che andrebbero concepite come misure terapeutiche e di miglioramento (sul modello tedesco e spagnolo).

## **Il 2014: riforma del sistema carcerario; iniziative per la riduzione dell'affollamento carcerario; il trattenimento degli stranieri nei CIE; salute mentale e detenzione; la necessità di politiche di decarcerizzazione.**

### **Libertà e politica penale**

Nel corso dell'ultimo anno il tema della limitazione della libertà – soprattutto, ma non soltanto attraverso il carcere – ha riscontrato un'attenzione crescente da parte del legislatore, anche grazie ai moniti rivoltigli dalla Consulta (ord. 279/2013) e dal Presidente della Repubblica, con il messaggio del 9 ottobre 2013, volto a stimolare un'organica riforma dei sistemi penitenziario e penale. L'interesse dimostrato, di recente, dal legislatore è in parte legato all'esigenza di attuazione della sentenza-pilota Torreggiani, con cui la Corte europea dei diritti umani ha imposto all'Italia l'adozione – appunto, entro il 28 maggio 2014- di misure strutturali idonee a ridurre e, in prospettiva, eliminare, il sovraffollamento penitenziario. I provvedimenti attuati dal Governo nel periodo concessogli dalla Corte per ottemperare alla sentenza sono stati ritenuti soddisfacenti dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in quanto, come vedremo, hanno determinato una riduzione non trascurabile della popolazione detenuta. Il Comitato ha quindi indicato nel giugno 2015 il termine per l'ulteriore valutazione della condizione delle carceri italiane; termine in vista del quale il Governo dovrà quantomeno completare, con la definitiva attuazione, il percorso riformatore ora soltanto iniziato.

Percorso che, se anche, forse, non realmente espressivo dell'adesione a una diversa filosofia della pena ma della mera esigenza di non incorrere in nuove condanne, ha tuttavia consentito, se non altro, l'adozione di alcuni correttivi – pur non del tutto risolutivi, ma certo importanti - al sistema penale e penitenziario, tanto sotto il profilo della custodia cautelare, quanto sotto quello della detenzione a titolo di esecuzione della condanna.

Su entrambi gli aspetti hanno agito, in particolare, i decreti-legge 78 e

146/2013 (l'ultimo dei quali convertito in legge nel febbraio 2014), con i quali si è ridotto l'ambito applicativo, per un verso delle misure cautelari e, per l'altro, delle presunzioni ostative all'accesso a misure alternative alla detenzione.

Si sono previsti, in particolare: la riduzione dei casi di applicazione della custodia cautelare; l'estensione dell'ambito applicativo dell'espulsione dello straniero, a titolo di misura alternativa alla detenzione; la stabilizzazione dell'esecuzione domiciliare per fine pena; l'ampliamento dei casi di affidamento al servizio sociale anche rispetto a pene residue di quattro anni e l'introduzione della liberazione anticipata 'speciale' (ossia di uno scomputo, dal totale della pena ancora da scontare, di ulteriori 30 giorni per semestre, a chi già fruisse o avesse fruito della liberazione anticipata "classica"), nonché l'attenuazione del trattamento sanzionatorio degli illeciti minori correlati agli stupefacenti, essi soli costituenti titolo di detenzione (per custodia cautelare o condanna definitiva) in misura pari, all'incirca, a un terzo del totale del numero dei detenuti.

Ancora, nell'ultimo anno è stata approvata la l. 67 del 2014 che – sempre con finalità deflative delle presenze in carcere - ha delegato il Governo (oltre che a depenalizzare alcuni illeciti tra i quali anche l'immigrazione irregolare), anzitutto a disciplinare pene detentive non carcerarie da eseguire presso il domicilio quali pene principali (che dunque irroghi lo stesso giudice di cognizione in sentenza e non il magistrato di sorveglianza), così riducendo l'area del carcere. Il termine per l'esercizio della delega è scaduto il 17 gennaio 2015, ma il relativo schema di decreto (che risulta essere stato inviato alla Presidenza del Consiglio da parte del Ministero della giustizia) non è ancora stato esaminato dal Consiglio dei Ministri. Si tratta di un ritardo inspiegabile e assai grave, dal momento che impedisce l'adozione di misure che potrebbero avere effetti estremamente positivi sulla situazione delle nostre carceri, riducendone le presenze in misura considerevole e adeguando il nostro sistema penale ai principi di residualità e sussidiarietà della sanzione penale (e detentiva in particolare). Stime dello stesso Ministero della giustizia calcolano in 14.054 unità l'entità della riduzione della popolazione penitenziaria (attualmente di 53.600 detenuti) che si determinerebbe con l'approvazione del decreto e che così scenderebbe, addirittura, al di sotto della capienza effettiva

delle carceri (45.135 posti). Inoltre, tale modifica non determinerebbe pregiudizio sulla sicurezza collettiva, dal momento che i detenuti interessati dalla misura (prevalentemente quanti abbiano un residuo di pena tra i due e i tre anni) non tornerebbero comunque in libertà, ma sarebbero sottoposti a detenzione domiciliare.

La stessa legge ha peraltro esteso l'ambito di applicazione del lavoro di pubblica utilità, delegando anche il Governo a prevedere la non punibilità (dichiarabile d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento) di alcuni reati puniti con sanzioni non superiori nel massimo a cinque anni di reclusione quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitudine del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno. Il relativo schema di decreto legislativo, AG 130, è all'esame delle Commissioni parlamentari e il parere reso dalla Camera circoscrive ulteriormente l'ambito di applicazione di questa causa di non punibilità, escludendola tra l'altro, oltre che nelle ipotesi in cui siano contestate aggravanti, anche nei casi di previa commissione di reati della stessa indole – ancorché ciascuno di particolare tenuità – e di dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza (per assenza del requisito dell'“occasionalità” della condotta). Al di là dell'effetto fortemente riduttivo sull'impatto del decreto che avrebbero queste modifiche, se approvate, ciò che comunque andrebbe superato è la riproposizione di categorie soggettive – quali quelle del delinquente professionale, abituale e per tendenza – espressive di un diritto penale d'autore, che imputa cioè la colpa non tanto al fatto commesso quanto al modo di essere e alla condotta di vita.

Dispiace ancor più che questi retaggi di un diritto penale illiberale e di una concezione simbolica della pena siano inseriti all'interno di un decreto, quale quello sulla non punibilità per particolare tenuità del fatto, che ha invece contenuti fortemente innovativi. Soprattutto nella parte in cui supera la tradizionale logica della discrezionalità sostitutiva che tende a rimettere sempre al giudice la scelta sulle alternative al carcere, che invece – ad eccezione della valutazione, necessariamente individuale e concreta della risocializzazione – è opzione di politica penale, come tale di competenza del legislatore, come ha rilevato lo stesso Presidente della Commissione ministeriale per la riforma del sistema sanzionatorio, Fran-



cesco Palazzo, al cui progetto il decreto si ispira.

Inoltre, la legge ha introdotto l'istituto della sospensione del procedimento (nei confronti di adulti) con messa alla prova dell'imputato, tenuto alla prestazione "di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato". Si tratta di misura dalle grandi potenzialità, soprattutto se sviluppata in chiave davvero risocializzatrice, dunque densa di contenuti rieducativi.

Per quanto ovviamente non del tutto risolutivi, i provvedimenti adottati negli ultimi due anni hanno comunque contribuito a diminuire, sia pure in minima parte, le presenze in carcere. Secondo i dati forniti dal Ministro della giustizia il 19 gennaio scorso nell'illustrare la Relazione al Parlamento sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014, al 31 dicembre scorso i detenuti presenti nelle carceri italiane erano 53.623, a fronte dei 62.536 dell'anno precedente e dei 66.000 al momento dell'emancipazione della sentenza Torreggiani, nonché degli oltre 70.000 registrati nel corso del 2010. Un lieve ma non trascurabile aumento ha anche interessato le misure alternative alla detenzione, passate a 31.962 alla data del 31 dicembre 2014, a fronte dei 29.747 dell'anno precedente e dei 22.511 del dicembre 2012. E' un dato importante, non solo per gli effetti deflattivi che ha sul sovraffollamento penitenziario, ma anche per la sicurezza collettiva, meglio garantita dalle misure alternative che dal carcere, come dimostrano i dati sulla recidiva, assai più rara nei confronti di quanti abbiano seguito percorsi di reinserimento sociale, appunto fuori dal carcere.

Il Ministro ha anche riferito di una significativa diminuzione del numero dei detenuti stranieri, anche grazie all'impulso derivante dagli accordi internazionali per agevolare l'esecuzione della pena nel Paese di provenienza.

### **Presunti innocenti**

Secondo i dati trasmessi al Ministero della giustizia da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, nel 2014 sono state accolte 995 do-

mande di risarcimento per ingiusta detenzione (ovvero per la custodia cautelare applicata a chi sia stato poi prosciolto), per un totale di 35, 2 milioni di euro liquidati, con un aumento del 41,3% rispetto ai dati del 2013, quando le domande accolte erano state 757, per un totale di euro 24, 9 milioni. Dati, questi, che si sommano ai 17 casi di errore giudiziario riconosciuti nel 2014 (a fronte dei 4 dell'anno precedente), relativi a condannati con sentenza definitiva poi riconosciuti innocenti in sede di revisione del processo, il più delle volte soggetti a detenzione non solo a seguito di condanna ma anche in attesa di giudizio.

Queste cifre rendono bene l'idea dell'urgenza di una riforma che renda davvero residuale la custodia cautelare, da applicarsi quando ogni altra misura non sia ammissibile per ragioni di difesa sociale e in presenza di un quadro probatorio sufficientemente consolidato. Infatti, la stessa idea dell'applicazione, a presunti innocenti, di una misura contenutisticamente identica a quella irrogata ai colpevoli di un reato stride con il principio del *favor libertatis* cui s'ispira il nostro ordinamento. Di qui l'esigenza di giustificare la custodia cautelare - che mai potrebbe avere la funzione di anticipare la pena- con ragioni 'tipicamente processuali' (Corte cost., sent. 64/1970), legate al contrasto del pericolo di fuga e di inquinamento probatorio, ma anche e soprattutto alla garanzia della sicurezza collettiva, in presenza di rischi derivanti dalla pericolosità sociale dell'imputato, non altrimenti fronteggiabile. E fermo restando il rispetto del principio di adeguatezza della misura cautelare, che impone di scegliere quella meno limitativa della libertà e dei diritti dell'imputato, in rapporto alle specifiche esigenze cautelari di volta in volta emergenti. Il rispetto del principio di sussidiarietà consentirebbe inoltre di minimizzare i casi di detenzione, appunto, ingiusta, perché applicata a chi, oltre che presunto, sia poi dichiarato effettivamente innocente.

In questa direzione, a partire dal d.l. 211/2011, sino al più recente d.l. 78/2013, si è operato un graduale contenimento delle ipotesi di ammissibilità della custodia cautelare in carcere, prevedendosi in particolare, con il primo, la residualità di questa misura (salvo per i delitti di maggior allarme sociale) in favore degli arresti domiciliari o del trattenimento nelle camere di sicurezza. Con il secondo decreto si è invece introdotta una modifica di carattere più strutturale, portandosi, in particolare, da 4

a 5 anni il massimo edittale previsto per i reati per i quali si consente la custodia cautelare.

Inoltre, il d.l. 92/2014 ha vietato la custodia cautelare qualora il giudice ritenga che la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni, salvo si proceda per reati di particolare gravità quali quelli di criminalità organizzata ecc. E' imputabile probabilmente, almeno in parte, a queste modifiche e ai loro effetti prodottisi nel tempo la lieve, ma comunque apprezzabile riduzione registratasi nel tasso percentuale dei detenuti in attesa di giudizio sul totale. Secondo i dati diffusi dal Ministro della giustizia in sede di Relazione al Parlamento sullo stato dell'amministrazione della giustizia nell'anno 2014, i detenuti in attesa di giudizio di primo grado sono passati dagli 11.108 del dicembre 2013 ai 9.549 del 31 dicembre 2014. La percentuale dei detenuti in attesa del giudizio di primo grado si è ridotta al 18 per cento del totale, mentre la percentuale della somma dei detenuti in attesa del giudizio di primo grado e non definitivi è scesa al 33 per cento; quando l'Italia è stata condannata dalla CEDU era oltre il 40 per cento. Contestualmente, il numero complessivo dei detenuti in custodia cautelare è passato dai 24.409 di dicembre 2013 ai 18.475 del 31 dicembre 2014. Soltanto nel 2010 i detenuti in attesa di giudizio di primo grado erano 30.184.

E' invece ancora in fase di discussione parlamentare (in quarta lettura) una proposta di legge (**A.C. 631-C**) volta a ridurre ulteriormente l'ambito di applicazione della custodia cautelare.

In particolare, il provvedimento limita la c.d. custodia cautelare obbligatoria ai soli delitti di associazione sovversiva, associazione terroristica, anche internazionale e associazione mafiosa (art. 416-bis c.p.), salvi i casi di insussistenza di esigenze cautelari. Per i restanti delitti "distrettuali" (di criminalità organizzata) e per i più gravi delitti sessuali si presume, poi, l'adeguatezza della sola custodia cautelare, salva l'insussistenza di esigenze cautelari o l'idoneità di altre misure a soddisfarle. La stessa proposta accentua la residualità del ricorso alla custodia cautelare, in particolare: ammettendola solo ove le altre misure, coercitive o interdittive, pur cumulativamente applicate, non possano soddisfare le esigenze cautelari; prevedendo, tanto in relazione al pericolo di fuga, quanto al

pericolo di reiterazione del reato, la necessità, oltre che della concretezza anche dell'attualità del pericolo, comunque escludendo che le situazioni di concreto e attuale pericolo possano essere desunte in via esclusiva dalla gravità del titolo del reato per cui si procede.

Si accentua poi l'onere motivazionale del giudice in relazione alla scelta dell'applicazione della custodia cautelare, richiedendo l'indicazione dei motivi per i quali ritenga la misura degli arresti domiciliari, accompagnata dall'uso dei braccialetti elettronici, inidonea ad assicurare le esigenze cautelari. Proprio ad evitare "carcerazioni facili" o motivazioni "appiat-tite" su quelle della Procura, si introduce l'obbligo di autonoma valutazione, da parte del giudice (pena l'annullamento dell'ordinanza cautelare), sia delle specifiche esigenze cautelari e degli indizi di colpevolezza, sia delle concrete ragioni per le quali siano stati ritenuti non rilevanti gli elementi forniti dalla difesa, nonché, in caso di applicazione della misura custodiale, l'indicazione delle concrete e specifiche ragioni per le quali le esigenze cautelari non possano essere soddisfatte con altre misure. Parallelamente, si rafforzano le garanzie dell'imputato e il contraddittorio nel processo *de libertate*.

Si accentua inoltre il principio di gradualità delle misure, in particolare consentendo al giudice, in caso di aggravamento delle esigenze cautelari, anche l'applicazione congiunta di altra misura coercitiva o interdittiva, così da minimizzare il ricorso al carcere. Con la stessa finalità, si estendono i termini massimi di durata delle misure interdittive. Si esclude, poi, la revoca della misura domiciliare in favore di quella custodiale in caso di trasgressione lieve, da parte dell'imputato, del divieto di allontanamento dalla propria abitazione. Si attenua la preclusione assoluta alla concessione degli arresti domiciliari al condannato per evasione nei 5 anni precedenti, consentendo la misura più tenue ove il giudice ritenga che il fatto sia di lieve entità e gli arresti domiciliari soddisfino comunque le esigenze cautelari.

Benché non risolutiva del tutto, questa riforma contribuirebbe comunque a limitare in misura significativa l'area della custodia cautelare, rafforzando nel contempo le garanzie della difesa. Ciò che tuttavia andrebbe previsto- anche qualora tale normativa fosse definitivamente approvata-

nel segno di un'effettiva residualità della custodia cautelare, è anzitutto l'estensione del divieto di applicazione della misura in ragione della prognosi sulla pena che sarà irrogata e l'istituzione di luoghi non custodiali di "dimora sociale" presso cui eseguire la detenzione domiciliare nei confronti di quanti non dispongano di un proprio domicilio. Il ventaglio delle misure cautelari andrebbe poi notevolmente arricchito, estendendo le ipotesi di applicazione delle misure interdittive e prevedendo, in particolare, la "prestazione di cauzione", commisurata alle condizioni economiche dell'imputato e alla gravità del fatto. Si dovrebbero in ogni caso istituire controlli d'ufficio periodici sull'inevitabilità della protrazione della custodia e disporre l'estinzione al raggiungimento di una durata pari alla metà della pena irrogata, nel rispetto di quel principio di proporzionalità che deve guidare non solo la scelta iniziale, ma anche il mantenimento della misura. Va inoltre (se non eliminata del tutto, quantomeno) limitata al solo ambito dei delitti di mafia la custodia cautelare c.d. obbligatoria.

## **L'umanità del carcere**

Nonostante i significativi progressi determinati dalle più recenti riforme, l'intollerabilità del carcere (in particolare, ma non solo) in Italia, oggi, è ormai riconosciuta e sancita dalla stessa legge, che sembra averne preso atto quasi come di una condizione inevitabile. E' in tal senso significativo che il d.l. 26 giugno 2014, n. 92, abbia introdotto uno specifico rimedio risarcitorio in favore di detenuti e internati i quali siano risultati vittime di trattamenti, appunto, inumani o degradanti, riconoscendo loro lo scomputo, dalla pena residua, di un giorno per ogni dieci di subita violazione<sup>53</sup>, ovvero (quando non possa darsi luogo allo scomputo o la violazione si sia protratta per meno di 15 giorni) la liquidazione di una somma pari a 8 euro per ogni giorno di violazione. A prescindere dalle proporzioni del ragguaglio (un giorno di libertà a fronte di dieci di tortura) e dall'entità della somma da liquidarsi (la dignità violata "vale" 8 euro?), si tratta di una (nemmeno troppo implicita) ammissione del carattere inumano

---

53 Si tratta di un rimedio che la Corte EDU ha già preso favorevolmente in considerazione, trattando un caso omologo di sovraffollamento carcerario (sent. Ananyev contro la Russia del 10 gennaio 2012).

e degradante della pena scontata dalla maggior parte dei detenuti nelle nostre carceri, che conferma ulteriormente la necessità della riduzione al minimo indispensabile dell'area di applicazione delle misure detentive.

In questo senso, sono necessarie un'organica riforma nel segno della de-penalizzazione e decarcerizzazione. Che, dunque, da un lato riduca notevolmente l'area del penalmente rilevante in favore di sanzioni (quali quelle amministrative e civili) meno afflittive ma non meno / (e anzi, generalmente più) efficaci e deterrenti di quelle penali. E, dall'altro lato, limiti il carcere ai soli casi nei quali ogni altra misura risulti insufficiente a garantire la sicurezza collettiva, tuttavia rifondando radicalmente senso e contenuto della pena detentiva, offrendo al detenuto un percorso che ne prepari gradualmente il reinserimento sociale, così riducendo anche il rischio di recidiva. Il sistema sanzionatorio va dunque estremamente diversificato, estendendo l'ambito di applicazione delle misure domiciliari (ben oltre quanto previsto dalla l. 67/2014), introducendo sanzioni a carattere prescrittivo, che promuovano percorsi comportamentali corretti e condotte riparative o conciliative – anche con il lavoro in favore della comunità, la messa alla prova o procedure di mediazione-; valorizzando le misure interdittive e le pene pecuniarie, commisurate secondo tassi periodici proporzionali alle condizioni economiche del reo e alla gravità del reato. La decarcerizzazione in astratto dovrebbe poi coniugarsi con una decarcerizzazione in concreto, basata su un rilevante ampliamento delle misure alternative e sostitutive delle pene detentive (non solo brevi), anche eliminando le condizioni ostative al loro riconoscimento, fondate sul “tipo di autore” (es. condannati per reati ‘ostativi’ di cui all’art. 4-bis l. 354/1975), non potendosi la pericolosità sociale presumersi in astratto e dovendosi comunque offrire a ciascun condannato la possibilità di svolgere un percorso di reale reinserimento sociale, fuori dal carcere.

Sembra, tuttavia, muoversi in senso esattamente opposto il progetto di riforma della normativa antimafia e dei delitti collaterali elaborato dalla Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduta dal procuratore Gratteri. Di questo progetto non è ancora stato divulgato il testo, ma dalle anticipazioni disponibili si evince come esso determinerebbe un ulteriore, significativo inasprimento delle pene previste in materia (il massimo edittale per la mera partecipazione all'as-

sociazione mafiosa arriverebbe a trent'anni), del regime penitenziario e cautelare (con attribuzione addirittura alla sola polizia penitenziaria della direzione delle carceri, che verrebbero così militarizzate), unitamente a una rilevante compressione dei diritti della difesa, non soltanto limitatamente al settore dell'antimafia, comprensiva dell'abolizione del divieto di *reformatio in pejus* in sede di appello proposto dal solo imputato (con la conseguente possibilità di aggravarne la condanna); della soppressione del rito abbreviato (e, quindi, della riduzione di pena conseguente alla scelta dell'imputato di essere giudicato allo stato degli atti acquisiti in sede investigativa, rinunciando alla fase dibattimentale); della previsione della sola videoconferenza quale modalità di partecipazione al processo per gli imputati per i reati ostativi di cui all'art. 4-bis; dell'introduzione di un'ipotesi di inammissibilità dell'appello per manifesta infondatezza; dell'abolizione del ricorso per cassazione per vizio di motivazione.

### **Le carceri per (i soli) stranieri**

Al fine di garantire che l'esecuzione della pena detentiva non segua modalità "contrarie al senso di umanità" (art. 27 Cost.), andrebbe poi effettivamente istituito il Garante per i diritti delle persone private della libertà personale. Quest'organo, previsto dal d.l. 146/2013, potrebbe infatti contribuire a prevenire, oltre che accertare e interrompere, violazioni della dignità tanto dei detenuti quanto di ogni altra persona sottoposta a misura limitativa della libertà. Si pensi agli stranieri ristretti nei c.i.e., peraltro in condizioni di degrado accertate, da ultimo, dalla Commissione diritti umani del Senato con uno specifico rapporto del 24 settembre. Rispetto a questa forma di privazione della libertà- tanto più inaccettabile perché "amministrativa", non conseguente ad alcun reato e non disposta dal giudice penale all'esito di un processo caratterizzato da adeguate garanzie – si sta registrando, di recente, una qualche attenzione. E' in tal senso significativo che, con un emendamento (dei Senatori Manconi e Lo Giudice) alla legge europea-bis (n. 161/2014), si sia ridotto dagli attuali 180 a 90 il termine massimo di permanenza nei c.i.e..

In sede di conversione del d.l. 146/2013 si è inoltre previsto che l'avvio dell'identificazione del detenuto e l'acquisizione dei documenti diplomatici necessari per il rinvio nel paese d'origine del detenuto straniero

da espellere siano anticipate al momento del suo ingresso in carcere per evitare che tali operazioni avvengano, dopo la scarcerazione, nei c.i.e., con ulteriore protrazione dello stato di limitazione della libertà, spesso solo per finalità d'identificazione.

In linea generale, pur dovendo apprezzarsi la riduzione del termine massimo di trattenimento nei c.i.e., se ne dovrebbe prevedere l'assoluta residualità- sempre che non sia possibile giungere alla totale abolizione di questa misura, in favore di forme di controllo, tali da assicurare l'effettivo rimpatrio del soggetto- oltre a una complessiva riduzione dell'area del penalmente rilevante che caratterizza, per ragioni prevalentemente simboliche, la disciplina dell'immigrazione.

Ma nel caso dei migranti, garanzia *dell'habeas corpus* vuol dire anche tutela indiretta rispetto ad espulsioni che ne possano mettere in pericolo, al rientro nel Paese di origine, la vita, la libertà, la dignità. E' questo il fine del divieto di *refoulement*, ovvero di respingimento in Paesi nei quali l'espulso potrebbe essere esposto a torture, gravi discriminazioni, violazioni dei propri diritti fondamentali. Questo divieto è spesso eluso dalla pratica delle *diplomatic assurances*, ovvero del respingimento in Paesi non sicuri, in base a mere garanzie diplomatiche, che non di rado vengono poi, nei fatti, disattese. Altrettanto importante è garantire che il respingimento avvenga in forma individuale (nel rispetto del divieto di espulsioni collettive di cui all'art. 4 Cedu), dopo un attento vaglio in ordine alla legittimazione dello straniero a richiedere, ad esempio, l'asilo, anche nel caso si tratti di respingimenti in mare. Significativa, sotto questo profilo, la sentenza del 24 ottobre 2014 con cui la Corte europea dei diritti umani ha condannato l'Italia, per la seconda volta, per le espulsioni collettive praticate nel 2009 nei confronti di trentadue cittadini afgani, due sudanesi e un eritreo, respinti verso la Grecia dal porto di Ancona, prima ancora che raggiungessero le nostre coste (ad eccezione di uno). Riprendendo gli argomenti propri della sentenza Hirsi, con cui la Cedu già nel 2012 condannava l'Italia per gli allontanamenti in mare, operati allora verso la Libia, questa afferma in primo luogo l'applicabilità del divieto di espulsioni collettive anche ai respingimenti operati in mare, dunque prima ancora che i migranti raggiungano le coste europee. La Corte ribadisce anche l'esigenza di garantire a ciascun richiedente asi-



lo che la propria istanza sia esaminata individualmente, con l'assistenza (linguistica, giuridica, amministrativa) necessaria per non rendere questo diritto fondamentale una mera formalità priva di significato.

Ancora più importante è l'indicazione complessiva che l'Unione europea può trarre dalla parte della sentenza relativa alla violazione indiretta del principio di *non refoulement*, che la Corte ravvisa anche in presenza di respingimenti, come in questo caso, verso uno Stato membro che non assicuri adeguate garanzie nel riconoscimento del diritto di asilo e che, oltretutto, potrebbe rinviare lo straniero nel Paese di provenienza, esponendolo ai rischi, per la sua incolumità e dignità, da cui tentava di fuggire (principio già affermato con *M.S.S. v. Belgio e Grecia* del 2011 e recepito dalla stessa Corte di giustizia). In linea generale si impone dunque – osserva la Corte – un'interpretazione del regolamento di Dublino (su cui si fonda il vigente sistema di asilo europeo) che sia davvero compatibile con la Convenzione e, quindi, non vanifichi i diritti dalla stessa sanciti.

Anche per superare queste lacune dell'attuale sistema, è allora indispensabile realizzare, a livello europeo, uno specifico piano di ammissione umanitaria che attui i principi di solidarietà ed equità ai quali, secondo i Trattati, deve conformarsi la “politica comune” dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione, in ogni sua fase. In questo senso, si dovrebbe “anticipare” la procedura di individuazione dei beneficiari di protezione umanitaria al momento (e al luogo) precedente la partenza, dunque in presidi internazionali presso i Paesi di origine, garantendo poi il trasferimento sicuro verso il Paese di destinazione (cfr. Manconi-Resta, *Diritti: che figura! L'Italia di nuovo condannata per un'espulsione collettiva di migranti*, in [huffingtonpost.it](http://huffingtonpost.it)).

## **Disagio mentale e detenzione**

Per quanto concerne gli internati, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 52/2014, convertito, con modificazioni dalla l. 81/2014, si è registrata una leggera ma costante diminuzione delle presenze. In particolare, secondo i dati ufficiali del Ministero, alla data del 31 ottobre 2014, gli internati erano 780, a fronte degli 880 presenti alla data del 31 gennaio 2014; dato ancora più rilevante se paragonato a quello del 2010, in cui si registrava la

presenza di ben 1.448 internati. Questa diminuzione – lieve ma comunque non trascurabile - nel numero degli internati è dovuta alla modifica apportata dal d.l. 52 alla disciplina delle misure di sicurezza detentive, per le quali è stato sancito espressamente un principio di residualità del ricovero negli ospedali psichiatrici giudiziari (che dovrebbero comunque essere sostituiti, dal prossimo 31 marzo, da strutture a carattere più marcatamente terapeutico, c.d. Rems), possibile solo qualora la pericolosità sociale del soggetto non sia altrimenti fronteggiabile. La norma precisa inoltre che essa debba essere accertata in base alle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di vita individuale, familiare e sociale, fermo restando che la pericolosità sociale non può fondarsi sulla mera assenza di programmi terapeutici individuali.

Almeno in parte, poi, la diminuzione del numero degli internati può imputarsi all'introduzione, in sede di conversione dello stesso decreto 52, i del c.d. divieto degli ergastoli bianchi, ovvero dell'internamento per un periodo superiore alla durata massima della pena per il reato commesso, anche qualora la pericolosità sociale del soggetto non possa dirsi essere venuta meno. La norma (derivante dall'approvazione dell'emendamento Manconi-Lo Giudice) mira infatti a evitare l'internamento *sinedie* dei prosciolti per vizio di mente, che parrebbe essere stato peraltro sinora alquanto frequente, anche per l'assenza di percorsi riabilitativi efficaci capaci di seguire il soggetto, una volta dimesso.

Si tratta senza dubbio di miglioramenti non trascurabili, ma che andrebbero comunque integrati all'interno di un più organico progetto di riforma che, in particolare, per evitare il cumulo tra pene e misure di sicurezza, trasformi alcune di esse in autonome misure di cura e riabilitazione, da irrogare ai soggetti con disagio psichico, al posto della (e non in aggiunta alla) pena detentiva, nei casi estremi ricorrendo all'assegnazione alle Rems.

## **Conclusioni**

Come si è accennato, anche sulla spinta della Corte europea dei diritti umani, nel nostro ordinamento si sta progressivamente, seppur lentamente affermando una linea di politica penale volta a ridurre, sia pur in parte,

la centralità che il carcere continua ad avere, ancor'oggi, nell'ambito del sistema sanzionatorio. Alcune di queste misure- figlie dell'esigenza (più o meno) contingente di ottemperare alle condizioni imposte da Strasburgo sul fronte del contrasto al sovraffollamento- hanno, però, ed avranno un impatto di sistema, contribuendo a ridurre "a regime" l'ambito di applicazione del carcere, sia a titolo di pena sia di misura cautelare. I primi dati registrati dal Ministero indicano una lieve, ma comunque apprezzabile, riduzione del numero dei detenuti, sia in attesa di giudizio sia definitivi.

Ma il sistema penale e penitenziario, nel loro complesso, esigono una complessiva e organica riforma, che garantisca effettivamente – ben al di là di quanto previsto dalle norme recenti o di quelle in fase di approvazione in Parlamento- la residualità delle misure limitative della libertà personale (e in particolare della detenzione in carcere), in favore di sanzioni realmente idonee a promuovere il reinserimento sociale del condannato (sul modello delle community sanctions) o a ricomporre – sul modello della giustizia ristorativa - la frattura generata dal reato, con misure risarcitorie e compensative.

Il diritto dell'immigrazione dovrebbe poi affrancarsi da quella dimensione prevalentemente punitiva che tuttora lo caratterizza e di cui la "detenzione amministrativa" nei c.i.e. è il più significativo, paradossale, esempio. Un'importante innovazione dovrebbe poi conseguire dall'effettiva sostituzione degli ospedali psichiatrici giudiziari con strutture a carattere essenzialmente terapeutico destinate ad accogliere gli autori di reato affetti da disagio psichico. Questa riforma andrebbe comunque integrata da una complessiva rivisitazione della disciplina delle misure di sicurezza personali, che andrebbero concepite come misure terapeutiche e di miglioramento (sul modello tedesco e spagnolo).

# LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E INFORMAZIONE

di: *Giovanna Pistorio*

## Libertà d'opinione e di informazione diritti individuali in Internet

Nell'anno 2014, a livello normativo, nulla è cambiato, se non nella fase embrionale relativa alla discussione di alcune proposte di legge. È proprio, a legislazione invariata, però, che il dibattito dottrinale diviene sempre più vivace ed acceso e che, a livello giurisprudenziale, si percorrono strade ermeneutiche inesplorate, nuove, talmente originali da condurre ad esiti finanche manipolativi del dettato normativo.

Inevitabile non constatare che, in talune occasioni, si è assistito ad una sorta di *downgrading* del livello di protezione della libertà di espressione se esercitata in rete, a fronte dell'esigenza di garantire la tutela della dignità umana, nei diversi e complessi profili in cui essa si declina.

**Purtroppo i reati e gli abusi perpetrati sul web sono in esponenziale crescita:** i dati Eurispes e Telefono Azzurro confermano che, nel 2014, il 35% degli adolescenti italiani ha subito episodi di bullismo (a fronte del 25% registrato nell'anno 2012).

## Cyberbullismo.

Per fortuna, però, aumentano notevolmente anche le denunce. Il che avviene anche e per effetto dei molteplici interventi di assistenza, prevenzione, promozione e repressione, posti in essere per far fronte a quelle destabilizzanti forme di vandalismo virtuale, meglio note come cyberbullismo.

## Libertà di espressione e negazionismo.

L'intangibilità della dignità umana va preservata e strenuamente protetta soprattutto quando la vittima, «figura simbolica e allo stesso tempo terribilmente concreta», viene lesionata, calpestata da un esercizio arbitrario della libertà di espressione e di informazione. Ancora una volta e in modo più incisivo, nell'anno 2014, si è tornati a discutere sul **disegno di legge in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, fino a giungere l'11 febbraio 2015 all'approvazione dello stesso, in Senato.**

## **Dove siamo**

Interessanti e degni di nota i fatti, gli avvenimenti, le novità giurisprudenziali e normative che nell'anno 2014 hanno riaperto il dibattito sulle problematiche relative alla libertà di espressione e di informazione.

Ci eravamo già soffermati, in particolare, su alcune delle questioni più dibattute negli anni 2012-2013, relative alle ipotesi in cui detta libertà si realizzava nella c.d. infosfera, vale a dire, nella globalità di quell'ambiente ove le informazioni si scambiano non solo attraverso i classici mass media ma soprattutto tramite la rete. In tale contesto, sono state molteplici le occasioni in cui si è affrontato il delicato tema del difficile equilibrio da dover raggiungere tra libertà di manifestazione del pensiero e libertà di informare da un lato e diritti dei singoli lesi o pregiudicati dall'esercizio di dette libertà dall'altro.

Nell'anno 2014, a livello normativo, nulla è cambiato, se non nella fase embrionale relativa alla discussione di alcune proposte di legge. È proprio, a legislazione invariata, però, che il dibattito dottrinale diviene sempre più vivace ed acceso e che, a livello giurisprudenziale, si percorrono strade ermeneutiche inesplorate, nuove, talmente originali da condurre ad esiti finanche manipolativi del dettato normativo.

Inevitabile non constatare che, in talune occasioni, si è assistito ad una sorta di *downgrading* del livello di protezione della libertà di espressione se esercitata in rete, a fronte dell'esigenza di garantire la tutela della dignità umana, nei diversi e complessi profili in cui essa si declina.

Tenuto conto delle molteplici e complesse questioni emerse e affrontate nell'anno 2014, si auspica una maggiore celerità nell'intervento del legislatore, ove previsto e necessario, al fine di realizzare un contemperamento di distinte e contrapposte esigenze. Laddove, però, ciò non sia possibile o non del tutto soddisfacente, ci si attende che il c.d. bilanciamento alla seconda potenza, operato dai giudici, possa intervenire, caso per caso, riequilibrando ragionevolmente le scelte legislative o colmando le lacune.

## **Il 2014: Regolamento Europeo per il diritto alla Privacy. Diffamazione, diritto all'oblio e libertà di espressione in Rete; cyberbullismo; Negazionismo.**

Per quel che riguarda i rapporti tra libertà di manifestazione del pensiero e privacy, nell'anno 2014, proposte normative e decisioni giurisdizionali hanno suscitato molteplici discussioni sul tema.

In ambito sovranazionale, si fa sempre più intenso e vivace il dibattito sul testo del **nuovo Regolamento europeo per la privacy**, proposto il 25 gennaio 2013. Non si tratta di una semplice revisione della normativa in vigore - la direttiva 95/46/EC, recepita in Italia con legge n. 675/96 e modificata con dlgs n. 196/03 - ma di una modifica più significativa e radicale, tenuto conto sia delle novità apportate dal Trattato di Lisbona, tra le quali, ad esempio, l'inserimento del diritto alla privacy nel primo pilastro, sia dell'esigenza di ragionare in una dimensione costituzionale, al fine di «garantire la tenuta delle norme rispetto ad una realtà che vede digitalizzarsi completamente le nostre vite»<sup>54</sup>.

In ambito interno, si continua a discutere su alcuni progetti di legge. In particolare, è in esame, al momento, **la proposta di legge sulla diffamazione**, presentata il 18 ottobre 2013, nella parte relativa all'individuazione dei soggetti responsabili e delle pene applicabili e con riguardo al diritto all'oblio, nella misura in cui si prevede che la parte lesa da diffamazione possa chiedere l'eliminazione dei contenuti e dei propri dati personali.

### **Diffamazione, diritto all'oblio e libertà di espressione in Rete.**

La questione, alquanto delicata e problematica, nasce e si sviluppa in tal senso, forse, anche alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ed, in particolare, della decisione 13 maggio 2014, *Google Spain*.

Il fatto è ormai noto.

---

<sup>54</sup> Così, S. RODOTÀ, *Intervento* all'evento organizzato dall'Accademia italiana del Codice di Internet, presso la sala Spazio Europa, a Roma, il 13 novembre 2014.

Nel 2010, il sig. Mario Costeja González, cittadino spagnolo, presentava reclamo all'Agencia spagnola per la protezione dei dati personali (AEPD), contro l'editore di un quotidiano spagnolo, La Vanguardia Ediciones SL e contro Google Spain e Google Inc, poiché inserendo il proprio nome nel motore di ricerca di Google si ottenevano due link verso due pagine del quotidiano che riportavano la notizia di una vicenda giudiziaria, relativa ad una vendita all'asta di immobili organizzata a seguito di un pignoramento effettuato per la riscossione coattiva di crediti previdenziali nei propri confronti, conclusasi più di dieci anni prima. Si chiedeva, pertanto, al quotidiano di eliminare o modificare le pagine in questione e a Google Spain e Google Inc di sopprimere o occultare i dati personali dell'interessato, affinché non comparissero più tra i risultati di ricerca, riferendosi ad una questione ormai definitivamente risolta e priva di ogni attuale rilevanza. L'AEPD respingeva il reclamo nei confronti del primo, ritenendo legittima la pubblicazione della notizia e lo accoglieva nei confronti dei secondi. Impugnata la decisione da parte di questi ultimi dinanzi alla Audiencia Nacional, la questione giungeva, mediante rinvio pregiudiziale, alla Corte di giustizia.

Si era già dato uno sguardo, sovranazionale ed interno, al contesto in cui la decisione dei giudici di Lussemburgo si inserisce.

Moltissimi infatti i casi in cui, già negli anni precedenti, in nome della libertà informatica, quale declinazione digitale del diritto alla riservatezza, si invocava il diritto all'oblio, inteso come diritto dell'interessato ad ottenere vuoi la cancellazione di dati personali che non rappresentano più la propria identità personale, vuoi la rettifica, l'aggiornamento, la contestualizzazione del dato e quindi della notizia, sul presupposto che «una notizia non aggiornata non è una notizia vera»<sup>55</sup>.

In tal senso, come già rilevato, si è espressa, nell'ordinamento giuridico nazionale, la Corte di Cassazione nella sentenza n. 5525 del 2012. Secondo i giudici della Suprema Corte nella delicata operazione di bilanciamento tra libertà di espressione, libera manifestazione del pensiero, diritto di accesso alle informazioni da un lato e salvaguardia dell'identità digitale dall'altro, deve prevalere il diritto del singolo alla correttezza e

---

55 In tal senso, cfr. Cass., sent. n. 5525 del 2012.

completezza delle informazioni che, pubblicate sul web, contribuiscono a determinarne l'immagine sociale.

Dello stesso orientamento il garante per la Protezione dei dati personali che, in più occasioni, come già esaminato, ha ordinato agli editori di vari giornali di predisporre strumenti volti all'aggiornamento e/o all'integrazione di notizie originariamente pubblicate in rete, per evitare che tutto ciò che è inserito nel web rimanga «una memoria illimitata e senza tempo»<sup>56</sup>.

A livello europeo, la Corte dei diritti dell'Uomo, nella sentenza 16 luglio 2013, ritenendo che la cancellazione della notizia fosse una misura eccessiva, sproporzionata e lesiva della libertà di espressione, disponeva l'integrazione, con una nota aggiuntiva di un articolo in precedenza pubblicato su un giornale *on line*.

Ben diverso l'orientamento espresso dall'avvocato generale Niilo Jääskinen nelle conclusioni presentate il 25 giugno 2013, proprio in merito al caso *Google Spain*. La modifica, in qualunque modo apportata, a precedenti pubblicazioni digitalizzate, non solo, secondo l'avvocato, «equivarrebbe ad un falso storico», ma implicherebbe un ingiustificato sacrificio di diritti primari, tra i quali «la libertà di espressione e di informazione».

Ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce, si spiega e si giustifica il vivace dibattito sorto a seguito della decisione resa nel maggio 2014 dalla Corte di giustizia, ora acclamata come «una chiara vittoria per la protezione dei dati personali»<sup>57</sup>, ora fortemente osteggiata, in quanto pericolosa per la libertà di espressione<sup>58</sup>, ora ampiamente discussa perché, come un «vaso di Pandora (...) apre molti più problemi di quanti apparentemente ne risolva»<sup>59</sup>.

---

56 In tal senso, cfr. T.E. FROSINI, *Diritto all'oblio e Internet*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, 3.

57 In tal senso, si è espresso il Commissario della Giustizia dell'Unione europea, Viviane Reding.

58 In tal senso si è espresso Jimmy Wales, fondatore di Wikipedia.

59 Per tale orientamento, cfr. F. PIZZETTI, *La decisione della Corte di giustizia sul caso Google Spain: più problemi che soluzioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, 3.



Innanzitutto, rispetto alla soluzione caldeggiata dall'avvocato generale, il percorso argomentativo seguito dai giudici di Lussemburgo si colloca sul versante diametralmente opposto. Secondo la Corte, le operazioni di raccolta, registrazione, estrazione, inserimento dei dati effettuate dal gestore di un motore di ricerca devono essere qualificate come trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 2, lett. b), della direttiva 95/46 CE sulla privacy ed espongono dunque - insieme agli editori dei siti web - il gestore stesso alle responsabilità che ne conseguono, ai sensi del medesimo art. 2, lett. d).

Una responsabilità dai contorni, però, poco chiari e definiti. La rapidità e la secca assertività che caratterizzano siffatta affermazione, non sorretta da un impianto argomentativo idoneo a giustificare le modalità e la tempestiva per far valere tale responsabilità hanno suscitato, infatti, dubbi e perplessità<sup>60</sup>.

Nell'ambito di tali responsabilità rientra, peraltro, in presenza di determinate condizioni, l'obbligo di «sopprimere dall'elenco dei risultati che appare a seguito di una ricerca effettuata a partire dal nome di una persona, dei link verso pagine web pubblicate da terzi e contenenti informazioni relative a questa persona, anche nel caso in cui tale nome o tali informazioni non vengano previamente o simultaneamente cancellati dalle pagine web di cui trattasi, e ciò eventualmente anche quando la loro pubblicazione su tali pagine web sia di per sé lecita»<sup>61</sup>.

In altre parole, al contrario di quanto proposto dall'avvocato generale, la Corte di giustizia, nel delicato equilibrio dei vari interessi in gioco, ha ritenuto prioritario soddisfare le esigenze di tutela del diritto alla protezione dei dati personali su internet, sacrificando sia l'interesse economico del gestore del motore di ricerca, sia quelle libertà di informazione e di espressione che l'avvocato generale qualificava invece come diritti «primari».

Unica eccezione alla regola che consentirebbe la prevalenza dell'interes-

---

60 In tal senso, cfr. cfr. F. PIZZETTI, *La decisione della Corte di giustizia sul caso Google Spain: più problemi che soluzioni*, cit. 3 e ss.

61 Corte di giustizia, sent. 13 maggio 2014, *Google Spain*.

se degli utenti di internet di accedere all'informazione di cui l'interessato chiede l'oblio - anche essa definita, peraltro, in modo poco chiaro - è ammessa qualora «risultasse, per ragioni particolari, come il ruolo ricoperto da tale persona nella vita pubblica, che l'ingerenza nei suoi diritti fondamentali è giustificata dall'interesse preponderante del pubblico (...) ad avere accesso all'informazione di cui trattasi».

A livello sostanziale, dunque, la decisione della Corte di Lussemburgo mostra un decisivo e significativo rafforzamento della posizione giuridica del singolo<sup>62</sup>, in quanto titolare del diritto all'oblio che, assumendo un profilo multiforme, viene concepito come potere di disporre dei propri dati, ovvero delle notizie che lo riguardano, per ottenere, a seconda delle varie circostanze concrete, ora la contestualizzazione del dato, la completezza dell'informazione e dunque «una memoria storica aggiornata e trasparente» ora l'oscuramento, la rimozione di ciò che non è più parte della sua identità personale<sup>63</sup>, impedendo, se necessario, dunque, che tutto ciò che è stato inserito nel web rimanga «come una memoria illimitata e senza tempo»<sup>64</sup>.

A livello formale, il bilanciamento del tutto asimmetrico, sbilanciato, a favore delle ragioni della privacy emerge con chiarezza alla luce dei parametri cui la Corte è ricorsa: solo gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali, relativi alla Riservatezza e alla Protezione dei dati personali - rispetto ai quali si procede ad una lettura assiologicamente orientata, se non addirittura manipolativa, della direttiva stessa - e nessun riferimento, invece, agli articoli 11, sulla libertà di espressione e 16, sulla libertà di iniziativa economica, che scompaiono del tutto - rispetto alle conclusioni dell'avvocato generale - nell'apparato argomentativo della Corte<sup>65</sup>.

---

62 Per tale orientamento, cfr. O. POLLICINO, *Interpretazione o manipolazione? La Corte di giustizia definisce un nuovo diritto alla privacy digitale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3/2014, 16.

63 Così, S. DI MINCO, *Il diritto all'oblio e la sentenza della Corte di giustizia 13 maggio 2014*, Google Spain, in [www.ildocumentodigitale.com](http://www.ildocumentodigitale.com), n.21/MMXIV, 3.

64 In tal senso, cfr. T.E. FROSINI, *Diritto all'oblio e Internet*, cit., 3.

65 Per tale orientamento, cfr. O. POLLICINO, *Interpretazione o manipolazione? La Corte di giustizia definisce un nuovo diritto alla privacy digitale*, cit. 17.

Inevitabile non riconoscere, dunque, che, a fronte dell'inarrestabile processo di evoluzione che caratterizza la nuova dimensione del costituzionalismo globalizzato<sup>66</sup>, si assiste ad una vera e propria rimodulazione, palesemente verso il basso, dell'ambito di protezione riconosciuto alla libertà di manifestazione del pensiero, se esercitata sul web, laddove cioè, in assenza di successivi interventi, la pubblicazione delle notizie può rimanere cristallizzata nello spazio digitale, senza limiti di tempo. Qualora l'interessato abbia interesse ad evitare che ciò accada, il riconoscimento e la tutela del diritto all'oblio e dunque del diritto a contestualizzare o eliminare i propri dati personali appare indispensabile per impedire che «la vita passata possa costituire un ostacolo per la vita presente e possa ledere la propria dignità umana»<sup>67</sup>.

In tal senso, la tutela della dignità passa (anche) attraverso il diritto all'oblio.

### **Cyberbullismo.**

Il desiderio di rimuovere dalla realtà virtuale, oltre che da quella reale, ogni dato della propria persona e soprattutto gli insulti, le bestemmie e il turpiloquio sessuale bramava nel cuore della “piccola” Aurora, 14 anni, il cui nome si aggiunge, nel maggio 2014, a quell'interminabile elenco delle vittime del cyberbullismo che, incapaci di reagire e difendersi, finiscono con il togliersi la vita.

La tutela della dignità umana va garantita e protetta anche e soprattutto nei confronti dei minori, a fronte della piena e talvolta incondizionata libertà di espressione manifestata in rete.

Purtroppo i reati e gli abusi perpetrati sul web sono in esponenziale crescita: i dati Eurispes e Telefono Azzurro confermano che, nel 2014, il 35% degli adolescenti italiani ha subito episodi di bullismo (a fronte del 25% registrato nell'anno 2012).

---

66 Sul tema, cfr. P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, Relazione al Convegno annuale AIC, *Costituzionalismo e globalizzazione*, Salerno, 23-24 novembre 2012.

67 In tal senso, cfr. T.E. FROSINI, *Diritto all'oblio e Internet*, cit., 6.

Per fortuna, però, aumentano notevolmente anche le denunce. Il che avviene anche e per effetto dei molteplici interventi di assistenza, prevenzione, promozione e repressione, posti in essere per far fronte a quelle destabilizzanti forme di vandalismo virtuale, meglio note come cyberbullismo.

Quanto alle forme di assistenza, il Telefono Azzurro, nell'ambito della campagna "Fermiamo il bullismo. Adesso", ha disposto l'attivazione di un numero verde per sostenere le vittime ed incrementare la discussione e il confronto, al fine di contenere ed arginare la pericolosità del fenomeno.

Quanto alle forme di prevenzione, nel maggio 2014, Facebook Italia, insieme a Save the children e al Telefono Azzurro, ha lanciato una piattaforma di prevenzione contro il cyberbullismo, "Fermiamo il bullismo. Presentazione di strumenti, suggerimenti e programmi per aiutare le persone a difendere se stesse e gli altri", al fine di condividere informazioni, esperienze, strategie per arginare l'incessante dilagare del fenomeno. Si tratta, dunque, di un'iniziativa rivolta non solo ai giovani, vittime o autori di atti vandalici in rete, ma anche agli adulti per attivare un circuito utile ed efficace di prevenzione e tutela.

Quanto agli interventi di promozione, nell'ambito di vari programmi attivati in differenti contesti scolastici, si è ritenuto indispensabile coinvolgere attivamente e in modo significativo i minori stessi, affinché questi ultimi, anziché meri spettatori, diventino attori protagonisti della realtà virtuale.

Quanto agli strumenti di repressione, la Direttiva sul cyberbullismo, adottata il 15 marzo 2014 dal Ministero della Pubblica Istruzione, prevede rigide sanzioni disciplinari che arrivano fino all'allontanamento dalla scuola, a fronte non solo di atti di violenza fisica e psicologica, ma anche di comportamenti espressamente vietati, tra i quali, ad esempio, l'uso del cellulare durante l'orario scolastico. Detto strumento non solo rappresenta infatti un evidente elemento di distrazione, ma può consentire, con estrema facilità, tramite foto e video, ad esempio, la pericolosa e destabilizzante diffusione di immagini offensive o denigratorie. Severe sanzioni sono previste anche a carico delle famiglie e delle scuole. La Direttiva sul

cyberbullismo ha introdotto infatti il c.d. “patto di corresponsabilità”, incitando le scuole ad attivare un canale diretto con le famiglie per rendere edotte quest’ultime, soprattutto se analfabete o prive di dimestichezza nel campo informatico, che la pubblicazione in rete, ad opera di un minore, di commenti offensivi e ingiuriosi, di immagini lesive della dignità a danno di altri minori, non è un gioco tra ragazzi, ma è una fattispecie criminosa, la cui gravità risulta ampliata dal mezzo comunicativo prescelto. A fronte di comportamenti posti in essere da minori, i genitori rispondono quindi per *culpa in educando* e *in vigilando*, ex art. 2048, comma 1, c.c. e dunque non solo sul piano educativo, bensì su quello giuridico. Sono altresì previste, a carico delle scuole, severe sanzioni, per omesso controllo nello svolgimento di attività realizzate nell’ambiente scolastico tramite gli strumenti informatici. La rete scolastica, ad esempio, non può essere liberamente accessibile, ma deve essere subordinata all’utilizzo di credenziali di autenticazione.

La rete è e resta uno spazio libero, ove è consentito esprimere democraticamente i propri pensieri e le proprie idee, ma è altrettanto indispensabile che essa sia regolamentata poiché l’assenza di regole «non è affatto garanzia di libertà, ma spesso affermazione di prepotenza»<sup>68</sup>, che consente al più forte di abusare degli strumenti di comunicazione digitale per incidere prepotentemente sulla dignità altrui, disprezzandola, umiliandola, arrivando fino al punto, alle volte, di distruggerla.

### **Libertà di espressione e negazionismo.**

L’intangibilità della dignità umana va preservata e strenuamente protetta soprattutto quando la vittima, «figura simbolica e allo stesso tempo terribilmente concreta», viene lesionata, calpestata da un esercizio arbitrario della libertà di espressione e di informazione<sup>69</sup>. Ancora una volta e in modo più incisivo, nell’anno 2014, si è tornati a discutere sul disegno di legge in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l’umanità e crimini di guerra, fino a giungere l’11 febbraio

---

68 In tal senso, si è espressa la presidente della Camera, Laura Boldrini, aprendo a Montecitorio il Convegno “Verso una Costituzione per Internet?”, il 16 giugno 2014.

69 In tal senso, si è espresso il senatore Luigi Manconi.

2015 all'approvazione dello stesso, in Senato<sup>70</sup>. Si attende ora che il disegno di legge contro il negazionismo venga discusso (e approvato) dalla Camera.

Non si tratta dell'introduzione di un reato di opinione, bensì della modifica all'art. 3 della legge n. 654 del 13 ottobre 1975, nella parte in cui si aggiunge, con il comma 3-bis, un'aggravante di pena di tre anni alle condotte istigatorie commesse pubblicamente, qualora la propaganda, la pubblica istigazione e il pubblico incitamento si fondino «in tutto o in parte sulla negazione della Shoah ovvero dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra», come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto della Corte penale internazionale.

Dubbi e perplessità sulla via prescelta vengono espressi da chi, ritenendo che il negazionismo debba essere contrastato sul piano culturale e sociale, propone la sede scientifica come luogo idoneo a smentire le tesi negazioniste, non quella giudiziaria<sup>71</sup>.

Critiche più aspre provengono da chi legge nel disegno di legge in esame un'inevitabile limitazione della libertà di pensiero e di ricerca storiografica e teme che esso possa trasformarsi in «un boomerang terribile per gli stessi ebrei»<sup>72</sup>.

Entusiasmo e commozione vengono manifestati invece dalla comunità ebraica a fronte di «un provvedimento che costituisce un baluardo per la difesa della libertà di tutti»<sup>73</sup>.

Soddisfazione ed orgoglio vengono mostrati dal Presidente del Senato per l'approvazione «ad amplissima maggioranza, quasi all'unanimità», di un disegno di legge, «condiviso ed equilibrato», con cui l'Italia, allineandosi a molti altri Paesi europei, è riuscita a san-

---

70 Il disegno di legge è stato approvato con 234 voti favorevoli, 8 astenuti e 3 voti contrari.

71 In tal senso, cfr. l'orientamento della senatrice a vita Elena Cattaneo, astenutasi nella votazione sul disegno di legge.

72 Così si è espresso il senatore Carlo Giovanardi.

73 In tal senso, si è espresso il presidente della Comunità Ebraica di Roma Riccardo Pacifici, a seguito della modifica approvata in Senato.

zionare una condotta terribilmente lesiva della dignità umana, senza sacrificare la libera espressione di opinioni e di ricerca storica. Nel disegno di legge approvato dal Senato, infatti, non è la libertà di manifestazione del pensiero pura e semplice ad esser limitata ma è l'effetto dell'esercizio arbitrario della stessa, se e nella misura in cui comporti una vera e propria discriminazione e violazione della dignità.

D'altra parte, come più volte rilevato, nel corso della trattazione, è spesso assai labile il confine tra libertà di espressione e lesione dell'altrui dignità. Ed è proprio su tale confine, in un equilibrio precarissimo, che si colloca l'arduo compito delle istituzioni di intervenire per realizzare quel ragionevole bilanciamento in grado di tutelare l'intangibilità della dignità umana e garantire, contestualmente, la libera manifestazione del pensiero, quale vessillo di ogni Stato democratico.

# DATI SENSIBILI RISERVATEZZA E OBLIO

*di: Federica Resta*

**esigenza di revisione della disciplina del rapporto tra privacy e informazione.**

Il tentativo, praticato in quest'anno, di **aggiornare in tal senso il codice deontologico dei giornalisti, non si è compiuto** e, anzi, si sono verificate diverse violazioni, soprattutto sul terreno della cronaca giudiziaria. In assenza di modifica delle norme deontologiche, un eventuale intervento legislativo dovrebbe allora tenere conto di questi precedenti, anche cogliendo l'occasione per disciplinare compiutamente procedure e criteri per l'esercizio del "diritto all'oblio", sancito dalla Corte di giustizia Europea ad aprile 2014.

**Garanzie nel trattamento di dati personali per fini di pubblica sicurezza.**

L'esigenza si rafforza ancor di più oggi, dopo le modifiche apportate dal d.l. antiterrorismo a questa disciplina. La sentenza della Corte di giustizia, di aprile, sulla conservazione dei tabulati per fini di giustizia ha poi reso evidente **l'esigenza di una revisione della disciplina interna, che tenga conto della gravità dei reati per cui si proceda e rafforzi le garanzie giurisdizionali.**

**Pubblicità degli atti giudiziari e diritto alla Privacy**

Nel corso dell'anno, a seguito della **decisione della Cassazione di pubblicare le sentenze civili e penali degli ultimi 5 anni**, è poi emersa l'esigenza di una revisione della disciplina che garantisca la più ampia pubblicità previa, però, anonimizzazione, così da coniugare riservatezza delle parti (e dei terzi); diritto al reinserimento sociale del condannato e presunzione d'innocenza per l'imputato; ampia accessibilità, da parte di ciascuno, al patrimonio giuridico collettivo, di cui le pronunce giurisdizionali costituiscono elemento essenziale.



## **Dove siamo**

Nel rapporto 2013 segnalavamo, in particolare, l'esigenza di una revisione della disciplina del rapporto tra privacy e informazione, tale da tenere conto anche dell'effetto che la pubblicazione in rete ha sulle violazioni della riservatezza, amplificandole in maniera esponenziale e da sancire garanzie ulteriori per i soggetti meritevoli di una tutela rafforzata – in particolare minori, vittime e detenuti o arrestati –, nonché per l'effettivo rispetto della presunzione d'innocenza. Il tentativo, praticato in quest'anno, di aggiornare in tal senso il codice deontologico dei giornalisti, non si è compiuto e, anzi, si sono verificate diverse violazioni, soprattutto sul terreno della cronaca giudiziaria. In assenza di modifica delle norme deontologiche, un eventuale intervento legislativo dovrebbe allora tenere conto di questi precedenti, anche cogliendo l'occasione per disciplinare compiutamente procedure e criteri per l'esercizio del “diritto all'oblio”, sancito dalla Corte di giustizia ad aprile scorso.

Auspicavamo anche maggiori garanzie nel trattamento di dati personali per fini di pubblica sicurezza: l'esigenza si rafforza ancor di più oggi, dopo le modifiche apportate dal d.l. antiterrorismo a questa disciplina. La sentenza della Corte di giustizia, di aprile, sulla conservazione dei tabulati per fini di giustizia ha poi reso evidente l'esigenza di una revisione della disciplina interna, che tenga conto della gravità dei reati per cui si proceda e rafforzi le garanzie giurisdizionali.

Nel corso dell'anno, a seguito della decisione della Cassazione di pubblicare le sentenze civili e penali degli ultimi 5 anni, è poi emersa l'esigenza di una revisione della disciplina che garantisca la più ampia pubblicità previa, però, anonimizzazione, così da coniugare riservatezza delle parti (e dei terzi); diritto al reinserimento sociale del condannato e presunzione d'innocenza per l'imputato; ampia accessibilità, da parte di ciascuno, al patrimonio giuridico collettivo, di cui le pronunce giurisdizionali costituiscono elemento essenziale.

## **Il 2014: Privacy e intelligence; habeas data; Internet; informazione e dignità; misure antiterrorismo.**

### **I contesti europeo e internazionale**

#### **Il “costo” della privacy**

Nel 2014 diversi avvenimenti hanno riportato al centro del dibattito pubblico il diritto alla protezione dei dati personali, quale diritto d’“inviolata personalità” senza il quale la democrazia rischia di cedere alla logica totalitaria dell’uomo di vetro e la rete di ridursi a spazio anomico dove globalizzare non le libertà ma l’indifferenza ai diritti..

In tal senso è stata indubbiamente determinante la consapevolezza raggiunta, a livello mondiale, in seguito al Datagate, sulle massive acquisizioni di dati personali realizzate dai servizi di intelligence statunitensi, ai danni di cittadini americani e non, a prescindere da indizi di reità o dal coinvolgimento in attività criminali. Si è trattato di rivelazioni importanti, pur con tutti i limiti derivanti dal carattere classificato di molte delle notizie diffuse, sulle quali la stessa replica del Governo Usa ha spesso opposto il segreto per ragioni di sicurezza nazionale. Si è infatti potuto riflettere, a livello mondiale, non solo sugli illeciti commessi dalle agenzie d’intelligence (e dunque sulla “patologia” di un’azione antiterrorismo così concepita), ma sugli eccessi connessi persino al *fisiologico* esercizio di poteri così pervasivi e sottratti a controlli di organi esterni (soprattutto giurisdizionali) e a presupposti effettivamente selettivi. Il dibattito che ne è seguito ha favorito, a livello globale, una presa di coscienza dell’importanza della privacy quale necessario presupposto di democrazia e libertà, rimodulando l’equilibrio tra sicurezza pubblica e diritti individuali, nell’America post-11 settembre troppo sbilanciato in favore della prima.

Ne è uscito anche rafforzato il modello europeo di disciplina della privacy e, in generale, l’orientamento adottato in Europa per garantire che il contrasto del crimine non comprima del tutto il nucleo essenziale dei diritti fondamentali che, come sancisce la Carta di Nizza, deve restare in-

tangibile. Doveva molto al paradigma europeo, in particolare, la revisione – proposta dall’Amministrazione Obama, con il Freedom Act – della disciplina statunitense degli strumenti investigativi delle agenzie d’intelligence, in favore di una reale giurisdizionalizzazione delle procedure e di una maggiore selettività e tassatività dei presupposti di tali misure, da limitarsi ai soggetti effettivamente pericolosi. Tale provvedimento è stato tuttavia respinto, per due soli voti, il 19 novembre 2014, da un Senato a maggioranza ancora democratica.

E’ invece figlia della stessa sensibilità che ispirava il Freedom Act la sentenza di maggio 2014, con cui la Corte Suprema ha esteso alla perquisizione dei cellulari le garanzie (in particolare: il mandato giurisdizionale) previste per le misure limitative della libertà. L’aver riconosciuto la necessità del mandato giudiziale per la perquisizione del cellulare significa, in primo luogo, aver sottratto un così invasivo atto investigativo alla discrezionalità dei controlli di polizia. Assicurando, così, mediante il vaglio giurisdizionale, il rispetto del principio di legalità nell’accesso a un dispositivo suscettibile di rivelare - e negli aspetti più intimi- “l’intera vita privata” dell’interessato; i suoi “*interessi e preoccupazioni*“, oltre che i suoi “*singoli spostamenti minuto per minuto*“. Pertanto – scrive il giudice Roberts- “*la perquisizione di un cellulare espone (...) al governo molto più che la più minuziosa delle perquisizioni della propria abitazione (...). Il fatto che la tecnologia consenta ora a un individuo di portare tutte quelle informazioni nel palmo di una mano non le rende per questo meno degne della protezione per cui hanno combattuto i padri fondatori*”.

Si tratta, dunque, del doveroso riconoscimento della specificità dei moderni strumenti di comunicazione, che per la loro idoneità a racchiudere al loro interno quanto di più privato abbiamo, necessitano della massima tutela accordata dall’ordinamento ai diritti di libertà, attraverso le garanzie del principio di legalità e della riserva di giurisdizione. Nell’estendere, dunque, alla perquisizione del cellulare le garanzie previste per le misure limitative della libertà, questa sentenza ribadisce ancora una volta come la protezione dati sia, oggi, il presupposto essenziale per la tutela della nostra libertà; *l’habeas data* è, insomma, la proiezione dell’*habeas corpus* nell’era di internet. L’intangibilità della nostra sfera privata pas-

sa, dunque, dalla protezione dei nostri dati personali, la cui limitazione è ammissibile solo nel rispetto delle garanzie sancite dalla legge, così da coniugare libertà e sicurezza. E' questo il "costo della privacy", cui allude la sentenza, ma è in realtà il valore della libertà e della democrazia.

E in questo senso la sentenza (approvata, significativamente, all'unanimità, su relazione di un giudice d'area repubblicana) riporta il bilanciamento tra libertà e sicurezza all'autentico spirito del costituzionalismo americano, tradito dalle leggi emergenziali post-11 settembre e riscoperto oggi, con il Datagate, assieme al valore della privacy quale irrinunciabile presidio di libertà.

### **Dal Datagate all'Habeas Data**

L'esigenza di rimodulare il bilanciamento tra sicurezza e privacy (libertà in genere) ispira del resto anche la sentenza Digital Rights dell'aprile 2014, con cui la Corte di giustizia ha dichiarato l'illegittimità della direttiva sulla *data retention*, nella parte in cui autorizzava l'acquisizione dei tabulati per generiche esigenze di sicurezza, anche in assenza del vaglio giudiziale e di specifici presupposti di pericolosità del soggetto, consentendo oltretutto il trasferimento di questi dati in territori extra-Ue e dunque il loro utilizzo secondo discipline assai meno garantiste di quella europea.

Si tratta, dunque, della riaffermazione, a tutela dei cittadini, del bilanciamento tra libertà e sicurezza, ben espresso dalla Corte tedesca sulla Rasterfahndung (schedatura di massa per fini di polizia): "la Costituzione esclude il perseguimento dello scopo della sicurezza assoluta a prezzo dell'annullamento della libertà". In quella sentenza, come in quella del 2007 sulle intercettazioni indirette, la Corte sottolinea l'esigenza di tutelare anche la legittima aspettativa di riservatezza che si deve avere nelle proprie comunicazioni, in quanto la sola percezione di poter essere controllati è essa stessa perdita di libertà (proprio come l'incubo di non essere mai soli nel Panopticon di Foucault).

In questa difesa, tutta europea, dello Stato di diritto sullo Stato di prevenzione (Denninger) la protezione dati- sancita dalla Carta di Nizza come presupposto di libertà e dignità- gioca un ruolo essenziale, tutelando i citta-

dini da ogni forma di sorveglianza, ovviamente tanto più pervasiva quanto più forte sia il potere di cui è espressione. La protezione dati è, in un certo senso, la “cifra” del modello europeo di bilanciamento tra libertà e sicurezza, cui gli stessi Usa (pur al netto della bocciatura del Freedom Act) sembrano rivolgersi, dopo il Datagate, per un più forte riconoscimento dell’Habeas Data.

Altrettanto importante la sentenza del maggio 2014 sul “diritto all’oblio”, con cui la Corte di giustizia ha imposto a un motore di ricerca (con la sede principale in territorio extra-Ue, quale Google), la deindicizzazione di dati (relativi a un pignoramento subito dal ricorrente) pur veritieri, ma inerenti una vicenda risalente a 15 anni prima, il cui interesse era quindi sfumato in misura tale da giustificare la rimozione non dagli archivi dei giornali, ma dai motori di ricerca generalisti, così contenendo il danno all’immagine del ricorrente, derivante dalla perenne associazione (quasi uno stigma) tra il suo nome e quella vicenda. Se l’interesse pubblico- pur affievolito nella sua attualità- può infatti legittimare, in casi del genere, la permanenza della notizia nel sito-sorgente, consentendo così la piena ricostruzione storica della vicenda, proprio il decorso del tempo può, invece, imporne la sottrazione ai motori di ricerca e alla loro attività di “profilazione”. La sentenza ben chiarisce, infatti, come il servizio offerto dai motori di ricerca sottenda non solo un vero e proprio trattamento di dati personali ma, soprattutto, un’ingerenza nella vita privata assai più rilevante di quella che deriva dalla pubblicazione della singola pagina web, poiché offre una visione complessiva, strutturata delle informazioni relative a una persona; un profilo dettagliato, impossibile da ottenere diversamente e con il rischio della de- contestualizzazione delle informazioni indicizzate.

Un conto è, insomma, mantenere integro l’archivio telematico delle testate e così consentire la ricostruzione storica e diacronica delle vicende comunque dotate di rilevanza pubblica: profilo, questo, sul quale la sentenza non interviene in alcun modo a limitare il diritto di (e all’) informazione. Altro conto è, invece, consentire l’incondizionata reperibilità in rete di un atto, isolatamente considerato ed estrapolato dal contesto,

a partire dalla mera digitazione di una parola (peggio se un nome) su un motore di ricerca, magari con la funzione di completamento automatico che vi associ un giudizio o dato negativi (es. l'attributo "mafioso" che può essere associato automaticamente dal motore di ricerca, digitando sulla stringa il nominativo di un soggetto poi prosciolto dall'accusa di associazione mafiosa: è un caso esaminato dal Garante italiano).

La sentenza ha avuto ricadute importanti, non solo nei rapporti tra cittadini e motori di ricerca (destinatari di innumerevoli istanze di deindicizzazione), ma anche nelle istituzioni di ciascun Paese europeo, che stanno valutando le migliori soluzioni per attuarne i principi. Ma soprattutto, essa ha avuto il merito di sancire il primato del diritto alla riservatezza (anche nella sua componente più "dinamica" quale, appunto, l'oblio) sugli interessi del mercato, ai quali il primo – quale diritto fondamentale – non può essere sacrificato.

Idea, questa, che almeno in parte ispira anche il draft di Regolamento europeo sulla protezione dati, in via di definitiva approvazione. Tra innovazioni e continuità, esso rappresenterà il quadro giuridico di riferimento per la protezione dati, rafforzando in più parti le garanzie dei singoli rispetto al potere dei grandi provider e in genere dei protagonisti della "data economy".

## **Il diritto interno . Per un Internet Bill of Rights**

E' probabilmente anche figlia di questa rinnovata attenzione al diritto alla protezione dei dati personali l'iniziativa dell'adozione – da parte di una Commissione *ad hoc* della Camera dei deputati – della Dichiarazione dei diritti in internet, la cui bozza è attualmente in fase di consultazione pubblica. Si tratta di una decisione importante, in primo luogo perché traduce finalmente in un atto formale l'idea, più volte e da tempo avanzata, di un Internet Bill of Rights, che affermi – come la Magna Charta con l'Habeas Corpus – l'intangibilità dell'Habeas Data, ovvero la preconditione di ogni altro diritto nella società digitale. La Dichiarazione sancisce alcuni "principles" (più che "rules") da promuovere nelle sedi internazionali, dunque sufficientemente duttili da potersi estendere a pressoché tutti gli ordinamenti, ma pur nella loro inevitabile latitudine essenziali per non

rendere la rete uno spazio anomico dove impunemente violare diritti, in nome di una *lex mercatoria*, indifferente a logiche diverse da quelle del profitto.

Lungi dal voler imporre censure a uno spazio che altrimenti, lasciato alla discrezionalità dell'etica individuale, troverebbe un suo "ordine privato", la Dichiarazione mira invece a difendere la libertà della rete dall'egemonia dei grandi monopolisti del web da un lato e, dall'altro, dalla ragion di Stato delle varie dittature. E, soprattutto, si apprezza l'idea di voler offrire risposte globali a problemi (quali appunto la tutela della persona in rete) altrettanto globali, impegnando ciascuno Stato nella garanzia di uno standard minimo omogeneo, per impedire che la più grande agorà del nostro tempo riproduca quelle discriminazioni tra cittadini, nell'esercizio di diritti fondamentali, che ne contraddirebbero inevitabilmente la natura. Anzi, l'affermazione di un "paniere minimo" di diritti e libertà per i cittadini di ogni ordinamento renderebbe la rete *l'unico spazio pubblico capace di un vero universalismo giuridico*; il solo, peraltro, modo possibile di concepire le norme in un contesto naturalmente incompatibile con confini entro cui inscrivere giurisdizioni e codici.

Dare a internet la "sua" Costituzione – o meglio: dare ai cittadini tutti la loro Costituzione per internet – sarebbe dunque un'importante rivendicazione della primazia della persona sul profitto; dei diritti sulle logiche di mercato; dell'umanità sulla tecnica; della libertà sulle "servitù volontarie" o il determinismo; dello Stato di diritto sullo Stato di prevenzione e la società della sorveglianza.

Importante per il metodo, la Dichiarazione è importante anche per il merito, spaziando dalla neutralità della rete al diritto all'oblio; dal diritto all'autodeterminazione informativa alla sorveglianza on-line; dalla garanzia dell'anonimato all'educazione digitale. Si tratta di un atto che, dunque, sancisce quelle garanzie necessarie a valorizzare la capacità generativa e inclusiva della rete; la sua natura squisitamente democratica, contrastando così quelle logiche discriminatorie capaci di ricreare quelle "zone ad accesso limitato" di cui parla Bauman. Rilevante, in questo senso, la qualificazione del diritto alla protezione dei dati personali come sintesi di libertà, eguaglianza, dignità; garanzia da ogni forma di

“schedatura” e discriminazione, quale condizione per potere liberamente esprimersi; diritto al controllo sui propri dati e sull’uso che altri ne facciano. Di qui anche l’esigenza della libertà nell’espressione del consenso, che dev’essere effettiva soprattutto nei rapporti caratterizzati da asimmetria nel potere contrattuale, così valorizzando il valore della riservatezza come garanzia da ogni prevaricazione, che è alla base della prima norma sulla privacy del nostro ordinamento, contenuta nello Statuto dei lavoratori.

Apprezzabile anche la garanzia del singolo rispetto alle attività di profilazione e sfruttamento commerciale dei dati personali, che impedisce di mercificare la nostra libertà e la nostra stessa persona. Importante anche la previsione della riserva di giurisdizione per ogni tipo di intercettazione, se si considera che solo in pochi Paesi (prevalentemente europei) essa è prevista anche per quelle di tipo preventivo, di competenza delle agenzie di intelligence.

Innovativa anche la previsione espressa oltre che del diritto all’identità in rete, anche del diritto all’oblio, nella forma della sottrazione ai motori di ricerca dei dati non più rilevanti perché obsoleti o superati dagli eventi. Un tentativo, dunque, di coniugare la memoria (altrimenti) eterna della rete con il diritto di ciascuno a liberarsi da un passato (o, peggio, da una sua deformazione) che non gli corrisponde più. Che è, poi, il vero senso dell’identità in un contesto, quale quello digitale, in cui l’intera esistenza di una persona rischia di essere ridotta a un dettaglio, spesso poco rappresentativo quando non addirittura fuorviante.

## **Informazione e dignità**

### **Artifici, raggiri e retroscena**

In tale contesto di rinnovata attenzione al diritto alla protezione dei dati personali, il Garante italiano ha emanato alcuni provvedimenti particolarmente importanti, soprattutto sul tema del giornalismo, che si conferma terreno sul quale sono le violazioni della privacy sono frequenti e spesso anche significative.



Meritano una particolare attenzione, in questo senso, due provvedimenti del settembre 2014, rispettivamente sul ricorso ad artifici e raggiri da parte del giornalista e sull'indebita pubblicazione di atti d'indagine.

Il primo caso origina dalla diffusione della conversazione telefonica intercorsa tra l'ex ministro Fabrizio Barca e uno dei conduttori de La Zanzara, sotto le mentite spoglie di Nichi Vendola, al quale il primo (ignaro, ovviamente, della sua vera identità) aveva espresso considerazioni politiche di contenuto almeno in parte confidenziale. La divulgazione della telefonata avrebbe determinato – secondo l'on. Barca - grave pregiudizio alla sua immagine e carriera politica, mettendone a nudo affinità, simpatie, relazioni e opinioni personali.

Adito dallo stesso ex ministro, il Garante ha dichiarato illecita (e conseguentemente vietato) la divulgazione di quella conversazione, in quanto formata illecitamente, a prezzo, cioè, di una sostituzione di persona e, dunque, del raggiro dell'ignaro interlocutore; con il ricorso, dunque, a quegli "artifici" che l'art. 2 del codice deontologico dei giornalisti espressamente vieta. Né ricorre – osserva il Garante, in replica all'eccezione di Radio 24 - la particolare esimente prevista dallo stesso articolo 2 del codice deontologico, nella parte in cui prevede la possibilità di omettere l'informativa, nei casi in cui sussistano "rischi per la incolumità del giornalista o impossibilità all'esercizio della funzione informativa". Nel caso considerato, infatti, non ricorrono sicuramente quei presupposti di eccezionale gravità e di impedimento dell'esercizio della funzione informativa che, soli, legittimano la deroga al divieto di ricorrere ad artifici nell'attività giornalistica. E' ovvio, infatti, che mai, se non con un raggiro, un giornalista potrebbe acquisire una notizia così confidenziale quale, appunto, il reale pensiero di un esponente politico, per come egli sceglie di manifestarlo non al pubblico ma a quello che suppone essere un suo amico, in via privata e, appunto, confidenziale. La norma sembra pensata per altro, ovvero per contesti nei quali si impedisca "l'esercizio della funzione informativa" in generale (e non l'acquisizione di una specifica notizia, peraltro confidenziale). Che si tratti di casi-limite (di illegittimo impedimento del legittimo esercizio del diritto di cronaca) si evince poi dall'accostamento (all'interno della stessa esimente) di tale fattispecie a quella del rischio per l'incolumità del giornalista.

In questo caso, in particolare, non vi sarebbe stata alcuna preclusione alla corretta informazione – pure “da retroscena”, ma acquisita con una attenta ricerca, selezione e approfondimento di fonti autorevoli, con mezzi leciti – sulle dinamiche della formazione del Governo Renzi e sugli interessi economici e le “cordate” che avrebbero condizionato la scelta dei Ministri. Dunque nessun impedimento della “funzione informativa” correttamente intesa e correttamente esercitata.

A ritenere diversamente – osserva il Garante - si legittimerebbe, infatti, un’*interpretatio abrogans* dell’articolo 2 del codice deontologico, che finirebbe con il giustificare il ricorso a qualsiasi mezzo, pur connotato da raggiri e artifici, al fine di carpire informazioni confidenziali e riservate. L’esimente dell’art. 2 del codice dei giornalisti non legittima, insomma, il ricorso a qualsiasi mezzo pur di pervenire al “siero della verità”. Il giornalismo corretto non può ricorrere persino a un atto che di per sé integra gli estremi della sostituzione di persona, pur di carpire informazioni riservate e confidenziali, ma deve invece saper usare le fonti lecite e pubbliche per trarne e analizzarne notizie di interesse pubblico.

Né potrebbe ritenersi che l’interesse pubblico sotteso alla conversazione di per sé renda lecito (“scriminando”) l’intero trattamento, a prescindere dalla liceità o meno della raccolta. Infatti, accedendo a questa tesi (dell’interesse pubblico della notizia che tutto giustificerebbe) non vi sarebbe più alcun limite nella correttezza dell’acquisizione delle notizie e qualsiasi metodo di raccolta sarebbe lecito. La giurisprudenza, in particolare ma non solo del Garante, ha invece costantemente distinto i profili di legittimità della raccolta e della legittimità della divulgazione, non ritenendo che quest’ultimo assorba il primo (si veda, ad es., la giurisprudenza sui fuori onda).

Si tratta di una pronuncia importante, che delinea il perimetro entro cui debba muoversi il giornalista, pur nell’attività d’inchiesta, non potendo giustificarsi qualsiasi violazione della riservatezza (che anche al personaggio pubblico va garantita, almeno in certa misura) in nome di esigenze informative che ben si potrebbero soddisfare con altre modalità.

## **Trial by media**

Anche nel 2014 molti sono stati i provvedimenti del Garante sulla cronaca giudiziaria, a dimostrazione della difficoltà che ancora si incontra nel coniugare correttamente diritto di (e all') informazione; trasparenza dell'amministrazione della giustizia; riservatezza delle parti e dei terzi ma, anche, presunzione di innocenza.

Particolarmente importante, in questo senso, è stato anzitutto un provvedimento del 9 luglio, con cui è stata inibita la diffusione di un articolo relativo alle indagini sullo sfruttamento della prostituzione minorile a Roma, nel quale venivano riportati dettagli (la scuola e gli ambienti frequentati) idonei a identificare, sia pure indirettamente, le minori. L'illiceità del trattamento è stata dal Garante ravvisata nella violazione del divieto di pubblicazione di atti idonei a identificare minorenni che siano persone offese o danneggiate da reati (art. 114, c.6, c.p.p.), oltre che del generale principio di recessività delle esigenze informative rispetto alla garanzia della riservatezza del minore, sancito dall'art. 7 della Carta di Treviso. In particolare, il Garante ha sollecitato un più stringente rispetto del principio di essenzialità dell'informazione, infranto dalla divulgazione (spesso anche in violazione del regime di pubblicità degli investigativi sancito dall'art. 114 c.p.p.) di ampi stralci di intercettazioni, funzionali soltanto a soddisfare la curiosità del pubblico e non reali esigenze informative rispetto allo sviluppo delle indagini.

Rilevante anche il provvedimento del 22 settembre, di blocco della divulgazione dei dati relativi all'interrogatorio, in carcere, dell'indagato per l'omicidio di Yara Gambirasio, diffuso da alcuni quotidiani in violazione del divieto di pubblicazione, se non nel contenuto, di atti d'indagine, durante la fase investigativa e prima della pronuncia del giudice) nonché del principio di essenzialità dell'informazione, con particolare riguardo ai dati sul figlio minore e sulla vita sessuale sua e della moglie.

Si tratta di un principio importante, ribadito anche dalla sentenza Confalonieri-Rcs del 20 gennaio 2015 della III sezione della Cassazione, secondo cui il divieto di pubblicazione degli atti d'indagine con riproduzione integrale o parziale (nella forma del virgolettato) prima della pronuncia

del giudice non può derogarsi in ragione della modesta rilevanza delle frasi estrapolate. La norma, infatti, non consente tale apprezzamento, mirando a preservare la neutralità conoscitiva del giudice che dovrà pronunciarsi sugli atti d'indagine, senza condizionamenti suscettibili di derivare dalla lettura di loro estratti sui giornali. Si potrà discutere, è vero, della maggiore idoneità del contenuto o dell'atto in quanto tale a viziare la neutralità conoscitiva del giudice. Ma certo è che la costante violazione di questa norma finisce anche, indirettamente, con il riversare sui giornali intere pagine di intercettazioni, interrogatori o comunque di atti d'indagine contenenti dettagli di vita privata delle parti e dei terzi, che nulla tolgono alla doverosa informazione sullo sviluppo del procedimento ma certamente violano, a volte anche irreversibilmente, la riservatezza di quanti ne siano coinvolti.

Questa confusione del pubblico interesse con ciò che è di (mero) interesse del pubblico, oltre a un accanimento informativo a volte deformante, si ha soprattutto rispetto ai procedimenti penali e, in particolare, a quelli di grande risonanza, per i quali l'urgenza (reale o presunta) del pubblico, di dare un nome e un volto al colpevole, porta a spostare il processo dal tribunale alla stampa.

Non si tratta della sola, doverosa esigenza di dare conto dello svolgimento delle indagini (molto più che del giudizio), ma della tendenza a riversare, senza filtri, ogni minimo dettaglio degli atti investigativi sulla stampa, ivi inclusi quelli assolutamente ininfluenti ai fini della descrizione dello sviluppo del procedimento, ma spesso talmente intime da ledere gravemente, se pubblicate, la dignità degli interessati. Tutto questo ha ben poco a che vedere con la doverosa conoscenza del pubblico sull'esercizio della funzione giurisdizionale che, secondo l'art. 101 Cost., è svolta "in nome del popolo", in quanto espressione massima della sovranità democratica.

E', infatti, certamente una conquista della modernità l'aver reso pubblico (e quindi "sindacabile", non arbitrario) il processo, tradizionalmente segreto, al contrario sottraendo la pena a quella pubblicità e liturgia che l'avevano caratterizzata, rendendola "esemplare" al punto di strumentalizzare il condannato per fini di pedagogia collettiva (il "mimo della guerra e della festa"). Ma pubblicità del giudizio non equivale alla mediatizza-

zione del processo. Come affermato dallo stesso Garante, è' ineludibile garanzia di legalità nel "giusto processo", ma non sua trasposizione integrale in rete, con ogni singolo dettaglio di vita privata, dell'imputato e dei terzi, che sia presente negli atti giudiziari.

Il giornalista in questo ha una responsabilità straordinaria, rispettando il confine che separa la doverosa informazione, anche dettagliata, su fatti di reale interesse pubblico da quel giornalismo "di trascrizione" – come definito da Luciano Violante -che sfrutta strumenti d'indagine tanto preziosi quanto pervasivi per soddisfare il voyeurismo e la malintesa curiosità del pubblico. Gli effetti del trial by media sono, del resto, ancor più rilevanti in un'epoca, quale la nostra, in cui le notizie, dalla carta stampata, si riversano (tendenzialmente per sempre) in rete, restando accessibili con i comuni motori di ricerca anche solo a partire da un nome. Il rischio, qui, è quello di una sorta di riduzionismo biografico: dello schiacciare, cioè, un'intera esistenza su di un dettaglio, spesso deformante e prevalentemente negativo. Tra i rischi maggiori del trial by media nell'era di internet vi è, dunque, proprio quello della "biografia ferita", che fa di ogni soggetto, ancorché prosciolto, un imputato a vita; ricordato per sempre – "etichettato" - come colpevole (magari anche di un reato infamante) per la diversa risonanza che hanno le assoluzioni rispetto alle imputazioni. Come rileva Antonello Soro, infatti, un arresto fa molta più notizia di un'assoluzione (che anzi, spesso, viene taciuta), per quell'esigenza – figlia di un certo giustizialismo - di dare un nome e un volto al "nemico pubblico", ancor prima che il quadro probatorio si sia cristallizzato, quasi per placare un'ansia collettiva.

Oltre ad essere violata la dignità dell'indagato, in questo modo si elude anche il principio essenziale dell'equo processo, ovvero la presunzione d'innocenza, dal momento che l'indagato, anche se poi prosciolto, subirà lo stigma perenne del vedere accostata al suo nome un'imputazione rivelatasi infondata. Di qui il diritto – sancito dal Garante oltre che dalla giurisprudenza interna ed europea - ad ottenere, quantomeno dagli archivi on-line dei giornali, l'aggiornamento agli sviluppi successivi della notizia, così da garantire un'informazione completa, oltre che il rispetto della dignità individuale.

E di qui anche il diritto (persino del condannato) all'oblio": a non vedere, cioè, la complessità di una vita ridotta a quell'unica "colpa", quantomeno a distanza di tempo dai fatti e in assenza di ragioni che rinnovino l'interesse pubblico della notizia. Essenziale, questo, anche per garantire il diritto al reinserimento sociale, che verrebbe altrimenti violato dall'accostamento perenne al condannato (magari anche riabilitato) di un'identità che non gli appartiene più. Il diritto all'oblio nasce, da noi, proprio su questo terreno: in relazione all'istanza di un condannato per terrorismo che, avendo scontato pienamente la sua pena e avendo completato con successo il percorso rieducativo, non tollerava più la costante associazione della sua persona, ormai completamente mutata, a un momento passato della sua vita, cui non poteva ridurre l'intera sua identità.

Di qui la possibilità – riconosciuta oggi anche dalla Corte di giustizia con la sentenza Costeja - di minimizzare, almeno in parte, lo stigma della memoria perenne della rete, richiedendo agli stessi motori di ricerca la deindicizzazione di queste notizie, pur presenti nei siti-sorgente, così coniugando memoria collettiva e storia individuale; giudizio pubblico e diritto al reinserimento sociale.

### **La "trasparenza" della giustizia**

La stessa soluzione della deindicizzazione è stata proposta dal Garante, per coniugare pubblicità del processo e diritto alla riservatezza delle parti e dei terzi, di fronte alla progressiva affermazione della "giustizia telematica" e, soprattutto, alla pubblicazione in rete, in forma integrale (salvo casi particolari), delle sentenze civili e penali di legittimità. Questa scelta – fondata su una specifica previsione normativa – valorizza indubbiamente, attraverso la capacità "generativa" e inclusiva della rete, il principio della pubblicità del processo, storicamente affermatosi in funzione di garanzia del cittadino, rispetto alla tradizionale segretezza (e quindi insindacabilità) del potere esercitato con l'istruttoria giudiziale. Ma pubblicità del giudizio vuol dire anche, necessariamente, riversare sulla rete tutto lo spaccato di vita che emerge, in ogni dettaglio, da una sentenza, mettendo a nudo, con nomi e cognomi, le ragioni di un divorzio; l'infermità che determini una pronuncia d'interdizione; il desiderio di una morte "dignitosa" che spinga il paziente in fase terminale a rifiutare le cure

salva-vita? Il doveroso controllo su di un potere esercitato, appunto, nel nome del popolo necessita davvero dell'identificazione dei protagonisti di vicende così profondamente umane, perché personali e privatissime? Il solo limite che la norma oggi pone a quest'esigenza di trasparenza è la specifica (e rara) richiesta di anonimizzazione da parte dell'interessato o l'oscuramento obbligatorio, relativamente a minori, vittime di delitti sessuali o per procedimenti in materia di famiglia e stato delle persone.

Una soluzione più equilibrata, in prospettiva di riforma – e dunque ben al di là della deindicizzazione, già oggi possibile- potrebbe essere quella dell'oscuramento dei nominativi delle parti o dei terzi a qualsiasi titolo coinvolti, così da coniugare la più ampia accessibilità a quell'essenziale patrimonio giuridico contenuto nelle sentenze, con la riservatezza degli interessati.

### **Privacy e sicurezza. Un gioco a somma zero?**

“La tutela dei diritti è essa stessa un modo di intendere la sicurezza”. Di queste parole- pronunciate da Ahron Barak due anni dopo Ground Zero-, dovremmo forse tenere contoogniqualevolta un nuovo attentato terroristico riproponga, nel discorso pubblico, il rapporto tra libertà e sicurezza come un gioco a somma zero e la Costituzione come “un patto suicida”. E' una rappresentazione che riemerge, carsicamente, nonostante il Datagate abbia dimostrato come neppure la più pervasiva sorveglianza di massa abbia potuto impedire gli attacchi terroristici di questi anni, pur a fronte del prezzo pagato in termini di libertà, con un progressivo slittamento dallo Stato di diritto allo Stato di prevenzione. Anzi, come dimostra il rapporto sulla global surveillance della Commissione diritti umani dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, alcune misure anti-terrorismo, volte ad agevolare intercettazioni e raccolte di dati personali da parte degli organi investigativi, rischiano, paradossalmente, di indebolire la complessiva capacità difensiva delle nostre democrazie, rendendo più vulnerabili, anche rispetto ad attacchi terroristici, i nostri sistemi di comunicazione.

Le strategie anti-terrorismo che i Governi, soprattutto europei, stanno ipotizzando dopo l'attentato alla redazione di Charlie Hebdo dovrebbero

muovere essenzialmente da questa consapevolezza e dall'insostenibilità democratica (oltre che dall'inefficacia) della pesca a strascico nelle vite degli altri sul modello dei Patriot Acts. Modello cui la stessa amministrazione Obama aveva proposto di rinunciare con il Freedom Act, ispirato al (più equilibrato) paradigma europeo di bilanciamento tra libertà e sicurezza.

E se a livello di Unione europea ancora si sta discutendo (addirittura) di rinegoziazione degli accordi di Schengen, di cessione dei dati dei passeggeri dalle compagnie aeree alle autorità inquirenti; di una nuova disciplina della conservazione dei tabulati, i singoli Stati si stanno muovendo, per ora autonomamente. Il decreto antiterrorismo emanato dal nostro Governo (con tanta necessità e urgenza da essere stato portato in Consiglio dei Ministri la prima volta a dicembre...) è una prima risposta, forse meno "eccessiva" di quelle annunciate da alcuni Paesi (ad esempio la Gran Bretagna) e anche di quelle adottate in passato da noi (si pensi al c.d. "decreto Pisanu, n. 144/2005). Se più discutibili appaiono le parti relative all'estensione dei poteri dell'intelligence o all'introduzione di nuove, ulteriori fattispecie penali per colpire *foreign fighters* e *lonely wolves*, comprensibili sembrano invece le norme che hanno un impatto immediato sulla protezione dati. Ragionevole, in particolare, sembra la modifica sul trattamento di dati personali da parte delle forze di polizia, che conferisce alla disciplina una maggiore capacità di adeguamento, all'evoluzione tecnologica, degli strumenti investigativi. Includendo, infatti, tra le fonti idonee a legittimare i trattamenti di dati personali, per questi fini, accanto alla legge, anche il regolamento e lo specifico decreto ministeriale ricognitivo delle banche dati di polizia, si conferisce alla disciplina quella flessibilità necessaria per rendere la tecnica utile alle indagini (almeno quanto lo è già per il crimine), comunque nel rispetto della riservatezza (assicurato anche dal parere del Garante su questi atti normativi).

Ragionevole anche la previsione della rimozione dal web dei contenuti filo-terroristi o dell'oscuramento- sempre su disposizione dell'autorità giudiziaria- di siti di analogo tenore. L'equilibrio complessivo del sistema dipenderà tuttavia, in buona misura, anche dalle disposizioni di attuazione e in particolare dal sistema di filtraggio e di blocco degli accessi ai



siti vietati, che se non adeguatamente disciplinato rischia di legittimare forme eccessive di controllo del comportamento tenuto in rete dagli utenti.

La conversione del decreto potrebbe rappresentare la sede utile, inoltre, per una revisione della disciplina della data retention nella direzione indicata dalla Corte di giustizia con la sentenza Digital Rights di aprile. Ma soprattutto, c'è da sperare che il passaggio parlamentare non sia – come a volte è successo - l'occasione di un cedimento alla logica (sottesa al commento dell'allora nostro Presidente del Consiglio, a margine dell'attentato di Londra del 2005), secondo cui “Non si può combattere il terrorismo con il codice in mano”.

## **Conclusioni**

I frequenti interventi del Garante nel settore del giornalismo dimostrano l'esigenza di una revisione della disciplina, che tenga conto anche dell'effetto che la pubblicazione in rete ha sulle violazioni della privacy, amplificandole in maniera esponenziale. Buona parte di questi aspetti ben potrebbe essere risolta con un organico aggiornamento del codice deontologico dei giornalisti, anche sancendo garanzie ulteriori per i soggetti meritevoli di una tutela rafforzata – quali i minori e le vittime – e per l'effettivo rispetto della presunzione d'innocenza. Il tentativo – avanzato dal Garante nel 2014 - di procedere in questo senso, non è stato tuttavia definitivamente accolto dall'ordine dei giornalisti, con l'effetto di riversare sul legislatore, tutta intera, la responsabilità di declinare, in ogni suo aspetto, il rapporto tra dignità e informazione. La proposta di legge sulla diffamazione, attualmente all'esame della Camera dei deputati in terza lettura (AC 925-B) avrebbe potuto rappresentare la sede opportuna per disciplinare questi aspetti (anche oltre quanto previsto dal Senato sul diritto all'oblio, con norma poi soppressa dall'altro ramo), ma si è preferito limitarsi ai profili strettamente connessi a questo reato (pur con risultati importantissimi, quali la sua sostanziale decarcerizzazione, la revisione del regime di responsabilità del direttore ecc.). Il tema (già oggetto, peraltro, di altre proposte di legge) resta dunque in agenda.

Come pure merita una riflessione ampia la questione delle sentenze *on-line*, di cui si dovrebbe prevedere la più ampia pubblicità previa, però, anonimizzazione, così da coniugare riservatezza delle parti (e dei terzi); diritto al reinserimento sociale del condannato e presunzione d'innocenza per l'imputato; ampia accessibilità, da parte di ciascuno, al patrimonio giuridico collettivo, di cui le pronunce giurisdizionali costituiscono elemento essenziale.

Sul terreno della pubblica sicurezza e dell'anti-terrorismo, è opportuno non spingersi oltre la linea tracciata dal decreto-legge in conversione, accostandovi semmai la revisione della disciplina della *data retention* (art. 132 d.lgs. 196/2003), al fine di differenziare condizioni, limiti e termini di conservazione dei tabulati in ragione della particolare gravità del reato per cui si procede, subordinandone l'acquisizione all'autorizzazione del g.i.p. (ferma restando, ovviamente, nei casi d'urgenza, la possibilità per il p.m. di disporre la conservazione con proprio decreto, soggetto a convalida solo in fase successiva).

# LA TUTELA DEI MINORI

di: *Angela Condello*

## **Lavoro minorile**

I dati diffusi da *Save the Children* Italia alla fine di Aprile 2015 mostrano che in Italia ci sono attualmente 340mila “baby lavoratori”: sono in gran parte pre-adolescenti dai 12 ai 15 anni che, nella maggior parte dei casi, aiutano i genitori nelle loro attività professionali nel mondo delle piccole imprese (41%), o sostenendoli nei lavori di casa (30%). Gli altri si distribuiscono in misura equivalente tra chi lavora con parenti e amici.

## **Minori in condizioni di povertà**

Già nel 2013 i minori in condizioni di povertà assoluta erano aumentati rispetto agli anni precedenti: nel 2011 erano 723mila e nel 2013 erano 1 milione 434 mila. Nel 2015 il Garante per l’infanzia e l’adolescenza Spadafora ha chiesto al Governo di intervenire con la massima urgenza, mettendo al centro le condizioni di vita e di opportunità di scelta dei bambini e degli adolescenti.

## **Minori figli di genitori detenuti**

Ancora troppo poche le risorse destinate agli Enti locali e previste per gli ICAM. Sono infatti gli Enti locali a occuparsi delle case famiglia protette (L. 62/2011). Il Ministero (e il Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria nello specifico) dovrebbe adeguare le strutture detentive e la loro organizzazione interna in modo da formare il personale addetto ai colloqui, nel massimo rispetto dei minori figli di genitori detenuti.

## **Commissione Prevenzione e Cura dei Maltrattamenti contro l’Infanzia**

Continuano a verificarsi episodi di maltrattamenti contro l’infanzia. A tal proposito nel 2014 (Marzo) è stata creata una Commissione Consultiva per la prevenzione e la cura dei maltrattamenti contro l’infanzia (in particolare di natura sessuale), composta da esperti del settore con professionalità clinico-sanitarie, psicologiche e psicoterapeutiche, sociali, educative, giuridiche. L’obiettivo della Commissione è migliorare l’efficacia complessiva del sistema italiano di presa in carico della violenza sui minorenni.

Finalmente, a Giugno 2014 sono stati nominati i membri dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza: l'Osservatorio dovrebbe collaborare con l'Autorità Garante per l'attuazione dei diritti dei minori che vivono in Italia.

**Osservatorio e Piano Nazionale Infanzia: ancora ritardi**

Vista la mancata assegnazione di risorse al Piano, resta ancora impossibile la sua implementazione e peraltro, ad oggi, non è ancora stato istituito un sistema di monitoraggio e di valutazione del Piano stesso. La notizia dell'istituzione dell'Osservatorio è senz'altro positiva, ma questo dovrà essere adeguatamente coordinato con il Piano.

Ancora diverse regioni italiane non hanno un Garante regionale per i diritti dell'infanzia.

**Diritto del minore alla propria identità**

In adeguamento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 278/2013, il Parlamento dovrebbe adottare una legge che consenta alla donna che ha partorito nell'anonimato di revocare, in qualsiasi momento, il proprio diritto alla segretezza della sua identità, così da consentire al proprio nato, a suo tempo non riconosciuto, di accedere (L. 184/1983) all'identità della madre biologica

**Il problema della sottrazione di minori**

Vicende riguardanti minori sottratti si sono ripetute anche nel 2014 e nella prima metà del 2015. Per questo motivo dovrebbe finalmente essere realizzata una task force (da parte del Ministero degli Esteri) che possa favorire il rientro dei minori sottratti.

**Diritto al gioco**

Il gruppo di monitoraggio sulla applicazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia ha fatto notare che in Italia non si realizzano politiche attive per promuovere il diritto al gioco. Per questa ragione, il Garante (con l'Osservatorio Nazionale) dovrebbero avviare dei monitoraggi sulle occasioni di gioco (buone prassi amministrative, ludoteche e ludobus), aggiornando gli indicatori disponibili (ricerche ISTAT), con attenzione specifica ai bambini con disabilità, in regime di ospedalizzazione, in situazioni di marginalità sociale

Ancora nel 2015 non esiste un approccio comune alla questione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA): mancano linee guida complete e un quadro legislativo in materia.

### **Minori stranieri non accompagnati**

Inoltre, secondo il CRC (Comitato monitoraggio applicazione Convenzione diritti dell'infanzia) le misure di protezione legale esistenti e le procedure in materia di nomina di tutori e concessione di permessi di residenza per minori non accompagnati non vengono applicate in maniera uniforme nelle diverse Regioni dell'Italia

### **Prostituzione minorile in Italia**

Ancora ad oggi (2015) non è stata implementata una strategia per la prevenzione dello sfruttamento e degli abusi sessuali (soprattutto a danno dei gruppi di minori più vulnerabili come i Rom): per questo si raccomanda che tale strategia venga adottata al più presto.

## **Dove siamo?**

Le condizioni dei minori in Italia non sembrano migliorate durante il 2014 e l'inizio del 2015. Ecco sezione per sezione alcune osservazioni sui cambiamenti intervenuti, e nella seconda parte un quadro con alcune novità.

Da un punto di vista generale, si deve anzitutto rilevare una mancanza di risorse per le politiche sociali che riguardano l'infanzia e l'adolescenza. Nel 2014 è stato tagliato il Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza (con la legge Stabilità 2014/2016). Per questo una raccomandazione generale sul tema infanzia è di ricalibrare (a partire dalla legge di Stabilità 2015/2017) i fondi diretti al sociale e in particolare all'infanzia, riportandoli come minimo ai livelli del 2009<sup>74</sup>.

## **Lavoro minorile**

Già nel 2013 il Consiglio d'Europa aveva denunciato che, a causa della crisi economica, in Italia le forme di lavoro minorile sono in costante aumento. I dati diffusi da *Save the Children* Italia alla fine di Aprile 2015 mostrano che in Italia ci sono attualmente 340mila "baby lavoratori": sono in gran parte pre-adolescenti dai 12 ai 15 anni che, nella maggior parte dei casi, aiutano i genitori nelle loro attività professionali nel mondo delle piccole imprese (41%), o sostenendoli nei lavori di casa (30%). Gli altri si distribuiscono in misura equivalente tra chi lavora con parenti e amici.

L'ISTAT dovrebbe intraprendere un monitoraggio della fenomenologia del lavoro minorile attraverso l'implementazione di un Sistema statistico sul tema. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dovrebbe attivare inoltre strumenti operativi di promozione, policy e interventi sul tema, attraverso attività di concertazione tra le istituzioni pubbliche, nazionali e locali, le parti sociali e le organizzazioni della società civile. Lo stesso Ministero dovrebbe poi convocare il Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto dello sfruttamento del lavoro minorile, al fine di concludere l'aggiornamento e la sottoscrizione di una nuova Carta di impegni contro lo sfruttamento del lavoro minorile, comprensiva di un Piano d'Azione contro le forme peggiori di lavoro minorile (secondo quanto previsto dalla Convenzione ILO n. 182).

## **Minori in condizioni di povertà**

Durante il 2014 le condizioni delle famiglie italiane non sono migliorate: è quanto emerge dal "Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile" del 2014 elaborato da Cnel e Istat (un rapporto che riprende l'analisi degli elementi fondanti del benessere e del progresso in Italia). Già nel 2013 i minori in condizioni di povertà assoluta erano aumentati rispetto agli anni precedenti: nel 2011 erano 723mila e nel 2013 erano 1 milione 434 mila. Nel 2015 il Garante per l'infanzia e l'adolescenza Spadafora ha chiesto al Governo di intervenire con la massima urgenza, mettendo al centro le condizioni di vita e di opportunità di scelta dei bambini e degli adolescenti.

La Convenzione sui diritti dell'infanzia raccomanda di investire di più anche sui primi anni di vita, fornendo supporto alle risorse, alle conoscenze, alle competenze e alle pratiche genitoriali che riguardano la salute e l'educazione dei minori. Il Gruppo CRC (<http://gruppcrc.net/>) ha raccomandato nel 2014 - al Governo e alle Amministrazioni Regionali e Locali italiane - di dedicare (nell'ambito dei Piani nazionali e locali per l'infanzia e l'adolescenza) una cura particolare ai primi anni di vita dei bambini, soprattutto attraverso politiche volte alla riduzione della povertà e all'incremento dei servizi socio-educativi.

Sempre sulle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, nel 2014 il CRC (Comitato di supervisione per la applicazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia) si è detto molto preoccupato per il trasferimento dei poteri dagli enti governativi centrali agli enti regionali e locali: questo infatti potrebbe provocare una applicazione non uniforme della Convenzione in Italia. Inoltre, il Comitato ha rilevato la mancanza presso la Conferenza Stato - Regioni di un gruppo di lavoro per il coordinamento e la pianificazione delle politiche sociali per i minori. Un tale coordinamento permetterebbe di affrontare adeguatamente le emergenze che sono conseguenza della attuale crisi economica.

### **Minori figli di genitori detenuti**

Da circa un anno (metà 2014) è stata istituita la *Carta dei figli dei genitori detenuti* grazie a una iniziativa congiunta di: Ministero della Giustizia, Autorità Garante per l'Infanzia e Adolescenza, Associazione Bambini Senza Sbarre. Un Protocollo d'Intesa a tutela dei diritti dei tanti bambini e adolescenti che ogni giorno entrano per colloqui nelle carceri italiane. La Carta riconosce formalmente il diritto di questi minorenni alla continuità del proprio legame affettivo con il genitore detenuto e, al contempo, ribadisce il diritto alla genitorialità a favore dei detenuti e delle detenute.

Il documento ha inoltre istituito un Tavolo permanente composto dai rappresentanti dei tre firmatari (Ministero della Giustizia, Autorità Garante per l'Infanzia e Adolescenza, Associazione Bambini Senza Sbarre) che dovrebbe funzionare come strumento di monitoraggio periodico sull'attuazione della Carta, promuovendo la cooperazione tra i soggetti istituzio-

nali (e non) e favorendo lo scambio delle buone prassi a livello nazionale e internazionale.

Ancora troppo poche le risorse destinate agli Enti locali e previste per gli ICAM. Sono infatti gli Enti locali a occuparsi delle case famiglia protette (L. 62/2011). Il Ministero (e il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nello specifico) dovrebbe adeguare le strutture detentive e la loro organizzazione interna in modo da formare il personale addetto ai colloqui, nel massimo rispetto dei minori figli di genitori detenuti.

### **Commissione Prevenzione e Cura dei Maltrattamenti contro l'Infanzia**

Continuano a verificarsi episodi di maltrattamenti contro l'infanzia. A tal proposito nel 2014 (Marzo) è stata creata una Commissione Consultiva per la prevenzione e la cura dei maltrattamenti contro l'infanzia (in particolare di natura sessuale), composta da esperti del settore con professionalità clinico-sanitarie, psicologiche e psicoterapeutiche, sociali, educative, giuridiche. L'obiettivo della Commissione è migliorare l'efficacia complessiva del sistema italiano di presa in carico della violenza sui minorenni.

### **Osservatorio e Piano Nazionale Infanzia: ancora ritardi**

Finalmente, a Giugno 2014 sono stati nominati i membri dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza: l'Osservatorio dovrebbe collaborare con l'Autorità Garante per l'attuazione dei diritti dei minori che vivono in Italia.

L'Osservatorio è un organismo di coordinamento fra Amministrazioni Centrali, Regioni, Enti Locali, Associazioni, Ordini professionali e Organizzazioni non governative che si occupano di infanzia (era stato formalmente istituito, contestualmente alla Commissione Parlamentare per l'infanzia, con la Legge 451/1997 ed è regolamentato dal D.P.R. del 2007, n. 103). Tra i compiti dell'organismo c'è la stesura dello schema del Piano nazionale infanzia, che manca da troppo tempo (più di tre anni) e che dovrebbe costituire lo strumento principale della programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in Italia. Il Piano avrebbe dovuto



avere cadenza biennale.

Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia ha fatto notare che - nonostante la lettera della legge - dal 2011 ad oggi sono stati approvati soltanto tre Piani per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

Si deve dunque raccomandare al Governo e alla Presidenza del Consiglio di attivare politiche unitarie e di avviare con urgenza il processo di definizione dei “Livelli Essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, connessi ai diritti sanciti in Costituzione e nella CRC. Ovviamente una procedura simile dovrebbe essere realizzata anche con il Garante Nazionale per l'Infanzia (in concorso con l'Osservatorio nazionale) - al fine di valutare impatto della legislazione nazionale e regionale e dei tagli al sistema di welfare sulle politiche sociali per i minori.

Vista la mancata assegnazione di risorse al Piano, resta ancora impossibile la sua implementazione e peraltro, ad oggi, non è ancora stato istituito un sistema di monitoraggio e di valutazione del Piano stesso. La notizia dell'istituzione dell'Osservatorio è senz'altro positiva, ma questo dovrà essere adeguatamente coordinato con il Piano.

### **Garante nazionale e Garanti regionali**

Ancora diverse regioni italiane non hanno un Garante regionale per i diritti dell'infanzia: è opportuno che questi siano nominati con urgenza e che le loro attività vengano coordinate con quelle del Garante nazionale.

### **Diritto del minore alla propria identità**

In adeguamento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 278/2013, il Parlamento dovrebbe adottare una legge che consenta alla donna che ha partorito nell'anonimato di revocare, in qualsiasi momento, il proprio diritto alla segretezza della sua identità, così da consentire al proprio nato, a suo tempo non riconosciuto, di accedere (L. 184/1983) all'identità della madre biologica. Nel 2013 la Corte Costituzionale ha infatti stabilito che « il diritto del figlio a conoscere le proprie origini – e ad accedere alla

propria storia parentale – costituisce un elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona» e che «il relativo bisogno di conoscenza rappresenta uno di quegli aspetti della personalità che possono condizionare l'intimo atteggiamento e la stessa vita di relazione di una persona in quanto tale». Tali affermazioni trovano riscontro in una giurisprudenza ormai consolidata della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo cui il diritto alla conoscenza delle origini biologiche si fonda sulla previsione della Convenzione che garantisce a ciascuno il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU; v. la sentenza del 13 febbraio 2003 resa nel caso Odièvre v. France, spec. n. 29).

### **Il problema della sottrazione di minori**

Vicende riguardanti minori sottratti si sono ripetute anche nel 2014 e nella prima metà del 2015. Per questo motivo dovrebbe finalmente essere realizzata una task force (da parte del Ministero degli Esteri) che possa favorire il rientro dei minori sottratti. Questa avrebbe già dovuto essere creata nel 2014, ma ancora non esiste. Anche i controlli alle frontiere, nei porti e negli aeroporti dovrebbero aumentare ed essere resi più efficaci.

### **Diritto al gioco**

Il gruppo di monitoraggio sulla applicazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia ha fatto notare che in Italia non si realizzano politiche attive per promuovere il diritto al gioco. Per questa ragione, il Garante (con l'Osservatorio Nazionale) dovrebbero avviare dei monitoraggi sulle occasioni di gioco (buone prassi amministrative, ludoteche e ludobus), aggiornando gli indicatori disponibili (ricerche ISTAT), con attenzione specifica ai bambini con disabilità, in regime di ospedalizzazione, in situazioni di marginalità sociale.

Anche Governo, Regioni ed Enti Locali dovrebbero impegnarsi per promuovere iniziative legislative e regolatorie che tutelino il diritto al gioco, facendo tesoro delle esperienze delle organizzazioni che più si sono impegnate in questo specifico settore.

## **Minori stranieri non accompagnati**

Ancora nel 2015 non esiste un approccio comune alla questione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA): mancano linee guida complete e un quadro legislativo in materia.

Inoltre, secondo il CRC (Comitato monitoraggio applicazione Convenzione diritti dell'infanzia) le misure di protezione legale esistenti e le procedure in materia di nomina di tutori e concessione di permessi di residenza per minori non accompagnati non vengono applicate in maniera uniforme nelle diverse Regioni dell'Italia.

Un altro problema è l'utilizzo dell'approccio medico per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati, il quale mette a rischio l'applicazione del principio del beneficio del dubbio.

Si raccomanda dunque all'Italia di introdurre una legislazione completa che garantisca assistenza e protezione ai minori. In particolare, l'Italia dovrebbe infatti istituire un'autorità nazionale specifica e permanente per il monitoraggio delle condizioni dei minori non accompagnati, che ne identifichi le esigenze, faccia fronte ai problemi dell'attuale sistema ed elabori linee guida in materia, ivi comprese misure di accoglienza, identificazione, valutazione delle esigenze e strategia di protezione.

## **Prostituzione minorile in Italia**

Ancora ad oggi (2015) non è stata implementata una strategia per la prevenzione dello sfruttamento e degli abusi sessuali (soprattutto a danno dei gruppi di minori più vulnerabili come i Rom): per questo si raccomanda che tale strategia venga adottata al più presto.

Sarebbe inoltre utile la creazione di unità specializzate di forze dell'ordine e magistratura inquirente, messe in effettiva sinergia e capaci di applicare uniformemente e con prassi condivise e virtuose quanto già a loro disposizione in termini legislativi. Anche l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni italiani) dovrebbe sollecitare i servizi sociali e le forze

dell'ordine a intervenire immediatamente appena ricevono segnalazioni di possibili minorenni dedite alla prostituzione forzata.

La stessa attenzione andrebbe riservata alle Commissioni Territoriali che valutano le richieste d'asilo, di prestare particolare attenzione all'individuazione delle possibili vittime di tratta tra i richiedenti asilo e di interagire con le associazioni e gli enti preposti.

# ISTRUZIONE E MOBILITA' SOCIALE

di: Caterina Mazza

## Investimenti pubblici per l'istruzione

Tra il 2008 e il 2012 **l'investimento dell'Italia nell'istruzione è diminuito del 12%**, rispetto a un aumento della media OCSE del 38% avvenuta tra il 2000 e il 2012. Precisamente l'Italia risulta esser l'unico paese OCSE su 34 ad aver ridotto la spesa pubblica per le istituzioni scolastiche. Tale ridimensionamento dell'investimento pubblico è stato in larga parte reso possibile dalla riduzione del costo salariale degli insegnanti, quindi dall'aumento del numero di studenti per docente, dalla riduzione di ore di insegnamento e dal blocco del *turnover*.

## I minori stranieri a scuola.

Anche per l'anno scolastico **2014 l'aumento del numero di alunni nelle scuole di ogni ordine e grado, eccezion fatta per la secondaria di I grado per cui si registra una lieve flessione, è da mettere in relazione al fenomeno migratorio.** La presenza di alunni con cittadinanza non italiana è infatti in continuo aumento e rappresenta oggi il 9% del totale, aumentando dell'2,1% rispetto all'anno precedente e dell'11,8% facendo specifico riferimento agli studenti stranieri nati in Italia. Tale aumento numerico è accompagnato da un progressivo miglioramento dei rendimenti scolastici degli alunni con cittadinanza non italiana. Tuttavia **l'Italia, seppur Stato in cui il fenomeno migratorio è ormai strutturale, non è ancora riuscita ad attivare** su tutto il territorio nazionale un efficiente sistema di accoglienza scolastica degli studenti stranieri nati all'estero che possono giungere nel Paese anche ad anno scolastico già avviato. In tal senso sono emblematici i casi di respingimenti scolastici avvenuti a Bologna nel corso del 2014. Secondo l'Osservatorio sui respingimenti scolastici, nato proprio a Bologna al principio dello scorso anno, ben 33 minori stranieri, dalle elementari alle superiori, non hanno potuto iniziare a frequentare l'a.s. 2014/2015 in quanto le loro domande non sono state accolte da alcun istituto scolastico.

## Gli asili nido e la crisi economica

In tutto il Paese i servizi educativi rivolti all'infanzia presentano gravi criticità dovute alla scarsità di risorse investite. **Le scuole per l'infanzia pubbliche, in quasi tutto il territorio nazionale, stanno chiudendo per mancanza di investimenti economici** e per una pesante concorrenza degli asili nido privati che, non dovendo rispettare i medesimi *standard* qualitativi richiesti agli istituti pubblici, possono abbassare notevolmente le rette mensili.

**Le iscrizioni universitarie continuano a calare**

**Le immatricolazioni alle Università italiane per l'a.a. 2014/2015 sono state il 3,4% in meno** rispetto all'anno precedente. Questo dato è rappresentativo di una tendenza ormai consolidata, oltreché recentemente incrementata. Si pensi che gli studenti che si sono iscritti quest'anno per la prima volta all'università sono settantotto mila in meno rispetto a dieci anni fa e trenta mila in meno di solo tre anni fa. Il fenomeno non è correlato soltanto al calo demografico ma dipende anche fortemente da ragioni economiche di disponibilità di reddito delle famiglie e di aumento dei costi per l'istruzione universitaria.

**Università a numero chiuso: le proteste studentesche continuano**

**Il limitato accesso ai corsi di laurea inerenti alle professioni sanitarie continua a sollevare polemiche e suscitare proteste studentesche.** Ai test di ammissione all'a.a. 2014/2015 dei corsi universitari di fisioterapia, infermieristica, logopedia, ostetricia e delle varie professioni sanitarie si sono presentate 85 mila aspiranti matricole per poco più di 25 mila posti. La bassa percentuale di posti disponibili rispetto alle domande presentate ha esasperato una situazione tesa già da diversi anni. Durante lo svolgimento delle prove di ammissione svoltesi all'inizio di settembre '14, gli studenti, riuniti in varie associazioni, hanno manifestato il loro dissenso a un sistema che comprime il diritto allo studio a un numero cospicuo di ragazzi, precludendo loro la possibilità di scegliere in autonomia il proprio percorso universitario. La questione che da molti anni viene sollevata è la negazione di un diritto fondamentale. A questo, gli studenti aggiungono un altro elemento di discussione e fonte di pesanti perplessità: la presunta arbitrarietà nella formulazione e nello svolgimento delle prove d'esame.

La questione del precariato dei dipendenti della scuola, in quanto condizione ormai strutturale, da diversi anni è oggetto di accese discussioni e polemiche in sede nazionale ed europea. In particolare una delle problematiche più rilevanti, relativa alla riqualificazione dei contratti a termine in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, proprio lo scorso anno è stata sollevata davanti alla Corte di Giustizia UE .

### **La fine del precariato ?**

A questi dati, occorre aggiungere e riflettere su quanto proposto dal governo in carica appena presentato con il piano definito “**La buona scuola**”. **In tale documento viene illustrato un vero e proprio piano straordinario di assunzioni per settembre 2015, con cui si intende immettere nella scuola a tempo indeterminato quasi 150 mila docenti.** Il piano presentato prevede lo svuotamento delle GAE (Graduatorie ad Esaurimento) per dare un contributo decisivo all’eliminazione del precariato della scuola. Dei 150 mila precari che costituiscono queste graduatorie, si pensa di destinarne 50 mila alle cattedre scoperte; 18.800 al rafforzamento dell’offerta formativa (in quanto docenti iscritti alle classi di concorso afferenti a musica, storia dell’arte e sport) e 60 mila all’organico funzionale nelle scuole dell’infanzia e primarie.

Questo sistema, di per sé positivo e finalizzato a eliminare la condizione contrattuale del supplente, contiene in sé un elemento che suscita perplessità: la chiamata diretta di docenti da parte dei dirigenti, che diventerà condizione strutturale della gestione della scuola, non rischia di innescare relazioni di tipo clientelare se lasciato alla discrezionalità dei singoli e privo di controlli.

**La “buona scuola” il patto per l’educazione del governo Renzi**

Il programma dell’attuale governo contiene diverse proposte per intervenire su varie questioni che caratterizzano la scuola italiana ormai da anni. In primo luogo viene presentato il piano di assunzione dei precari (di cui si è appena parlato), **che viene concepito parallelamente a un nuovo modo di fare carriera all’interno della scuola e a una diversa idea di autonomia scolastica. Questa ultima in particolare viene sostenuta da un profondo cambiamento della figura dei dirigenti scolastici** che vengono concepiti come dei veri e propri manager d’azienda per cui si attuerebbe un accentramento delle loro funzioni secondo il modello di *governance*. Viene quindi introdotto un sistema di valutazione di ogni insegnante in base a crediti (didattici, formativi e professionali) esaminati da un Nucleo di Valutazione interno alla scuola a cui parteciperà anche un membro esterno. Gli scatti stipendiali avverranno ogni tre anni in base alla valutazione dei crediti. Tuttavia, tali scatti (del valore fisso di 60 euro) non verranno riconosciuti a tutto il corpo docente, ma solo al 66% degli insegnanti che nei tre anni precedenti hanno maturato il numero di crediti necessari.

Inoltre l’esecutivo punta molto sulle risorse private (di singoli cittadini, fondazioni, imprese) attraverso il 5 per mille che è possibile destinare alle scuole o con donazioni che verranno incentivate attraverso una serie di agevolazioni fiscali, come lo *school bonus* (un credito di imposta per tutti i privati che investono nelle scuole) .

Il piano articolato appena richiamato, che interviene soprattutto sull’organizzazione degli istituti scolastici e sul reclutamento del personale, trasforma le scuole facendole assomigliare sempre più a delle imprese private. Ci si chiede se il modello di *governance* aziendale sia davvero funzionale e positivo per la gestione di un’istituzione che non produce un bene commerciabile e che non mira al profitto, ma è invece finalizzata a educare, formare, far crescere e far socializzare delle persone.



## **Dove siamo.**

Nel corso del 2012-2013, i bassi investimenti, o addirittura i tagli di spesa all'istruzione hanno determinato o aggravato una serie di problemi che costituiscono le criticità proprie del godimento di tale diritto. Ci si riferisce principalmente all'elevato rapporto numerico tra alunni e insegnanti e la conseguente difficoltosa presa in carico degli studenti con disabilità o disturbi dell'apprendimento e problematicità di proporre un'adeguata offerta formativa; all'elevata percentuale di dispersione scolastica; all'impossibilità di assumere altri insegnanti, quindi l'aumento del precariato; alla difficoltà di attivare percorsi di alfabetizzazione per gli stranieri presenti a scuola; e alle pessime condizioni dell'edilizia scolastica. Per quanto riguarda l'Università, il taglio di fondi nel 2012-2013 ha compromesso il livello di ricerca, reso pressoché impossibile l'assunzione di nuovi ricercatori, lo sblocco del *turnover*, e l'erogazione di borse di studio per gli studenti più meritevoli, nonché comportato il calo di iscrizioni. A questo si aggiunge il problema del numero chiuso di diverse scuole e di alcuni corsi di laurea che ha suscitato e continua a suscitare polemiche e proteste. Le diverse problematiche sono radicate e di difficile soluzione al punto da costituire ancora per il 2014-2015 pesanti criticità. Tra esse si sono rivelati particolarmente complessi e pressanti i problemi di integrazione e di inclusione di alcune "tipologie" di studenti. Alcuni sono stati esclusi o addirittura soggetti a violenze da parte dei propri coetanei - si pensi ai casi di omofobia richiamati-, altri invece sono stati ostracizzati dall'istituzione stessa - ci si riferisce agli episodi di respingimento scolastico di alunni stranieri.

Ad alcuni di questi problemi - in particolare il precariato del corpo docente della scuola, l'edilizia scolastica e l'inclusione dei disabili - pare che il Governo Renzi intenda porre definitivamente rimedio. Occorre capire se adeguati finanziamenti saranno effettivamente disponibili. Il dubbio sollevato è legittimo, a fronte della consapevolezza che l'Italia risulta esser l'unico paese OCSE su 34 ad aver ridotto la spesa pubblica per le istituzioni scolastiche. Le preoccupazioni investono anche l'ambito Universitario in cui il taglio di finanziamenti è stato negli ultimi anni particolarmente rilevante. Ci si auspica, non solo che i problemi concreti vengano proficuamente affrontati, ma anche che il modello di *governan-*

ce annunciato dall'esecutivo per reimpostare l'istituzione scolastica, non comprometta l'inclusività del sistema formativo per sostenere i soggetti più deboli nel percorso di apprendimento e per integrare gli alunni privi di cittadinanza italiana con gli autoctoni. Ci si auspica, inoltre, in ambito universitario che il merito venga effettivamente premiato con l'uso di criteri validi a livello nazionale, disposti per legge e non previsti da decreti ministeriali più facilmente soggetti a frequenti cambiamenti.

**IL 2014: I dati OECD 2014; minori stranieri a scuola; omofobia a scuola; asili nido e la crisi economica; il calo continuo delle iscrizioni Universitarie e i conflitti sul numero chiuso; Edilizia scolastica; inclusione dei disabili a scuola; precariato; “Buona Scuola”; la nuova organizzazione del sistema Universitario e la programmazione della Ricerca 2014-2020**

**Focus. Il racconto dei fatti**

*I dati OECD*

Per il 2014 il sistema educativo e universitario italiano presenta ancora significative criticità, come anche messo in evidenza da *Education at a Glance: OECD Indicators 2014*, il rapporto annuale redatto dall'OCSE che contiene dettagliate informazioni sullo stato dell'istruzione nel mondo mettendo a confronto più di 34 Paesi. Il primo sintomo negativo è relativo al costante incremento dei cd. *NEET* (i giovani senza lavoro, che né studiano, né frequentano un corso di formazione e neppure cercano un impiego). A questo si aggiungono altre questioni che già per il 2013 erano rilevanti, quali l'elevato rapporto numerico tra alunni e insegnanti, la consistente percentuale di abbandono scolastico, i bassi livelli salariali del corpo docente, il tasso di iscrizione universitaria in continua diminuzione, e il persistente aumento del tasso di disoccupazione dei giovani adulti.

Si vedano i dati del Rapporto OCSE 2014 e relativi al 2012, nella seguente tabella.

<b>Indicatore</b>	<b>Italia</b>	<b>Media OCSE</b>
<b>Tassi d'iscrizione:</b>		
scuola secondaria superiore	80,8%	83,5%
istruzione terziaria	47% (di cui 62% è di genere femminile)	58%
<b>Tasso di istruzione (25-34 anni):</b>		
scuola secondaria superiore	28%	17,4%
istruzione terziaria	22,8%	39,2%
<b>Abbandono scolastico</b>	17%	12%
<b>NEET (15-29 anni)</b>	24,6%	9%
<b>Spesa media per studente USD/anno</b>		
pre-primario	7.868	7.428
primario	8.448	8.296
secondario	8.585	9.280
terziario	9.990	13.958

Le criticità indicate possono essere in parte dovute alla drastica riduzione della spesa pubblica e privata per studente avvenuta negli ultimi anni. Si pensi che tra il 2008 e il 2012 l'investimento dell'Italia nell'istruzione è diminuito del 12%, rispetto a un aumento della media OCSE del 38% avvenuta tra il 2000 e il 2012. Precisamente l'Italia risulta esser l'unico paese OCSE su 34 ad aver ridotto la spesa pubblica per le istituzioni scolastiche. Tale ridimensionamento dell'investimento pubblico è stato in larga parte reso possibile dalla riduzione del costo salariale degli insegnanti, quindi dall'aumento del numero di studenti per docente, dalla riduzione di ore di insegnamento e dal blocco del *turnover*.

La scarsità di risorse pubbliche investite nell'istruzione e nella ricerca pare essere anche una delle principali ragioni del continuo calo delle iscrizioni universitarie. Le tasse di iscrizione sono oggi infatti una fonte

significativa di finanziamento delle Università italiane.

Nonostante i tagli degli investimenti e sebbene le previsioni indichino che il livello d'istruzione sia destinato ad aumentare più lentamente rispetto agli anni precedenti, è stato registrato un miglioramento della qualità dell'istruzione di base. Secondo il programma OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (PISA), l'Italia, insieme a Polonia e Portogallo, tra il 2003 e il 2012 ha visto diminuire la percentuale di allievi di 15 anni che hanno conseguito risultati nella fascia inferiore della scala delle competenze in matematica e, nel contempo, aumentare la percentuale di studenti nella fascia più alta (OECD, 2014).

### *I minori stranieri a scuola. I casi di respingimento scolastico di alunni immigrati a Bologna*

Anche per l'anno scolastico in corso l'aumento del numero di alunni nelle scuole di ogni ordine e grado, eccezion fatta per la secondaria di I grado per cui si registra una lieve flessione, è da mettere in relazione al fenomeno migratorio. La presenza di alunni con cittadinanza non italiana è infatti in continuo aumento e rappresenta oggi il 9% del totale, aumentando dell'2,1% rispetto all'anno precedente e dell'11,8% facendo specifico riferimento agli studenti stranieri nati in Italia. Questi ultimi rappresentano ormai il 51,7% del totale degli alunni stranieri.

I Paesi d'origine più rappresentati sono Romania, Albania, Marocco, Cina, Filippine, Moldavia, India, Ucraina e Perù. Le regioni maggiormente interessate dal fenomeno sono Lombardia, Emilia Romagna e Umbria (MIUR/Fondazione ISMU, 2014).

Secondo il Rapporto annuale redatto dal MIUR e dall'ISMU, le famiglie immigrate scelgono prevalentemente per i propri figli le scuole statali rispetto a quelle paritarie, ad eccezione per le scuole dell'infanzia. I percorsi scolastici delle superiori privilegiati nelle scelte degli alunni stranieri sono gli istituti tecnici e professionali (il 41,1% dei nati in Italia e il 38,1% dei nati all'estero).

Secondo il Rapporto citato sono aumentati notevolmente, soprattutto nelle scuole statali, dal 2007 a oggi anche gli alunni stranieri con disabilità certificata che attualmente rappresentano il 3,1% degli alunni con cittadinanza non italiana e il 10,8% del totale degli studenti con disabilità (Rapporto MIUR/ISMU, 2014, pp. 91 e ss.)

Tale aumento numerico è accompagnato da un progressivo miglioramento dei rendimenti scolastici degli alunni con cittadinanza non italiana. Il divario di rendimento quasi si annulla tra gli studenti italiani e quelli stranieri nati in Italia. Questo può essere considerato un segnale di successo del percorso di integrazione sostenuto dal sistema scolastico ed educativo. Tale processo, tuttavia, non ha ancora portato l'Italia a uniformarsi alla maggior parte degli altri Paesi europei in cui l'"alunno straniero" viene sempre meno considerato una tipologia indicativa di un'effettiva diversità a scuola. In molti Paesi europei (come Spagna, Francia, Germania, Austria), gli allievi con una cittadinanza diversa da quella nazionale non vengono neanche più definiti come stranieri (Rapporto MIUR/ISMU, 2014). Seppur gli approcci e le misure dell'accoglienza differiscano notevolmente tra Stati diversi e non siano scevre di problemi e criticità, il fatto che lo "straniero" non sia più diffusamente considerata come una categoria che segna una diversità tra gli alunni e conseguenti percorsi scolastici diversificati è un passo significativo.

L'Italia, seppur Stato in cui il fenomeno migratorio è ormai strutturale, non è ancora riuscita ad attivare su tutto il territorio nazionale un efficiente sistema di accoglienza scolastica degli studenti stranieri nati all'estero che possono giungere nel Paese anche ad anno scolastico già avviato. In tal senso sono emblematici i casi di respingimenti scolastici avvenuti a Bologna nel corso del 2014.

Secondo l'Osservatorio sui respingimenti scolastici, nato proprio a Bologna al principio dello scorso anno, ben 33 minori stranieri, dalle elementari alle superiori, non hanno potuto iniziare a frequentare l'a.s. 2014/2015 in quanto le loro domande non sono state accolte da alcun istituto scolastico. Di questi oggi ancora sette sono senza una classe che li abbia accolti. Il respingimento di minori da parte delle scuole, una "pratica illegale" come lamentano vari avvocati dell'ASGI, viene motivato dalle

scuole interessare dall'assenza di posti disponibili nelle classi. Queste ultime pare vengano già in origine formate al massimo della capienza (per questo definite mediaticamente "classi pollaio"). L'ASGI sottolinea che i flussi migratori, come gli arrivi di minori stranieri per ricongiungimenti familiari, sono ormai prevedibili. Il problema è che l'inserimento scolastico dei minori stranieri rimane di difficile programmazione. Per gestire meglio la questione si dovrebbe favorire la comunicazione e lo scambio di informazioni tra gli istituti scolastici e le Prefetture, che possono conoscere con largo anticipo la quota degli arrivi dei minori per ricongiungimenti familiari. Questo permetterebbe di preparare l'accoglienza di minori stranieri anche ad anno scolastico già avviato. Tale azione, tuttavia, può essere realizzata solo nell'ambito di un piano complessivo gestito su scala nazionale direttamente dal MIUR.

A ostacolare un'efficace risoluzione della questione sono anche problematiche di tipo finanziario. L'aumento del rapporto numerico tra studenti e insegnanti dettato dalla riduzione salariale del corpo docente costituisce un ulteriore ostacolo per gli istituti nel formare classi poco numerose che possano essere funzionali all'inserimento a scuola di minori stranieri.

Il problema è ormai strutturale e i casi di Bologna rappresentano una realtà critica che riguarda tutto il territorio nazionale. Alla base di queste criticità vi sono questioni politiche che non dipendono esclusivamente da particolari posizioni ideologiche, ma anche da scelte economiche e finanziarie.

#### *Ancora casi di omofobia a scuola.*

Casi di omofobia e di bullismo in base all'orientamento sessuale o all'identità di genere della persona si sono verificati anche nell'a.s. in corso e costituiscono un grave e diffuso problema a livello nazionale. La questione fondamentale che non permette di affrontare adeguatamente e di superare il fenomeno discriminatorio è legata al fatto che gli alunni vittime degli insulti e delle violenze, nonché gli insegnati, si trovano senza un appoggio e un quadro istituzionale preciso che li sostenga. Anche il tentativo avviato dall'UNAR (Ufficio Nazionale anti-discriminazioni razziali)

e approvato dall'ex-ministro E. Fornero di diffondere nelle scuole libretti formativi "Educare alla diversità" è stato contestato e di conseguenza, per il momento, sospeso. L'iniziativa che conteneva in sé intenti educativi, ma anche rappresentava un supporto istituzionale per le scuole, è stata decisamente criticata e contrastata dalla Cei e da varie associazioni cattoliche (Ansa, 2014).

### *Gli asili nido e la crisi economica*

In tutto il Paese i servizi educativi rivolti all'infanzia presentano gravi criticità dovute alla scarsità di risorse investite. Le scuole per l'infanzia pubbliche, in quasi tutto il territorio nazionale, stanno chiudendo per mancanza di investimenti economici e per una pesante concorrenza degli asili nido privati che, non dovendo rispettare i medesimi *standard* qualitativi richiesti agli istituti pubblici, possono abbassare notevolmente le rette mensili. La gestione dei servizi educativi per l'infanzia pesa quasi interamente sui Comuni, che si vedono costretti ad aumentare la richiesta di contributi economici alle famiglie interessate. Questo fa sì che la scelta di far frequentare ai propri figli asili nido pubblici diventi pressoché proibitiva. Nel 2014 continua a essere emblematico della situazione nazionale il caso di Bologna in cui già l'anno precedente erano state avviate discussioni e proteste scaturite dalle conseguenze del sistema delle scuole dell'infanzia integrato pubblico-privato avviato nella città nel '94. Il caso singolo contiene in sé aspetti fondamentali alla base del problema generale: un'insufficienza del servizio a livello nazionale dettata dalla scarsità di investimenti rispetto alla media OSCE e un fortissimo squilibrio tra le Regioni italiane.

Il problema potrebbe essere affrontato in modo maggiormente proficuo se si cambiasse la prospettiva e si iniziasse a considerare i nidi come un bene comune, come un interesse della società tutta. Gli asili nido sostengono infatti il processo di integrazione e coesione sociale, in quanto strumento di aiuto per le famiglie.

## *Le iscrizioni universitarie continuano a calare*

Le immatricolazioni alle Università italiane per l'a.a. 2014/2015 sono state il 3,4% in meno rispetto all'anno precedente. Questo dato è rappresentativo di una tendenza ormai consolidata, oltretutto recentemente incrementata. Si pensi che gli studenti che si sono iscritti quest'anno per la prima volta all'università sono settantotto mila in meno rispetto a dieci anni fa e trenta mila in meno di solo tre anni fa. Le motivazioni del fenomeno sono differenti e non tutte facilmente misurabili e individuabili con certezza. Un primo aspetto rilevante alla base della questione è legata al progressivo calo delle nascite e conseguente diminuzione del numero di diciannovenni presenti nel nostro Paese. Il 1995, per esempio, anno di nascita dei ragazzi diciannovenni nel 2014, è l'anno che registra il minor numero di nati degli anni Novanta. Tale motivo, sebbene fondamentale, non è sufficiente a spiegare il continuo calo delle iscrizioni universitarie.

Un secondo aspetto che certamente incide sul fenomeno, è la pesante crisi economica e occupazionale registrata dal 2008 che pone grosse difficoltà alle famiglie nel sostenere l'istruzione dei figli. A questo si aggiungono altri fattori di ordine economico, quali il costante incremento delle tasse universitarie e la progressiva diminuzione delle borse di studio per gli studenti meno abbienti. Quindi lo scarso investimento pubblico nell'istruzione superiore.

Le difficoltà di accesso ad alcuni corsi di laurea bloccati dal numero chiuso, inoltre, certamente non facilitano un'inversione di tendenza.

Un ultimo fattore che può determinare in parte il fenomeno può essere di tipo "culturale". L'idea, peraltro disattesa dai dati concreti, che si è andata diffondendo negli ultimi anni dell'inutilità della laurea al fine di trovare un impiego può essere una concausa del costante disinteresse dei giovani ad avviare un percorso di studi superiori. Sarebbe interessante e forse proficuo per trovare una soluzione al problema poter indagare meglio tale fattore culturale, seppur difficile da quantificare e verificare.



## *Università a numero chiuso: le proteste studentesche continuano*

Il limitato accesso ai corsi di laurea inerenti alle professioni sanitarie continua a sollevare polemiche e suscitare proteste studentesche. Ai test di ammissione all'a.a. 2014/2015 dei corsi universitari di fisioterapia, infermieristica, logopedia, ostetricia e delle varie professioni sanitarie si sono presentate 85 mila aspiranti matricole per poco più di 25 mila posti. La bassa percentuale di posti disponibili rispetto alle domande presentate ha esasperato una situazione tesa già da diversi anni. Durante lo svolgimento delle prove di ammissione svoltesi all'inizio di settembre '14, gli studenti, riuniti in varie associazioni, hanno manifestato il loro dissenso a un sistema che comprime il diritto allo studio a un numero cospicuo di ragazzi, precludendo loro la possibilità di scegliere in autonomia il proprio percorso universitario. La questione che da molti anni viene sollevata è la negazione di un diritto fondamentale. A questo, gli studenti aggiungono un altro elemento di discussione e fonte di pesanti perplessità: la presunta arbitrarietà nella formulazione e nello svolgimento delle prove d'esame. Lo scetticismo e lo scontento degli studenti per il sistema di regolamento degli ingressi all'Università è difatti aumentato notevolmente nel corso dell'ultimo anno, in seguito all'annullamento di alcuni test di ingresso del settembre 2013 per anomalie nella formulazione dei quesiti d'esame e alle discussioni riguardo al periodo in cui eseguire le prove. Il tentativo dello scorso anno di selezionare gli studenti prima dell'esame di maturità, difatti, ha solamente accresciuto le critiche per il numero chiuso e le richieste al Ministero per un ripensamento dell'intero sistema di accesso agli studi superiori.

Al fine di arginare i malumori e di risolvere la questione, il Ministro dell'Istruzione S. Giannini ha incontrato il Consiglio dei Rettori delle Università italiane. L'ipotesi formulata durante l'incontro di fine agosto 2014 è di creare un test unico per tutte le ex Facoltà di Medicina, Odontoiatria, Veterinaria, Architettura e per le cd. Professioni sanitarie, con la possibilità di garantire il libero accesso al primo anno di studi. Tale ipotesi, tuttavia, non ha ancora trovato pieno consenso della parti. Secondo alcuni docenti infatti, come il preside della Statale di Milano, accogliere tutte le domande di immatricolazione per corsi di laurea che prevedono laboratori, o l'assistenza a interventi chirurgici, non sarebbe sostenibile

da un punto di vista pratico e abbasserebbe il livello dell'insegnamento. I problemi organizzativi e di gestione vengono in parte già vissuti come conseguenza ai ricorsi al TAR che vengono vinti da molti studenti, innalzando il numero degli immatricolati. Alle questioni organizzative, sempre secondo quanto dichiarato da vari docenti, si aggiunge il problema successivo dell'inserimento nel mercato del lavoro di un numero di professionisti talvolta superiori alle possibilità di impiego (Ansa, 2014).

A riguardo, un problema particolare è costituito dal limitato numero di posti (e fondi) per le varie specializzazioni di Medicina, che già nel 2013 aveva fatto molto discutere. Difatti, i posti disponibili per le specializzazioni sono inferiori rispetto al numero di laureati in Medicina. Per affrontare il problema, a gennaio 2015 il Ministro S. Giannini ha firmato un decreto contenente un piano di riordino delle scuole di specializzazione per cui viene ridotto il numero di anni dei corsi e aumentato il numero delle borse di studio. Se il decreto verrà sostenuto anche dal Ministero della Salute, si può ipotizzare che il prossimo anno vi siano fino a 700 borse di specializzazione in più rispetto a quelle attuali.

## **Norme e Politiche**

### *Edilizia scolastica.*

Le preoccupanti condizioni di una rilevante percentuale di edifici scolastici italiani, hanno fatto emergere la questione a livello pubblico e stimolato discussioni. Per affrontare il problema, l'attuale governo ha ripensato e rivisto il piano per l'edilizia scolastica già approvato a settembre 2013 dal precedente governo per cui erano previsti una serie di incontri con il Dipartimento di coesione territoriale al fine di destinare una parte del fondo coesione 2014-2020 alla manutenzione delle scuole (si rimanda al Rapporto 2014).

Il nuovo piano, per cui si prevede sia necessario quasi un miliardo e cento mila euro, si suddivide in tre filoni di intervento finalizzati al ripristino funzionale degli edifici, alla manutenzione e al decoro (definito "scuole-belle"); alla messa in sicurezza degli edifici esistenti, alla rimozione delle barriere architettoniche e dell'amianto ("scuolesicure"); alla costruzione

di nuovi edifici (“scuolenuove”).

I primi due ambiti di intervento, che dovrebbero coinvolgere circa 21.000 scuole, verranno finanziati dal MIUR (40 milioni di euro) e dal Fondo di Sviluppo e Coesione (510 milioni di euro approvati con delibera CIPE il 30 giugno 2014). La costruzione di nuove scuole, invece, si prevede venga sostenuta dalla liberazione di risorse dei Comuni dai vincoli del patto di stabilità (circa 244 milioni di euro). Per agevolare la realizzazione del terzo filone di intervento, a settembre 2014 i Comuni e le Regioni hanno approvato in sede di Conferenza Unificata uno schema di decreto attuativo per la costruzione di nuove scuole accedendo a mutui con oneri a carico dello Stato. Tale misura era già prevista dal cd. decreto istruzione (n. 104/2013) varato dal governo Letta.

Occorre capire se i finanziamenti richiamati saranno sufficienti (o in che modo potranno essere incrementati) al fine di sanare una situazione che è noto essere piuttosto critica e diffusa.

### *Il progetto di inclusione dei disabili a scuola*

L’inclusione degli alunni con disabilità a scuola proprio del sistema educativo italiano da più di trent’anni, continua a essere l’obiettivo del piano di intervento sul sostegno proposto dall’attuale governo. Esso, tuttavia, secondo quanto recentemente indicato subirà diverse modifiche. In primo luogo, in linea con la proposta di legge del 2006 presentata dalla deputata PD K. Zanotti, il progetto di inclusione deve coinvolgere tutto il personale di istituto e deve essere preso in carico sia dagli insegnanti di sostegno che da quelli curricolari. Sono infatti tutti gli insegnanti ad avere la responsabilità collettiva di individuare dei percorsi educativi adeguati per ogni singolo studente con disabilità in modo da sostenerlo e da svilupparne le abilità. Sono stati pertanto previsti corsi di formazione da svolgersi in servizio non solo per i docenti di sostegno, ma anche per i docenti curricolari. Questi ultimi in particolare verranno preparati sui temi della disabilità, dei BES e sulle dinamiche di inclusione. Per gli insegnanti di sostegno, oltre a corsi di formazione continua, verrà richiesto un titolo di specializzazione universitario specifico per arginare il fenomeno per cui un cospicuo numero di docenti ha utilizzato il sostegno come fase di

passaggio per accedere alla cattedra.

L'attuale progetto di inclusione dei disabili poggia inoltre sull'introduzione del modello ICF (*International Classification of Functioning*), un particolare approccio "del funzionamento" secondo cui il piano didattico deve essere pensato partendo dalle potenzialità e capacità che una persona ha e che può progressivamente imparare ad avere. Ci si concentra su ciò che un alunno è e saprà fare in futuro e non sui limiti e sugli elementi che potrebbero escludere una persona.

Cambieranno anche le procedure per la certificazione della disabilità, per cui si prevede una semplificazione degli atti burocratici a essa legati, e finalizzate alla formulazione di un "profilo di funzionamento" da parte dei docenti, di operatori dell'ASL e della famiglia dell'alunno interessato.

Ci si domanda se questo modello di inclusione sia sostenibile dal numero di insegnanti di sostegno ad oggi in servizio e se sia conciliabile col modello di *governance* aziendale a cui il governo in carica si ispira per dare una nuova organizzazione nella gestione delle scuole (che verrà illustrata nel paragrafo dedicato a "la buona scuola").

### *La fine del precariato scolastico?*

La questione del precariato dei dipendenti della scuola, in quanto condizione ormai strutturale, da diversi anni è oggetto di accese discussioni e polemiche in sede nazionale ed europea. In particolare una delle problematiche più rilevanti, relativa alla riqualificazione dei contratti a termine in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, proprio lo scorso anno è stata sollevata davanti alla Corte di Giustizia UE (si rimanda al capitolo Diritto all'Istruzione del Rapporto 2014). A riguardo si è espressa la Commissione europea, dichiarando che lo Stato italiano è totalmente inadempiente per tutto il settore pubblico rispetto alla Direttiva 1999/70/CE, relativa all'assunzione definitiva dopo 36 mesi di contratti a termine.

La posizione della Commissione ha subito stimolato una risposta dell'esecutivo italiano che nel settembre 2013 aveva decretato l'assunzione di 13 mila precari del comparto scuola in tre anni. A queste assunzioni, secondo quanto emerge dai dati inviati dal MIUR all'ARAN (Agen-

zia per la Rappresentanza Negoziata della Pubblica Amministrazione), pare vadano aggiunte nuove immissioni in ruolo previste durante l'a.s. 2014/2015 composte da 14.229 docenti, di cui 1.600 di sostegno, e 4.317 personale ATA.

A questi dati, occorre aggiungere e riflettere su quanto proposto dal governo in carica appena presentato con il piano definito "La buona scuola". In tale documento viene illustrato un vero e proprio piano straordinario di assunzioni per settembre 2015, con cui si intende immettere nella scuola a tempo indeterminato quasi 150 mila docenti. Il piano presentato prevede lo svuotamento delle GAE (Graduatorie ad Esaurimento) per dare un contributo decisivo all'eliminazione del precariato della scuola. Dei 150 mila precari che costituiscono queste graduatorie, si pensa di destinare 50 mila alle cattedre scoperte; 18.800 al rafforzamento dell'offerta formativa (in quanto docenti iscritti alle classi di concorso afferenti a musica, storia dell'arte e sport) e 60 mila all'organico funzionale nelle scuole dell'infanzia e primarie.

L'organico funzionale (ex- organico dell'autonomia) dovrebbe servire a eliminare definitivamente i contratti di supplenza breve, in quanto i docenti che ne faranno parte verranno chiamati dalle scuole o da reti di scuole, entro un'area territoriale delimitata, a seconda delle esigenze e per assolvere a compiti diversi, come ampliare l'offerta formativa (pre-disposizione di nuovi contenuti per la didattica, affiancamento di tirocinanti, ...) o per le supplenze brevi. Per le scuole secondarie di primo e di secondo grado, è prevista l'assunzione di 20 mila docenti per l'organico funzionale.

Questo sistema, di per sé positivo e finalizzato a eliminare la condizione contrattuale del supplente, contiene in sé un elemento che suscita perplessità: la chiamata diretta di docenti da parte dei dirigenti, che diventerà condizione strutturale della gestione della scuola, non rischia di innescare relazioni di tipo clientelare se lasciato alla discrezionalità dei singoli e privo di controlli?

Le graduatorie di istituto, a cui attingere solo nei casi in cui non si riescono a coprire le supplenze brevi con il corpo docente in ruolo, rimarranno

ma composte solo da insegnanti di una fascia e solo da abilitati.

Il piano straordinario di assunzioni nel a.s. 2015/2016 presentato ne “La buona scuola” dovrebbe porre fine al sistema di reclutamento per cui il 50% dei nuovi docenti in ruolo proviene dalle GAE e l’altro 50% è composto da coloro che avevano superato un concorso. Il 90% di coloro che dovrebbero venire assunti a settembre 2015, invece, proviene dalle GAE e solo il 10% è composta da idonei per concorso. Tale piano è finalizzato a eliminare definitivamente le GAE e a far in modo che nel futuro il reclutamento della scuola avvenga per il 100% tramite concorso pubblico.

Questo programma di assunzioni ha innescato una serie di accese proteste in quanto esclude i precari iscritti nelle graduatorie di istituto e una rilevante parte del cd. precariato storico della scuola. Gli stessi insegnanti iscritti nelle GAE lamentano l’assenza di garanzie dell’immissione in ruolo. Occorre, infatti, chiedersi quali sono le condizioni oggettive per cui il piano proposto possa realizzarsi. Per stessa ammissione del governo in carica, in primo luogo, è necessaria una modifica di legge che permetta di assumere tutti i precari delle GAE, superando la condizione posta dalla Costituzione it. per cui agli impieghi pubblici si accede solo tramite concorso (art. 51 Cost. it.)

In secondo luogo, è possibile svuotare le GAE solo se tutti i precari accettano un elevato livello di mobilità sia rispetto al “vincolo di destinazione” all’interno di una data provincia, sia rispetto alle classi di concorso. Questo significa che i precari devono accettare di spostarsi anche di regione e di insegnare anche materie diverse da quella per cui sono abilitati e formati. E’ legittimo chiedersi se davvero 150 mila persone adulte, molte con famiglia, siano tutte disposte ad accettare tal genere di mobilità. Non è chiaro, inoltre, cosa preveda il piano di assunzione in caso di rinuncia del posto del lavoro offerto.

Secondo quanto si legge ne “La buona scuola”, l’attuale governo bandirà anche un concorso per far entrare in ruolo 40 mila insegnanti abilitati al fine di sostenere il *turn over* che avverrà tra il 2016 e il 2019 e che vedrà andare in pensione 13/14 mila docenti all’anno. Ci si chiede se tali proposte saranno sostenibili economicamente.

## *“La buona scuola”, il patto per l’educazione del Governo Renzi*

Il programma dell’attuale governo contiene diverse proposte per intervenire su varie questioni che caratterizzano la scuola italiana ormai da anni. In primo luogo viene presentato il piano di assunzione dei precari (di cui si è appena parlato), che viene concepito parallelamente a un nuovo modo di fare carriera all’interno della scuola e a una diversa idea di autonomia scolastica. Questa ultima in particolare viene sostenuta da un profondo cambiamento della figura dei dirigenti scolastici che vengono concepiti come dei veri e propri manager d’azienda per cui si attuerebbe un accentramento delle loro funzioni secondo il modello di *governance*. Essi, infatti, secondo quanto proposto dovranno gestire direttamente le risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali. Le varie istituzioni scolastiche dovranno individuare il fabbisogno dei posti d’organico necessari in base all’offerta formativa proposta. Esse dovranno presentare un piano triennale di offerta formativa che contenga anche la programmazione di attività formative per i docenti che dovrà essere continua e obbligatoria. I docenti inoltre avranno scatti di anzianità in relazione al merito, alla formazione e al contributo al miglioramento della scuola in cui lavorano. Viene quindi introdotto un sistema di valutazione di ogni insegnante in base a crediti (didattici, formativi e professionali) esaminati da un Nucleo di Valutazione interno alla scuola a cui parteciperà anche un membro esterno. Gli scatti stipendiali avverranno ogni tre anni in base alla valutazione dei crediti. Tuttavia, tali scatti (del valore fisso di 60 euro) non verranno riconosciuti a tutto il corpo docente, ma solo al 66% degli insegnanti che nei tre anni precedenti hanno maturato il numero di crediti necessari.

Il piano contiene, inoltre, differenti iniziative (come la digitalizzazione della scuola, il rafforzamento dell’insegnamento delle lingue straniere dai sei anni, l’idea di proporre progetti per migliorare l’edilizia scolastica, e altre attività per migliorare l’offerta formativa- MOF) necessiteranno di un consistente investimento di risorse. Ci si chiede se effettivamente il governo in carica riuscirà a sostenere tali iniziative. Per ovviare al problema, sembra che l’esecutivo punti molto sulle risorse private (di singoli cittadini, fondazioni, imprese) attraverso il 5 per mille che è possibile destinare alle scuole o con donazioni che verranno incentivate attraverso

una serie di agevolazioni fiscali, come lo *school bonus* (un credito di imposta per tutti i privati che investono nelle scuole) .

Il piano articolato appena richiamato, che interviene soprattutto sull'organizzazione degli istituti scolastici e sul reclutamento del personale, trasforma le scuole facendole assomigliare sempre più a delle imprese private. Ci si chiede se il modello di *governance* aziendale sia davvero funzionale e positivo per la gestione di un'istituzione che non produce un bene commerciabile e che non mira al profitto, ma è invece finalizzata a educare, formare, far crescere e far socializzare delle persone. Adottare per la scuola un modello gestionale pensato ed elaborato per raggiungere un unico obiettivo (il profitto), non contiene il rischio di precludere opportunità di crescita di tutti i beneficiari della scuola (gli alunni), stravolgendo inoltre le ragioni che sostengono l'istituzione stessa? I programmi di inclusione e di educazione necessitano di cospicue risorse da investire sul lungo periodo, i cui risultati sono difficilmente misurabili e quantificabili. Come può conciliarsi tutto questo con le logiche dell'efficienza per cui sovente le risorse vengono razionalizzate?

### *Programmazione della ricerca universitaria 2014-2020*

Nel 2014 è stato avviato il nuovo Programma Nazionale di Ricerca (PNR) pensato di durata settennale (2014-2020) per allinearlo al Programma Quadro europeo Horizon 2020. Il PNR (2014-2020), infatti, ha adottato la stessa prospettiva di Horizon 2020, prefissandosi l'obiettivo di raggiungere del 2020 una crescita del Paese che sia sostenibile e inclusiva. A tal fine, questa programmazione finanziaria della ricerca intende intervenire in tre ambiti diversi: (a) investimento sul capitale umano per lo sviluppo produttivo del Paese; (b) identificazione di progetti tematici che possano avere un impatto positivo sul benessere dei cittadini (in settori come ambiente, energia, alimentazione, sicurezza, patrimonio culturale,...); (c) incremento della competitività del sistema produttivo, promuovendo la capacità di investimento da parte delle imprese, soprattutto di piccole dimensioni.



Nel contesto del PNR intervengono le competenze di differenti soggetti, quali il MIUR, le Università, gli enti di ricerca, le amministrazioni centrali e regionali, ed enti di varia natura. Tali soggetti dovrebbero interagire per promuovere e sostenere progetti di ricerca volti a raggiungere un obiettivo comune: far crescere il Paese.

*Università: cosa cambia?*

*Abilitazione nazionale.* Nella primavera del 2014 il Ministro dell'Istruzione, S. Giannini, ha annunciato la futura introduzione di procedure più snelle relative all'abilitazione nazionale degli aspiranti docenti universitari. Dall'introduzione dell'abilitazione nel 2012 a oggi, infatti, le procedure per ottenere il titolo necessario per poter insegnare nelle Università si sono rivelate problematiche, generando varie richieste di proroghe e numerosi ricorsi al TAR. Per ovviare alle varie questioni emerse, il MIUR sta pensando di predisporre un sistema di abilitazione "a sportello" per cui vengono istituite commissioni permanenti che dovranno accettare le domande dei candidati in qualsiasi momento. Inoltre, si prevede di estendere la validità del titolo (da quattro a sei anni); di diminuire il numero di pubblicazioni necessarie (da 12 a 10); una revisione dei parametri di valutazione e nelle modalità di composizione delle commissioni; e una riduzione del tempo di sospensione in caso di bocciatura della domanda (il candidato, nel caso non ottenga l'abilitazione, può ripresentare la domanda dopo 12 mesi dalla precedente e non più dopo due anni). Occorre vedere se tali annunci troveranno concreta attuazione e quali ricadute avranno.

*Incentivi alle Università "virtuose".* Il governo in carica ha anche riconsiderato l'assegnazione dei fondi alle Università. Con il Decreto Ministeriale n. 815, firmato il 4 novembre 2014, relativo al FFO (Fondo di Finanziamento Ordinario) oggi al vaglio della Corte dei Conti, si prevede un aumento fino a oltre il 22% delle risorse da destinare alle Università cd. virtuose. La quota premiale del finanziamento viene calcolata in base alla valutazione della ricerca (70%), alla valutazione delle politiche di reclutamento (20%), a all'internazionalizzazione dell'Università, con particolare attenzione al programma Erasmus. Il decreto, per una distribuzione più equa delle risorse, tiene anche in considerazione il contesto

economico in cui l'ateneo è inserito, cercano di sostenere quelli in aree economicamente più svantaggiate.

Il decreto destina inoltre 5 milioni di euro al Programma "Rita Levi Montalcini" per il richiamare studiosi italiani e stranieri che lavorano all'estero.

Per incentivare l'internazionalizzazione degli atenei, il governo in carica ha pensato di estendere il programma Erasmus ai cinque continenti. Con il piano Erasmus+, sia gli studenti che i docenti potranno svolgere un periodo di studio o di insegnamento al di fuori dell'Europa.

Alcune delle novità annunciate sembra verranno inseriti ne "La buona università" attualmente in discussione e che pare preveda un ripensamento di vari aspetti dell'Università italiana, fino addirittura all'impianto dei percorsi di studio basato sul cd. 3+2 (percorso triennale, a cui si può far proseguire i due anni di specialistica o magistrale).

# LIBERTÀ FEMMINILE E AUTODETERMINAZIONE

*di Valeria Casciello*

## **Diritto all'aborto libero e assistito**

le vicende e i dati relativi all'attuazione della legge italiana sull'interruzione volontaria di gravidanza dimostrano come la riappropriazione del corpo da parte delle donna e l'affermazione della sua libertà e responsabilità nella scelta di essere madre sono obiettivi che incontrano ancora numerosi ostacoli per la loro realizzazione. Si tratta, in specie, dei numerosi problemi che pone l'elevato **numero di personale sanitario obiettore di coscienza** che, unitamente alla spesso inadeguata organizzazione del servizio di IVG a livello territoriale, pone di fatto nel nulla il diritto ad una procreazione cosciente e responsabile, soprattutto in alcune Regioni.

## **Procreazione medicalmente assistita**

la legge 40/2004 è ormai stata quasi completamente scardinata dalle **pronunce della Corte Costituzionale**, in particolare la sentenza 162/2014 ha posto nel nulla il divieto di fecondazione eterologa, ultimo baluardo di una disciplina di cui sempre più forte è l'esigenza di una sua riscrittura da parte del Legislatore. L'ammissibilità di tale tecnica di PMA nel nostro ordinamento ha avuto ed avrà effetti destabilizzanti sul sistema sanitario nazionale italiano, posto che l'accesso alla fecondazione eterologa, essendo un diritto costituzionalmente garantito, in quanto afferente alla salute ed essendo espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., dovrà essere esigibile in tutto il territorio nazionale in strutture pubbliche e per tanto andrà inserito nei livelli essenziali di assistenza sanitaria; dovranno, inoltre, essere predisposte apposite linee guida relative, allo stato inesistenti.

## **Femminicidio violenza sulle donne**

Questo anno trascorso non ha visto diminuire il numero di donne vittime di violenza da parte di un uomo. Si tratta di violenze perpetrate nella maggior parte dei casi nell'ambito familiare o, comunque, all'interno di relazioni affettive, spesso innescate dalla volontà della donne porre fine alle stesse: L'autodeterminazione della donna in ordine alle scelte più importanti della vita, quali quelle legate alla sfera degli affetti e alla propria indipendenza, sembrano ancora rappresentare una minaccia per l'uomo, provocandogli un forte grado rancore che si trasforma in violenza letale.

## **Dove siamo**

In tema di aborto poco è mutato rispetto allo scorso anno: le vicende e i dati relativi all'attuazione della legge italiana sull'interruzione volontaria di gravidanza dimostrano come la riappropriazione del corpo da parte delle donne e l'affermazione della sua libertà e responsabilità nella scelta di essere madre sono obiettivi che incontrano ancora numerosi ostacoli per la loro realizzazione. Si tratta, in specie, dei numerosi problemi che pone l'elevato numero di personale sanitario obiettore di coscienza che, unitamente alla spesso inadeguata organizzazione del servizio di IVG a livello territoriale, pone di fatto nel nulla il diritto ad una procreazione cosciente e responsabile, soprattutto in alcune Regioni.

Diversa è la situazione della procreazione medicalmente assistita: la legge 40/2004 è ormai stata quasi completamente scardinata dalle pronunce della Corte Costituzionale, in particolare la sentenza 162/2014 ha posto nel nulla il divieto di fecondazione eterologa, ultimo baluardo di una disciplina di cui sempre più forte è l'esigenza di una sua riscrittura da parte del Legislatore. L'ammissibilità di tale tecnica di PMA nel nostro ordinamento ha avuto ed avrà effetti destabilizzanti sul sistema sanitario nazionale italiano, posto che l'accesso alla fecondazione eterologa, essendo un diritto costituzionalmente garantito, in quanto afferente alla salute ed essendo espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., dovrà essere esigibile in tutto il territorio nazionale in strutture pubbliche e per tanto andrà inserito nei livelli essenziali di assistenza sanitaria; dovranno, inoltre, essere predisposte apposite linee guida relative, allo stato inesistenti.

Infine, questo anno trascorso non ha visto diminuire il numero di donne vittime di violenza da parte di un uomo. Si tratta di violenze perpetrate nella maggior parte dei casi nell'ambito familiare o, comunque, all'interno di relazioni affettive, spesso innescate dalla volontà della donna porre fine alle stesse: L'autodeterminazione della donna in ordine alle scelte più importanti della vita, quali quelle legate alla sfera degli affetti e alla propria indipendenza, sembrano ancora rappresentare una minaccia per l'uomo, provocandogli un forte grado di rancore che si trasforma in violenza letale. La violenza sulle donne, quindi, si mostra ancora come un fat-

tore prima di tutto culturale: non resta che attendere di vedere se i buoni propositi enunciati in tal senso nella Convenzione di Istanbul e negli interventi normativi che hanno fatto seguito alla sua ratifica si mostreranno adeguati al contrasto della violenza di genere. Un'attesa che al momento pare essere macchiata dal sangue di ancora troppe vittime.

## **Il 2014: Aborto e obiezione di coscienza; l'incostituzionalità del divieto di fecondazione eterologa; i dati sul femminicidio.**

### **Aborto: Controversie su Obiezione di Coscienza e “pillole del giorno dopo”.**

A seguito delle mozioni presentate l'11 giugno 2013 da diversi partiti politici, le quali ponevano in evidenza le questioni più problematiche legate all'applicazione della l. 194/1978, ossia quelle dell'obiezione di coscienza (prevista dall'art. 9 della legge) e dell'utilizzo dell'aborto farmacologico (pillola RSU486), il Governo si è impegnato a garantire e a monitorare la piena attuazione della legge 194/1978 che in Italia disciplina l'interruzione volontaria di gravidanza (IVG). È stato così attivato presso il Ministero della Salute un “Tavolo tecnico”, convocato per la prima volta il 18 luglio 2013, a cui sono stati invitati a partecipare tutti gli Assessori regionali e l'Istituto Superiore di Sanità, allo scopo di avviare uno specifico monitoraggio sulla piena applicazione di tale legge su tutto il territorio nazionale, avviando una rilevazione sulle attività di IVG e sul relativo esercizio del diritto dell'obiezione di coscienza dei soli ginecologi, a livello di singola struttura di ricovero e nei consultori familiari, e individuare eventuali criticità.

Nel mese di ottobre 2013 le schede predisposte dal Ministero per tale monitoraggio sono state inviate alle singole Regioni che, tra dicembre 2013 e giugno 2014 le hanno restituite al Ministero, il quale ha provveduto ad analizzare le informazioni ricevute pubblicando i risultati nell'ambito della Relazione annuale sull'attuazione della l. 94/1978 contenente i dati preliminari relativi al 2013 e quelli definitivi

del 2012, pubblicata ad ottobre 2014.

Per ciò che attiene all'offerta del servizio di IVG in termini di numero assoluto di strutture disponibili, nella Relazione si legge che il numero totale delle strutture con reparto di ostetricia e ginecologia a livello nazionale è pari a 630, mentre il numero di quelle che effettuano le IVG è pari a 403 (64% del totale), una copertura questa che il Ministero ritiene «più che soddisfacente»<sup>75</sup>. Con riferimento all'offerta del servizio in termini relativi rispetto alla popolazione fertile e ai punti nascita si precisa che a livello nazionale, ogni 100.000 donne in età fertile (15-49 anni) si contano 4 punti nascita contro 3 punti IVG, ossia ogni 3 strutture in cui si pratica l'IVG ce ne sono 4 in cui si partorisce e secondo il Ministero «la numerosità dei punti IVG appare più che sufficiente, rispetto al numero delle IVG effettuate, tanto più nel confronto con i punti nascita»<sup>76</sup>

Il monitoraggio effettuato dal Ministero ha avuto ad oggetto anche l'offerta del servizio IVG, tenuto conto del diritto di obiezione di coscienza degli operatori, in relazione al numero medio settimanale di IVG effettuate da ogni ginecologo non obiettore e sulla base dei dati raccolti la conclusione del ministero è che «il numero dei non obiettori a livello regionale sembra congruo rispetto al numero delle IVG effettuate, e il numero di obiettori di coscienza non dovrebbe impedire ai non obiettori di svolgere anche altre attività oltre le IVG, e quindi gli eventuali problemi nell'accesso al percorso IVG sono dovuti eventualmente ad una inadeguata organizzazione territoriale, che attualmente, dopo questo monitoraggio, sarà più facile individuare». Per vero, tali conclusioni devono essere lette alla luce dei i dati, riportati dalla stessa Relazione, relativi all'obiezione di coscienza tra il personale operante negli istituti di cura con Reparto di ostetricia e ginecologia o solo ginecologia. Nello specifi-

---

75                                   MINISTERO DELLA SALUTE, Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978)- Dati preliminari del 2013 e dati definitivi del 2012 in [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it), p.44

76                                   MINISTERO DELLA SALUTE, Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978)- Dati preliminari del 2013 e dati definitivi del 2012, in [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it), p.45

co, con riferimento all'anno 2012 si evincono valori elevati di obiezione di coscienza, specie tra i ginecologi (69.6%, cioè più di due su tre) con una tendenza alla stabilizzazione, dopo un notevole aumento negli anni. Infatti, a livello nazionale, si è passati dal 58.7% del 2005, al 69.2% del 2006, al 70.5% del 2007, al 71.5% del 2008, al 70.7% nel 2009, al 69.3% nel 2010 e 2011 e al 69.6% nel 2012. Tra gli anestesisti la situazione è più stabile con una variazione da 45.7% nel 2005 a 50.8% nel 2010, 47.5% nel 2011 e 2012. Per il personale non medico si è osservato un ulteriore incremento, con valori che sono passati dal 38.6% nel 2005 al 45.0% nel 2012. Notevoli le variazioni tra le diverse Regioni. Percentuali superiori all'80% tra i ginecologi sono presenti principalmente al sud: 90.3% in Molise, 89.4% in Basilicata, 87.3% nella PA di Bolzano, 84.5% in Sicilia, 81.9% nel Lazio, 81.8% in Campania e 81.5% in Abruzzo. Anche per gli anestesisti i valori più elevati si osservano al sud (con un massimo di 78.3% in Molise, 77.4% in Sicilia, 71.5% nel Lazio e 71.3% in Calabria). Per il personale non medico i valori sono più bassi e presentano una maggiore variabilità, con un massimo di 90.1% in Molise e 80.9% in Sicilia.

Infine, in relazione ai consultori familiari il monitoraggio del Ministero della Salute pone in rilievo una grande variabilità tra le Regioni nel ricorso al consultorio per le attività collegate all'IVG. Queste differenze, si precisa nella Relazione, sono dovute al fatto che la rilevazione non ha avuto una copertura completa in tutte le Regioni e alle diverse modalità organizzative, a livello locale, nel rapporto tra i servizi territoriali e quelli ospedalieri, nella presa in carico della donna che vi si rivolge per una IVG. Ciò posto, dalla Relazione emerge che il numero degli obiettori di coscienza nei consultori è sensibilmente inferiore rispetto a quello registrato nelle strutture ospedaliere, anche se, occorre ribadirlo, i dati raccolti e analizzati dal Ministero non coprono completamente la realtà nazionale dei consultori familiari. Si rileva, inoltre, che nella maggior parte dei casi il numero di colloqui effettuati dalle donne in vista della IVG è superiore al numero di certificati rilasciati per l'intervento stesso di IVG, il che, ad avviso del Ministero, «potrebbe indicare l'effettiva azione per aiutare la donna “a rimuovere le cause che la porterebbero all'interruzione della gravidanza” (art. 5 L.194/78)»<sup>77</sup>.

Il quadro delineato dalla Relazione del Ministero della Salute, in sintesi rileva, ancora una volta, che il punto critico dell'attuazione della legge 194/1978 è rappresentato dall'elevato numero di personale obiettore di coscienza che, unitamente alla spesso inadeguata organizzazione del servizio di IVG a livello territoriale, pone di fatto nel nulla il diritto ad una procreazione cosciente e responsabile, soprattutto in talune Regioni.

**Tale situazione ha fatto sì che il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, con decisione depositata il 10 marzo 2014, condannasse l'Italia per violazione dell'art. 11** della Carta Sociale Europea che tutela il diritto alla salute, a causa dei troppi obiettori di coscienza che impediscono alle donne di ricorrere all'interruzione della gravidanza nelle ipotesi previste dalla legge n. 194/1978. Il reclamo era stato presentato non più di un anno e mezzo prima dalla Federazione internazionale per la pianificazione familiare (International Planned Parenthood Federation European Network), organizzazione non governativa che da anni si batte per potenziare l'accesso ai programmi di salute delle fasce più vulnerabili. Per il Comitato, in Italia non sono stati presi adeguati provvedimenti al fine di consentire l'erogazione di un servizio sanitario previsto dalla legge, essendo, in alcuni casi, stato impedito alle donne il diritto di abortire o, in altri, arrecato un notevole disagio psicofisico dovuto a trasferimenti in altri ospedali. Lo Stato ha, quindi, l'obbligo di adottare soluzioni tali per cui una donna che voglia interrompere la gravidanza non debba essere costretta a spostarsi in un'altra struttura sanitaria o addirittura in un altro Stato. A suffragare le ragioni per le quali l'Italia è stata condannata dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali è la notizia di aprile 2014, riportata da diversi quotidiani nazionali<sup>78</sup>, riguardante una ragazza che, entrata alle 9 del mattino nel reparto di ginecologia e ostetricia di un ospedale di Genova, per prendere l'ultimo farmaco previsto dal protocollo per la pillola abortiva RSU 486, è rimasta da sola per mezza giornata in corsia, senza trovare nessun medico disposto ad effettuare un'ecografia, medico che è intervenuto solo dopo che sono arrivate le forze dell'ordine in ospedale.

---

della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978)- Dati preliminari del 2013 e dati definitivi del 2012, in [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it), p.48

78 Si veda ad esempio [http://www.repubblica.it/cronaca/2014/04/24/news/aborto\\_medico\\_obiettore-84311037/](http://www.repubblica.it/cronaca/2014/04/24/news/aborto_medico_obiettore-84311037/)



In questo contesto si inserisce il decreto emanato il 12 maggio 2014 dal Governatore della Regione Lazio Nicola Zingaretti, nella sua veste di commissario ad acta della sanità laziale, e attualmente sottoposto al vaglio della giustizia amministrativa che dovrà esprimersi in ordine alla legittimità dello stesso. Nello specifico, il decreto in parola nel suo Allegato 1 si occupa di disciplinare le linee di indirizzo regionali per le attività dei Consulenti Familiari e, con riferimento all'interruzione volontaria di gravidanza, pone l'attenzione all'esercizio dell'obiezione di coscienza fra i medici ginecologi relativamente alla quale «si ribadisce come questa riguardi l'attività degli operatori impegnati esclusivamente nel trattamento dell'interruzione volontaria di gravidanza(.). Al riguardo, si sottolinea che il personale operante nel Consultorio Familiare non è coinvolto direttamente nella effettuazione di tale pratica, bensì solo in attività di attestazione dello stato di gravidanza e certificazione attestante la richiesta inoltrata dalla donna di effettuare IVG. Per analogo motivo, il personale operante nel Consultorio è tenuto alla prescrizione di contraccettivi ormonali, sia routinaria che in fase post-coitale, nonché all'applicazione di sistemi contraccettivi meccanici». Dunque, in base alle suddette linee guida della Regione Lazio, i medici dei consultori che intervengono solo nella fase preliminare all'intervento di interruzione di gravidanza, quale è quella della certificazione dello stato di gravidanza, non potrebbero dichiararsi obiettori come invece è consentito a quei medici che materialmente eseguono l'intervento, né possono rifiutarsi di prescrivere contraccettivi ormonali invocando l'art. 9 della legge 194/1978. Va precisato, come efficacemente posto in rilievo da Cecilia D'Elia, consulente di Nicola Zingaretti, che «il decreto è vincolante per tutto ciò che riguarda la contraccezione, compresa la pillola del giorno dopo, che molti medici ancora si rifiutano di prescrivere, ritenendola a torto un farmaco abortivo. È invece un atto di indirizzo per quanto riguarda l'interruzione volontaria di gravidanza. Si ricorda, cioè, ai medici che l'obiezione di coscienza è sì tutelata dalla legge, ma non può essere estesa anche alla parte della certificazione a cui sono tenuti appunto i ginecologi dei consultori»<sup>79</sup>.

---

79

La dichiarazione di CECILIA D'ELIA è tratta dall'articolo di M.N. DE LUCA "Aborto, basta obiettori: i medici dei consultori tenuti a dare il via libera" *Rivoluzione nel Lazio*, in [http://www.repubblica.it/salute/benessere-donna/gravidanza-e-parto/2014/06/25/news/aborto\\_rivoluzione\\_lazio-89944984/](http://www.repubblica.it/salute/benessere-donna/gravidanza-e-parto/2014/06/25/news/aborto_rivoluzione_lazio-89944984/)

Avverso tale decreto hanno proposto ricorso innanzi al T.A.R. Lazio, chiedendo contestualmente la sospensione cautelare del provvedimento impugnato, le principali associazioni pro-vita, tra cui Giuristi per la Vita e l'Associazione ProVita Onlus. Tra le varie violazioni di legge contestate nel ricorso vi sono quelle dell'art. 18 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo; dell'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; dell'art. 10 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; degli artt. 2, 3, 19, 21, 32, 33, 41 della Costituzione italiana; degli artt. 1, 2, 3 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; degli artt. 1, 13 e 14 della legge 24 febbraio 2004, n. 40; dell'art. 2 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali; degli artt. 1, 4, 5, 8, 12 e 14 della legge 22 maggio 1978, n. 194; degli artt. 2, 4, 13, 22 e 68 del codice deontologico del medico. Il Giudice Amministrativo di prime cure, in sede cautelare, ha ritenuto che il provvedimento della Regione Lazio non si pone in contrasto le disposizioni che tutelano il personale sanitario obiettore di coscienza (art. 9 l. 194/1978), respingendo l'istanza di sospensione del provvedimento stesso<sup>80</sup>. Di Diverso avviso il Consiglio di Stato<sup>81</sup>, il quale, in parziale riforma dell'ordinanza emessa dal T.A.R. Lazio e impugnata dalle suddette associazioni, ha sospeso il decreto emesso dal Governatore della Regione Lazio «Considerato che l'appello cautelare appare assistito da profili di fondatezza nella parte in cui contesta il dovere del medico operante presso il Consultorio familiare di attestare, anche se obiettore di coscienza, lo stato di gravidanza e la richiesta della donna di voler effettuare l'IVG, ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge n. 194 del 1978». Per ciò che attiene la questione riguardante la prescrizione di contraccettivi, anche meccanici e post-coitali, il Supremo consesso della Giustizia Amministrativa ha ritenuto che «l'appello cautelare non appare invece, allo stato, assistito da sufficienti elementi di fondatezza». In sintesi, dunque, attualmente il provvedimento della Regione Lazio resta operante relativamente alle prescrizioni in esso contenute concernenti il dovere per i medici dei consultori familiari, anche obiettori, di prescrivere farmaci contraccettivi, mentre la sua efficacia è sospesa con riferi-

---

80 T.A.R Lazio, sede di Roma, Terza sezione *quater*, ordinanza cautelare n. 4843 del 9 ottobre 2014

81 Consiglio di Stato, Sezione Terza, ordinanza n. 588 del 5 febbraio 2015

mento al dovere dei medici obiettori di certificare lo stato di gravidanza in funzione dell'intervento di interruzione di gravidanza.

Un'altra delle problematiche afferenti l'attuazione della l. 194/1978, si è detto, è quella relativa all'utilizzo dell'aborto farmacologico tramite mifepristone e prostaglandine (pillola RSU 486). Sul punto si evidenzia come le linee guida all'impiego di tale metodo abortivo siano quelle emanate dal Ministero della Salute nel 2010, così come il monitoraggio del Ministero stesso sia fermo agli anni 2010- 2011 e per tanto permangono le criticità precedentemente analizzate.

Per vero la questione dell'aborto farmacologico tramite la pillola RSU 486 è strettamente correlata alla contraccezione di emergenza di tipo farmacologico. Si registrano infatti dei contrasti in ordine alla qualificazione di un farmaco come propriamente abortivo ovvero come contraccettivo anche se di tipo emergenziale, discordanze ingenerate dal dibattito sul momento in cui ha inizio la gestazione, ossia se esso sia da intendersi il momento della fecondazione dell'ovulo o quello in cui l'ovulo fecondato si impianta nell'utero materno. Emblematico al riguardo il caso della pillola Norlevo. A marzo 2014 l'associazione Giuristi per la Vita, l'Unione Cattolica Farmacisti Italiani, il Forum delle Associazioni Familiari, l'A.I.G.O.C. Associazione Italiana Ginecologi e Ostetrici Cattolici, l'associazione Pro Vita Onlus hanno presentato ricorso al T.A.R. Lazio contro il Ministero della Salute, l'Agenzia Italiana del Farmaco, la società Laboratoire HRA Pharma, la società Aziende Chimiche Riunite Angelini Francesco A.C.R.A.F. S.p.A. per ottenere «l'annullamento, previa sospensione, della determinazione dell'Agenzia Italiana per il Farmaco V & A 2215 del 17 dicembre 2013, pubblicata per estratto sulla G.U., Serie Generale, n. 28 del 4.2.2014, Supp. Ord. n. 10, di modifica dell'autorizzazione all'immissione in commercio del medicinale per uso umano "Norlevo" (14A00534), anche con particolare riguardo alla parte in cui si afferma in modo apodittico e indimostrato che il farmaco non può impedire l'impianto nell'utero di un ovulo fecondato, causando l'interruzione della gravidanza, cioè un aborto, provocando la morte dell'embrione»<sup>82</sup>. Tra le finalità del ricorso proposto dalle Associazioni in parola, vi è an-

---

82

Il testo del ricorso al T.A.R. Lazio proposto dalle suddette Associazioni è tratto da <http://www.giuristiperlavita.org>

che quella di garantire al medico e al farmacista l'esercizio dell'obiezione di coscienza di cui all'art. 9 l. 194/1978. Lapidaria la Risposta del Giudice Amministrativo che, in sede cautelare, ha respinto l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato ritenendo che «non sussistono, sotto il profilo del fumus, i presupposti per l'accoglimento della proposta istanza cautelare avuto presente, in linea con quanto evidenziato dalle resistenti amministrazioni, che recenti studi hanno dimostrato che il farmaco Norlevo non è causa di interruzione della gravidanza»<sup>83</sup>. Tale decisione è stata successivamente impugnata innanzi al Consiglio di Stato il quale, stante la complessità della questione, anche sul piano tecnico, ha ritenuto che la stessa non possa essere decisa in fase cautelare e pertanto ha respinto il ricorso<sup>84</sup>, con la conseguenza che l'efficacia del provvedimento impugnato dalle suddette Associazioni pro-vita non è sospesa. La decisione è stata salutata con favore dalle Associazioni che si sono rivolte alla Giustizia amministrativa, in quanto «riapre i giochi e rimette in discussione le granitiche certezze scientifiche dei magistrati del TAR Lazio»<sup>85</sup>.

In conclusione, l'anno appena trascorso, le vicende e i dati relativi all'attuazione della legge italiana sull'interruzione volontaria di gravidanza, ci dimostrano ancora una volta come la riappropriazione del corpo da parte

---

83 T.A.R. Lazio, Terza Sezione *quater*, ordinanza n. 2407 del 29 maggio 2014

84 Consiglio di Stato, Sezione Terza, ordinanza n. 4057 del 11 settembre 2014. Nello specifico i Giudici del Consiglio di Stato hanno ritenuto che devono essere chiarite in sede di merito le seguenti questioni: «se l'affermazione contestata dalle appellanti ("Non può impedire l'impianto nell'utero dell'ovulo fecondato") nel foglio illustrativo per gli utenti sia coerente con i risultati degli studi sottostanti da riportare nel riassunto delle caratteristiche del prodotto, strumento di primaria rilevanza per l'informazione del medico; se il documento impugnato derivi da una modifica della autorizzazione all'immissione in commercio di un medicinale correttamente rilasciata secondo la procedura di reciproco riconoscimento che coinvolge le valutazioni di più autorità sanitarie nazionali in ambito comunitario; se in tal caso sussistano le fondate ragioni di tutela della salute pubblica – richieste dalla direttiva CE 2001/83/CE – per rifiutare quanto deciso a livello comunitario; se deve attribuirsi rilevanza al recente comunicato del 24 luglio 2014 dell'Agencia europea dei medicinali secondo il quale i medicinali a base di "levonogestrel" agiscono bloccando e/o ritardando l'ovulazione, senza fare alcun riferimento a effetti sull'impianto nell'utero dell'ovulo fecondato»

85 Dichiarazione dell'Avv. Gianfranco Amato, Presidente dell'Associazione Giuristi Per la Vita, comunicato stampa del 13 settembre 2014, pubblicato in <http://www.giuristiperlavita.org>

delle donna e l'affermazione della sua libertà e responsabilità nella scelta di essere madre, siano obiettivi che incontrano numerosi ostacoli, prima di tutto culturali, per la loro realizzazione.

### **Procreazione Medicalmente Assistita (PMA). L'incostituzionalità del divieto di fecondazione eterologa.**

In tema di procreazione medicalmente assistita (PMA), la più rilevante novità è rappresentata dalla dichiarazione di incostituzionalità del divieto di fecondazione eterologa, di cui all'art. 4, comma 3 della l. 40/2004, ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n.162 del 8 aprile 2014. Tale pronuncia è l'ennesima conferma dei limiti e delle incongruità dell'attuale disciplina nazionale della PMA: una disciplina che, anche in virtù della citata pronuncia della Corte Costituzionale, necessita di una rivisitazione totale, di una vera e propria riscrittura ad opera del legislatore, l'unico a cui spetta operare scelte politiche anche se in temi delicati come quello in oggetto. Di tale aspetto, per vero, ne dà conto anche la stessa Corte Costituzionale, che, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo il divieto di fecondazione eterologa, rileva come «le questioni toccano temi eticamente sensibili, in relazione ai quali l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio delle contrapposte esigenze, nel rispetto della dignità della persona umana, appartiene «primariamente alla valutazione del legislatore» (sentenza n. 347 del 1998), ma resta ferma la sindacabilità della stessa, al fine di verificare se sia stato realizzato un non irragionevole bilanciamento di quelle esigenze e dei valori ai quali si ispirano»<sup>86</sup>. E ad avviso della Consulta il divieto di fecondazione eterologa imposto dalla legge 40/2004 non supera tale test di ragionevolezza.

In primo luogo, osservano i giudici, come il divieto in esame non derivi da una scelta del nostro ordinamento consolidata nel tempo, posto che prima della legge 40/2004 il ricorso a tale tecnica era lecito ed ammesso senza limiti né oggettivi né soggettivi<sup>87</sup>, né tale divieto è imposto al

---

86 Corte Costituzionale sentenza 162/2014 § 5

87 La Corte Costituzionale nella citata sentenza (§ 5) richiama la Relazione della XII Commissione permanente della Camera dei deputati presentata il 14 luglio 1998 sulle proposte di legge n. 414, n. 616 e n. 816, in cui si legge che nel 1997 la fecondazione eterologa era praticata in 75 centri privati.

legislatore nazionale dal rispetto di obblighi internazionali. Sulla base di tale premesse la Corte Costituzionale pone in rilievo che il divieto di fecondazione eterologa «impedendo alla coppia destinataria della legge n. 40 del 2004, ma assolutamente sterile o infertile, di utilizzare la tecnica di PMA eterologa, è privo di adeguato fondamento costituzionale». Si precisa, che la scelta della coppia di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, libertà riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost.. Conseguentemente, le limitazioni di tale libertà, ed in particolare un divieto assoluto imposto al suo esercizio, devono essere ragionevolmente e congruamente giustificate dall'impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango. La determinazione di avere o meno un figlio, anche per la coppia assolutamente sterile o infertile, concernendo la sfera più intima ed intangibile della persona umana è quindi incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali, e ciò anche quando sia esercitata mediante la scelta di ricorrere alla tecnica di PMA di tipo eterologo, perché anch'essa attiene a questa sfera; la tecnica di fecondazione eterologa è, infatti, species del più ampio genus delle tecniche di PMA. Si osserva, inoltre, che il progetto di formazione di una famiglia caratterizzata dalla presenza di figli, anche indipendentemente dal dato genetico, è favorevolmente considerata dall'ordinamento giuridico, come dimostra la regolamentazione dell'istituto dell'adozione, il quale rende evidente che il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa. La Corte rileva, poi, come la disciplina della PMA di cui alla l. 40/2004 incide inevitabilmente sul diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. (del resto è lo stesso legislatore a qualificare la PMA come metodo terapeutico avverso la sterilità e la infertilità), da intendersi nella sua accezione più ampia di salute psicofisica, e in relazione a tale profilo ritiene che non sono dirimenti le differenze tra PMA di tipo omologo ed eterologo: «anche tenendo conto delle diversità che caratterizzano dette tecniche, è, infatti, certo che l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA di tipo eterologo, possa incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia». Né può ritenersi che ai predetti beni costituzionali si contrappone l'interesse della persona nata da PMA, a causa sia del rischio psicologico correlato ad una genitorialità

non naturale, sia della violazione del diritto a conoscere la propria identità genetica<sup>88</sup>. Precisa infatti la Corte che lo stato giuridico del nato ed i rapporti con i genitori, sono regolamentati dalle pertinenti norme della legge n. 40 del 2004, applicabili anche al nato da PMA di tipo eterologo in forza degli ordinari canoni ermeneutici. La constatazione che l'art. 8, comma 1, di detta legge contiene un ampio riferimento ai «nati a seguito dell'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita» rende, infatti, chiaro che anche i nati da PMA di tipo eterologo «hanno lo stato di figli nati nel matrimonio o di figli riconosciuti della coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche medesime». Della nuova concezione della paternità il legislatore ordinario si è, peraltro, di recente dimostrato consapevole, modificando l'art. 231 del codice civile, il quale, nel testo novellato dal decreto legislativo 28 dicembre 2013 n. 154, stabilisce che «Il marito è padre del figlio concepito o nato durante il matrimonio». Una volta espunte dai commi 1 e 3 dell'art. 9 della legge n. 40 del 2004, a seguito dell'accoglimento delle sollevate questioni, le parole «in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3» risulta, infine, confermata sia l'inammissibilità dell'azione di disconoscimento della paternità e dell'impugnazione ex art. 263 cod. civ., sia che la nascita da PMA di tipo eterologo non dà luogo all'istituzione di relazioni giuridiche parentali tra il donatore di gameti ed il nato, essendo, quindi, regolamentati i principali profili dello stato giuridico di quest'ultimo. Per ciò che attiene propriamente al diritto all'identità genetica i giudici costituzionali richiamano l'analoga questione che si è posta con riferimento all'istituto dell'adozione e su cui di recente intervenuto il legislatore, che ha disciplinato il diritto dei genitori adottivi all'accesso alle informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici dell'adottato (art. 28, comma 4, della legge 4 maggio 1983, n. 184, modificato dal d.lgs. n. 154 del 2013), precisando come in tale ambito era stato già infranto il dogma della segretezza dell'identità dei genitori biologici quale garanzia insuperabile della coesione della famiglia adottiva, nella consapevolezza dell'esigenza di una valutazione dialettica dei relativi rapporti (art. 28, comma 5, della legge n. 184 del 1983). Siffatta esigenza è stata confermata

---

88

Argomento sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato per sostenere la costituzionalità del divieto di fecondazione eterologa di cui alla l.40/2004.

dalla stessa Corte Costituzionale<sup>89</sup> la quale, nell'esaminare la norma che vietava l'accesso alle informazioni nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata, ha affermato che l'irreversibilità del segreto arrecava un insanabile *vulnus* agli artt. 2 e 3 Cost. e l'ha, quindi, rimossa invitando il legislatore ad introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta compiuta dalla madre naturale e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato.

In conclusione la Corte Costituzionale ritiene che il divieto di fecondazione eterologa di cui all'art. 4, comma 3 della l. 40/2004 cagiona una lesione della libertà fondamentale della coppia destinataria della legge n. 40 del 2004 di formare una famiglia con dei figli, senza che la sua assolutezza sia giustificata dalle esigenze di tutela del nato, le quali, in virtù di quanto sopra rilevato, devono ritenersi congruamente garantite. La censura di irragionevolezza del divieto è, infine, giustificata anche dal fatto che, essendo la fecondazione eterologa consentita al di fuori del nostro Paese, esso realizza «un ingiustificato, diverso trattamento delle coppie affette dalla più grave patologia, in base alla capacità economica delle stesse, che assurge intollerabilmente a requisito dell'esercizio di un diritto fondamentale, negato solo a quelle prive delle risorse finanziarie necessarie per potere fare ricorso a tale tecnica recandosi in altri Paesi. Ed è questo non un mero inconveniente di fatto, bensì il diretto effetto delle disposizioni in esame, conseguente ad un bilanciamento degli interessi manifestamente irragionevole»<sup>90</sup>. Tale aspetto, per vero, rende ad avviso della Corte non proporzionato il divieto assoluto di fecondazione eterologa in quanto «non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, giungendo a realizzare una palese ed irreversibile lesione di alcuni di essi, in violazione dei parametri costituzionali sopra richiamati»<sup>91</sup>.

Queste, in sintesi, le motivazioni che hanno indotto la Corte Costituzionale a dichiarare illegittimo e quindi ad espungere dall'ordinamento l'art.

---

89 Corte Costituzionale sentenza numero 278 del 2013

90 Corte Costituzionale sentenza n. 162 del 2014 § 13

91 Corte Costituzionale sentenza n. 162 del 2014 § 13



4, comma 3 e le disposizioni correlate al divieto ivi sancito, di cui agli art. 9, commi 1 e 3 (relativi al disconoscimento di paternità), e 12, comma 1 (contenente le sanzioni amministrative da applicarsi al caso di pratica fecondazione eterologa).

Immediati e dirompenti gli effetti di tale pronuncia. Lo testimonia, a pochi giorni dalla sentenza, un comunicato stampa della Cecos Italia, che si occupa della terapia della sterilità e di fecondazione assistita dal 1984, in cui si legge che «dal giorno successivo alla sentenza della Corte Costituzionale, che ha dichiarato illegittimo il divieto di fecondazione eterologa, ed in attesa delle motivazioni della Corte, è boom di richieste nei centri Cecos Italia, di Procreazione Medicalmente assistita di tipo eterologo»<sup>92</sup>. L'aumento esponenziale della domanda di fecondazione eterologa è accompagnato, come emerge dallo stesso comunicato, da dubbi in relazione alle procedure da seguire per tale tecnica di PMA, posto che il Ministero della Salute non ha emanato linee guida a riguardo. Preme infatti sottolineare che ad oggi le linee guida ministeriali in ordine a tutte le tecniche di PMA sono ferme al 2008.

Della carenza di un intervento governativo in una materia delicata come quella della fecondazione eterologa prende atto la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome che il 4 settembre 2014 ha approvato un documento di indirizzo «sulle problematiche relative alla fecondazione eterologa a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 162/2014»<sup>93</sup>, volto a fornire indirizzi operativi ed indicazioni cliniche omogenee al fine di rendere immediatamente esigibile un diritto costituzionalmente garantito su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un accordo interregionale che, in attesa che il Parlamento legiferi in materia, verrà recepito dalle singole Regioni e Pubbliche Amministrazioni, che avrà valenza transitoria, ma che permetterà comunque alle coppie che ne faranno richiesta di poter accedere alla fecondazione eterologa e il cui contenuto dovrà essere applicato tanto alle strutture pubbliche che a quelle private (accreditate e non). Il documento in esame, quindi, detta indirizzi operativi per le Regioni e le Province Autonome da recepirsi

---

92 Comunicato stampa del 30.04.2014 della Prof.ssa M. Elisabetta Coccia, Presidente di Cecos Italia, consultabile in <http://www.cecos.it/stampa.html>

93 Il documento è tratto da [www.regioni.it](http://www.regioni.it)

attraverso delibera regionale o con specifico provvedimento regionale. Si tratta di indirizzi che prendono atto dei principali cardini sui quali dovrebbe basarsi l'organizzazione della procedura di PMA da donazione, come individuati nella nota dell'8 agosto 2014 del Ministro della Salute ai Capigruppo Parlamentari, che sono : il recepimento di parte della direttiva 2006/17/CE (circa le prescrizioni tecniche per la donazione, l'approvvigionamento e il controllo di tessuti e cellule umane); l'istituzione di un registro nazionale per la tracciabilità donatore-nato; la regola della gratuità e volontarietà della donazione di cellule riproduttive; il principio di anonimato del donatore e la sua deroga esclusivamente per esigenze di salute del nato; l'introduzione di un limite massimo alle nascite da un medesimo donatore; l'introduzione di un limite minimo e massimo di età per i donatori; l'introduzione immediata della fecondazione eterologa nei LEA (livelli essenziali di assistenza), con relativa copertura finanziaria.

Inoltre, considerando che la procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo richiede, rispetto a quella di tipo omologo, un'attività specifica consistente nella selezione dei donatori di gameti, secondo criteri di sicurezza e al fine di garantire la tutela della salute, gli indirizzi operativi della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome hanno riguardato: i criteri di selezione dei donatori e dei riceventi; la precisazione degli esami infettivologici e genetici da effettuare; le regole sull'anonimato dei donatori; il numero di donazioni che sarà possibile effettuare da parte di un donatore/donatrice; la tenuta della tracciabilità delle donazioni e degli eventi avversi; i criteri che i soggetti interessati dovranno seguire per l'esecuzione della metodica.

Tale documento è stato seguito da un altro, datato 24 settembre 2014<sup>94</sup>, con il quale la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha definito la tariffa unica convenzionale per le prestazioni di fecondazione eterologa, che varia dai 1500 ai 4000 euro, farmaci compresi<sup>95</sup>.

---

94 Documento tratto da [www.regioni.it](http://www.regioni.it)

95 Appare opportuno precisare che nel documento in oggetto si legge che «La Regione Lombardia ha comunicato che fino a quando le prestazioni di PMA non verranno ricomprese nel DPCM che individua i LEA, le stesse saranno a carico dell'assistito anche qualora venissero rese da strutture di altre Regioni.»

E' opportuno porre in evidenza che a fine gennaio 2015 il Ministro della Salute Beatrice Lorenzin ha annunciato il nuovo documento sui livelli essenziali di assistenza, nel quale rientrano le tecniche di PMA, sia di tipo omologo che eterologo, e il parto con analgesia epidurale, prestazione quest'ultima che insieme alla PMA rappresenta una novità assoluta per i LEA, posto che negli ospedali italiani non sempre era disponibile.

Venuto meno il divieto di fecondazione eterologa, resta nell'impianto della legge 40/2004 il divieto di maternità surrogata (il così detto "utero in affitto"), sancito dal comma 6 dell'art. 12 della legge, che prevede anche le relative sanzioni penali per la sua inosservanza. Un divieto questo, che nell'ultimo anno ha dato luogo a numerose pronunce giurisprudenziali nazionali e sovranazionali, in considerazione che in altri Paesi Europei tale pratica è consentita e regolamentata.

In linea generale, va precisato che la maternità surrogata è una procedura, basata sul principio etico dell'altruismo, che permette di diventare genitore anche a chi, per diversi e gravi motivi clinici, non riesce a portare a termine una gravidanza, grazie ad una donna che accetta di affrontare gestazione e parto per altri. Tale procedura è strettamente correlata alla fecondazione in vitro con successivo trasferimento dell'embrione nell'utero ospitante; fecondazione che può avvenire sia tra seme e ovuli della coppia che ricorre alla maternità surrogata, che di donatori e donatrici.

La maternità surrogata, dunque, si pone in contrasto con il concetto giuridico secondo cui colei che partorisce un bambino ne è considerata la madre a tutti gli effetti, chiaramente espresso dall'art.269 del Codice Civile italiano. A prescindere da questo aspetto, il divieto di tale pratica nel nostro ordinamento viene posto in relazione alla contrarietà all'ordine pubblico che avrebbe un contratto di *locatio ventris*. Per vero, è stato posto in rilievo che in linea generale tale contrarietà avrebbe ragione di essere solo nell'ipotesi in cui l'accordo tra la madre surrogata e i futuri genitori prevedesse un corrispettivo economico a favore della prima, non anche nel caso in cui una donna gratuitamente, per mero spirito di solidarietà, decidesse di ospitare e partorire il figlio di altri<sup>96</sup>. Ed è proprio facendo rife-

---

96

Si veda sul punto V. CASCIELLO, *La legge 40/2004 sulla procreazione medicalmente assistita: "controindicazioni per l'uso"*, in *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare*

rimento alla contrarietà all'ordine pubblico che la Corte di Cassazione<sup>97</sup>, nel novembre 2014, ha negato il riconoscimento del certificato di nascita di un bambino nato in Ucraina con ricorso alla maternità surrogata, di cui nessuno dei due dichiaranti era risultato effettivo genitore, da cui ne è derivata la dichiarazione di adottabilità del minore stesso e il conseguente allontanamento dalla famiglia. La Corte di Cassazione ha precisato come la contrarietà all'ordine pubblico della maternità surrogata sia desumibile in primo luogo dalla previsione della sanzione penale, di regola posta a tutela di beni giuridici fondamentali i quali, nel caso di specie sarebbero da individuarsi nella dignità umana della gestante. Si precisa inoltre che la maternità surrogata si pone in oggettivo conflitto con l'istituto della adozione, posto che solo a tale istituto – governato da regole particolari poste a tutela di tutti gli interessati, principalmente del minore – e non al mero accordo delle parti l'ordinamento affida la realizzazione di progetti di genitorialità in totale assenza di legami biologici con il nato.

In relazione alla dichiarazione di adottabilità e al conseguente allontanamento dalla famiglia del minore nato da procedure di surrogazione della maternità l'opinione della Corte Europea dei Diritti Umani pare essere diversa da quella espressa dai giudici nazionali. In una sentenza resa il 27 gennaio 2015, infatti, la Corte di Strasburgo<sup>98</sup> ha affermato che costituisce violazione dell'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) la decisione delle autorità di uno Stato membro di allontanare il minore nato all'estero ricorrendo alla maternità surrogata dalla coppia che è ricorsa a tale tecnica per il concepimento, anche quando il minore non abbia alcun legame genetico con il padre e la madre committenti. Nel caso di specie le autorità avevano rifiutato di trascrivere l'atto di nascita di un bambino nato in Russia da madre surrogata e in un secondo momento ne hanno disposto il collocamento presso i servizi sociali, dopo sei mesi che il bambino viveva con la coppia. La decisione è stata presa dalle autorità italiane perché il patrimonio genetico del minore non coincideva né con quello della madre né con quello del padre

---

*e comparata.*, a cura di S. SCARPONI, Milano, 2014, pp. 171-196

97 Corte di Cassazione Sezione I Civile, sentenza 11 novembre 2014 n. 24001

98 Corte Europea dei Diritti dell' uomo, sez. II, 27 gennaio 2015, Paradiso e Campanelli c. Italia, ric. n. 25358/12

committenti. I ricorrenti, marito e moglie di nazionalità italiana, si sono rivolti alla Corte di Strasburgo lamentando la violazione da parte dello Stato italiano del diritto al rispetto della loro vita privata e familiare, in relazione al rifiuto di riconoscere valore legale al rapporto di filiazione validamente formatosi nel Paese estero e alla decisione di sottrarre il minore alle loro cure. Quanto al rifiuto dello Stato italiano di riconoscere valore giuridico al rapporto di parentela, validamente formatosi in un altro Stato tra i ricorrenti e il neonato da madre surrogata, la Corte EDU dichiara il ricorso irricevibile per mancato esaurimento dei rimedi interni, posto che la coppia non ha proposto ricorso per Cassazione avverso la decisione della Corte d'Appello che aveva rigettato la richiesta di trascrizione dell'atto di nascita nei registri dello stato civile italiano<sup>99</sup>. Con riferimento all'allontanamento del minore dalla coppia ricorrente e il suo contestuale collocamento presso i servizi sociali, la Corte ritiene che per quanto tale misura sia legittima, in quanto prevista dalla legge e volta a porre fine una situazione di illegalità (i ricorrenti, infatti, hanno violato le norme nazionali sulla procreazione medicalmente assistita e sull'adozione), non sia, però, necessaria in una società democratica, alla luce del bilanciamento tra gli interessi perseguiti dallo Stato e quelli del minore direttamente coinvolto dalla misura<sup>100</sup>. L'allontanamento del minore dal contesto familiare è una misura estrema che può essere giustificata soltanto in caso di pericolo immediato per il bambino. Pur riconoscendo la delicatezza e la complessità della situazione che i giudici nazionali sono stati chiamati ad affrontare, i giudici di Strasburgo hanno concluso che nel caso di specie non sussistevano le condizioni per l'adozione della misura dell'allontanamento del minore dalla sua famiglia<sup>101</sup>.

---

99 Una questione analoga era stata affrontata dalla Corte EDU con le sentenze 26 giugno 2014, *Mennesson c. Francia*, ric. n. 65192/11 e 26 giugno 2014, *Labassee c. Francia*, ric. n. 65941/11, nelle quali si era riconosciuta la violazione dell'art. 8 della Convenzione perché le autorità francesi avevano negato di riconoscere valore legale alla relazione tra un padre e i suoi figli biologici nati all'estero facendo ricorso a surrogazione di maternità. Si veda sul punto il commento di T. TRINCHERA, *Viola l'art. 8 della CEDU lo stato che non riconosce il rapporto di filiazione costituito all'estero ricorrendo alla surrogazione di maternità*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

100 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sez. II, 27 gennaio 2015, *Paradiso e Campanelli c. Italia*, ric. n. 25358/12, § 74 e ss.

101 Corte Europea dei Diritti dell'uomo, sez. II, 27 gennaio 2015, *Paradiso e Campanelli c. Italia*, ric. n. 25358/12, § 81-88

A questo punto non resta che vedere quali saranno gli sviluppi della giurisprudenza nazionale a seguito di tale sentenza della Corte EDU.

Sempre in tema di maternità surrogata giova segnalare che si registrano diverse pronunce di merito in cui si esclude il reato di alterazione di stato, previsto e punita dal comma 2 dell'art. 567 del codice penale, a carico dei soggetti che richiedono in Italia la trascrizione dell'atto di nascita di un neonato da maternità surrogata dichiarandosi i genitori dello stesso. In particolare si segnala una sentenza del Tribunale di Milano<sup>102</sup> che ha assolto una coppia imputata del reato di alterazione di stato di cui all'art. 567, comma 2 c.p., in un caso di fecondazione assistita e contestuale maternità surrogata ritenendo che il suddetto reato non possa configurarsi qualora il neonato venga dichiarato figlio della donna per conto della quale è stata portata avanti la gravidanza - invece che come figlio della partoriente o della donatrice dell'ovulo fecondato - se l'atto di nascita è stato formato validamente nel rispetto della legge del Paese ove il bambino è nato (nel caso di specie, l'Ucraina). Precisa il giudice che «solo la falsità espressa al momento della prima obbligatoria dichiarazione di nascita è in grado di determinare la perdita del vero stato civile del neonato, mentre le dichiarazioni mendaci rese in epoca successiva possono eventualmente integrare il meno grave reato di falsa attestazione o dichiarazione su qualità personali ex art. 495 co. 2 n. 1 c.p.». Quest'ultimo reato, però, è punito con la pena minima inferiore ai tre anni, ed è un reato comune che gli imputati comuni hanno commesso all'estero, per la cui punibilità in Italia è necessaria, ai sensi dell'art. 9 c.p., la condizione di procedibilità della richiesta del Ministero della Giustizia, assente nel caso di specie. La sentenza è interessante perché *obiter dictum* si spinge a negare che la trascrizione dell'atto di nascita da parte dell'ufficiale di stato civile italiano sia stata contraria all'ordine pubblico, internazionale - in quanto questa forma di procreazione assistita è consentita nella maggior parte dei Paesi europei e perché il diritto a concepire un figlio ricorrendo alle tecniche di PMA rientra nella sfera di applicazione dell'art. 8 CEDU - ovvero interno, posto l'ordinamento italiano, nel disciplinare gli effetti della fecondazione eterologa, valorizza il principio di responsabilità

---

102 Tribunale di Milano, Sezione quinta penale, 15 ottobre 2013 (depositata il 14 gennaio 2014), Estensore Cernuto.

procreativa e ne fa applicazione in luogo di quello di discendenza genetica<sup>103</sup>. Conclusione, quella del Giudice di Milano, che si pone in contrasto con quanto pochi mesi più tardi affermato della Corte di Cassazione nella sentenza che si è sopra esaminata.

Si spinge ancora oltre una pronuncia resa dal Tribunale di Varese<sup>104</sup> nell'ottobre del 2014 che, in un caso analogo a quello esaminato dal Tribunale di Milano, oltre ad assolvere gli imputati dal reato di alterazione stato di cui all'art. 567, comma 2, c.p., ha ritenuto non configurabile neppure il reato di falsa attestazione o dichiarazione su qualità personali previsto e punito dall'art. 495 co. 2 n. 1 c.p.. Nello specifico il giudice ha ritenuto che la condotta di chi rende dichiarazioni mendaci sull'identità, lo stato o altre qualità del minore, in epoca successiva alla formazione dell'atto di nascita, per ottenerne il riconoscimento in Italia, non può cagionare alcun nocumento al bene giuridico tutelato dalla norma penale perché, a seguito delle pronunce della Corte EDU nei casi *Menesson* e *Labassee*, del giugno 2014, lo Stato è in ogni caso tenuto a riconoscere valore giuridico al rapporto di parentela, validamente formatosi in un Paese estero, tra l'uomo e la donna che hanno fatto ricorso alla maternità surrogata e il bambino nato dalla donna che ha messo a disposizione il proprio utero per portare a termine la gravidanza. Il giudice in tale caso ha operato una interpretazione conforme alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, come interpretata dalla Corte EDU, della norma italiana, ritenendo non necessario sollevare questione di legittimità costituzionale della stessa. A tal proposito giova precisare che il giudice ordinario che si trovi ad applicare una legge interna di cui sospetti il contrasto con la CEDU, deve in primo luogo verificare la possibilità di interpretare la norma interna in maniera conforme alla Convenzione stessa. Laddove ciò non sia possibile - ad esempio perché il tenore letterale della norma italiana non consente un'interpretazione conforme -, il giudice sarà tenuto a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale della legge interna, per contrasto con l'art. 117, comma 1 Cost. e, come parametro interposto, con la disposizione CEDU che si assume violata. Nello

---

103  
it

Si veda sul punto il commento di T. TRINCHERA, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

104

Tribunale di Varese, GUP, udienza 8 ottobre 2014, Estensore Sala.

specifico, è opportuno precisare, come rilevato da taluni commentatori<sup>105</sup>, che l'ambito di applicazione del divieto di ricorso alla maternità surrogata di cui al comma 6 della l. 40/2004 è circoscritto alle sole condotte commesse in Italia, mancando sul punto una disciplina specifica che regoli il caso di chi decida di recarsi all'estero per concepire un figlio ricorrendo alla maternità surrogata. Si è ritenuto, per tanto, che tale vuoto normativo possa essere legittimamente colmato in via ermeneutica.

L'analisi delle vicende giudiziarie che hanno riguardato la PMA, rendono chiaro come sia necessario, ora più di prima, un intervento del Legislatore volto a disciplinare *ex novo* la materia, possibilmente senza pregiudizi di natura ideologica. Quel che rimane della l. 40/2004, ormai attaccata su tutti i fronti, si dimostra, infatti, costantemente inadeguato a regolare compiutamente l'utilizzo delle tecniche di PMA e ciò a discapito della libertà e ed autodeterminazione della donna alla maternità e della coppia alla genitorialità.

### **Violenza sulle donne e femminicidio. I dati E.U.R.E.S. sulle donne vittime di omicidio.**

Dal punto di vista politico-normativo, in tema di violenza sulle donne, in questo ultimo anno non si registrano rilevanti novità rispetto a quanto riportato ed esaminato nel precedente Rapporto. Ciò che, però, merita attenzione sono i fatti, anzi i numeri. A novembre 2014 il secondo Rapporto E.U.R.E.S. rivela che il 2013 ha presentato la più alta percentuale di donne vittime di omicidio mai registrata in Italia: il 35,7% delle vittime totali, ossia 179 su 502, «consolidando un processo di femminilizzazione nella vittimologia dell'omicidio particolarmente accelerato negli ultimi 25 anni, considerando che le donne rappresentavano nel 1990 appena l'11,1% delle vittime totali»<sup>106</sup>. Sempre nel 2013, il 92,4% delle 179 vittime sono morte per mano di un uomo.

Deve far riflettere il contesto in cui tali episodi di violenza si sono sviluppati: nel Rapporto, si legge, infatti, che 7 casi su 10 di femminicidio si sono con-

---

105 Si veda sul punto il commento alla decisione resa dal Tribunale di Varese di T. TRINCHERA, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

106 La citazione del Rapporto E.U.R.E.S. è tratta da [http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2014/11/19/femminicidi-ogni-due-giorni-viene-uccisa-una-donna\\_cc33c7e8-81c2-46fa-b1d6-f577eedfb727.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2014/11/19/femminicidi-ogni-due-giorni-viene-uccisa-una-donna_cc33c7e8-81c2-46fa-b1d6-f577eedfb727.html)



sumati nell'ambito familiare o, comunque, affettivo e tra questi il 64% delle vittime ha perso la vita per mano del coniuge, ex coniuge o partner o ex partner.

Interessante notare che nel 2013 si avuto anche un aumento dei matricidi: 23 le madri uccise, pari al 18,3% dei femminicidi che vedono la famiglia come scena del crimine; nel 91,7% dei casi ad uccidere sono i figli maschi. Un dato, questo, che l'EU.R.E.S. mette in relazione con la crisi economica di questo ultimo anno, la quale ha comportato un aumento delle convivenze madri-figli imposte dalla necessità, con conseguente esasperazione dei rapporti e inasprimento dei conflitti familiari.

Rispetto al 2012, nel 2013 diminuiscono le vittime con meno di 35 anni (passando da 48 a 37) e aumentano quelle tra i 45 e 54 anni (passando da 18 a 31), tra i 55 e 64 anni (da 15 a 26) e oltre i 64 anni (da 51 a 56).

Gli strumenti più frequentemente usati per uccidere sono le armi da fuoco (45% dei casi), seguite dalle "mani nude", ossia percosse, strangolamento e soffocamento (28,5%). Tale modalità di esecuzione è da mettere in relazione, secondo l'EU.R.E.S., con il movente degli omicidi: il più frequente è quello passionale o legato alla volontà di possesso nei confronti della donna e tra il 2000 e il 2013 ha rappresentato il motivo di 504 casi di femminicidi (il 31,7% del totale). L'uccisione della donna per mano dell'uomo, come si legge nel Rapporto, è quindi spesso legata alla sua decisione di porre fine ad una relazione affettiva, sia essa formalizzata o meno, ossia a quello che viene definito il "tarlo dell'abbandono".

L'autodeterminazione della donna, la sua volontà in ordine alle scelte più importanti della vita, quali possono essere quelle legate alla sfera degli affetti e alla propria indipendenza, in sintesi, rappresenta una minaccia per l'uomo generando nello stesso un alto grado di rancore che si trasforma troppo spesso in violenza letale. Una violenza all'interno della coppia che non sempre si manifesta in maniera episodica e che le istituzioni frequentemente non sono in grado di prevenire, lo si legge nei dati forniti dall'EU.R.E.S stesso, da cui emerge che nel 2013 nel 51,9% di casi di omicidi per mano del partner, la futura vittima aveva segnalato/denunciato alle istituzioni le violenze subite. Sarà necessario attendere i dati relativi al 2014 e al 2015, per verificare se gli interventi normativi<sup>107</sup>, seguiti alla ratifica della Convenzione di Istanbul e di cui si è dato atto lo scorso anno, si sono rivelati adeguati al contrasto della violenza di genere.

---

107 Il riferimento è alla legge n. 119/2013 recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province»

# DIRITTO ALLA SALUTE E LIBERTA' TERAPEUTICA

*di Silvia Demma*

## **Patto per la salute e sperequazioni territoriali**

Il Patto per la Salute è stato varato, ma non sembra procedere a vele spiegate; i 21 SSR continuano a viaggiare a velocità diverse e, forse, in direzioni diverse. **Postcode lottery**, la lotteria del codice postale. Così in Gran Bretagna si sintetizza la diseguaglianza nelle cure dipendente dalla residenza del cittadino. In Italia il fenomeno è altrettanto conosciuto: l'accordo sulla compensazione per la mobilità sanitaria interregionale per il 2013 stipulato in Conferenza Regioni il 29 maggio, del valore di un miliardo di euro, lascia almeno in parte intendere quanto tra gli italiani sia diffusa l'abitudine di cercare le cure distanti da casa.

Patto per la salute e legge di stabilità: diritti sul filo del rasoio.

È anche dall'incrocio tra indirizzi programmatici e concrete disponibilità che si sostanzia il *finanziariamente condizionato* (C. Cost. 248/11) diritto alla salute, un incrocio nel quale le aride cifre dei macro-aggregati condizionano, in misura significativa, la sanità. In questo incrocio molte variabili entrano in gioco, non ultima quella dell'approccio culturale alla salute da parte di cittadini, operatori sanitari e soprattutto politici. Diversi fattori consiglierebbero un cambiamento culturale, non ultimo la questione della sostenibilità di un sistema sanitario universalistico. **Il percorso non è facile: la spesso evocata razionalizzazione dei servizi significa, tra le altre cose, meno posti letto negli ospedali e magari chiuderne alcuni.** Se però il processo non prende avvio da un'adeguata concertazione con gli operatori sanitari e dall'attivazione di servizi efficienti sul territorio per garantire, ad esempio, cure domiciliari ai malati terminali, non possono sorprendere i presidi della popolazione a scongiurare le chiusure.

Per quanto riguarda **gli aspetti finanziari**, invece, è illuminante la Relazione sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2013 degli enti territoriali redatta dalla Corte dei Conti: il monitoraggio sulla redazione del bilancio sanitario consolidato da parte di Regioni e Province autonome evidenzia che su 21 solo 13 hanno provveduto, cosicché *“le analisi sugli equilibri, sulle entrate e sulle spese regionali possono essere influenzate dalla difformità dei sistemi contabili, non sempre calmierata dalle indicazioni impartite dalla Corte”*. Questo nonostante il d.lgs. 118/2011, che potrebbe consentire non solo alla magistratura contabile, ma anche ai cittadini-contribuenti di avere il polso della situazione ed evitare, ad esempio, di assistere a balletti di cifre come è accaduto in Piemonte, regione sottoposta a piano di rientro, con conseguenti tagli sul fronte dell'offerta di servizi ed aumenti nelle contribuzioni richieste (addizionali Irpef e ticket sanitari).

**Il futuro dei Livelli  
Essenziali di Assistenza  
LEA**

Se si sposta lo sguardo al futuro, la voce della Corte dei Conti smorza gli entusiasmi **per i nuovi LEA, in dirittura d'arrivo**, forse, dopo anni di discussioni: *“ulteriori risparmi, ottenibili da incrementi di efficienza, se non reinvestiti prevalentemente nei settori dove più carente è l'offerta di servizi sanitari, come, ad esempio, nell'assistenza territoriale e domiciliare oppure nell'ammodernamento tecnologico e infrastrutturale, potrebbero rendere problematico il mantenimento dell'attuale assetto dei LEA, facendo emergere, nel medio periodo, deficit assistenziali, più marcati nelle Regioni meridionali, dove sono relativamente più frequenti tali carenze.*

### **Libertà di cura: il diritto a confronto con la scienza...**

Quale limite porre alla libertà dell'individuo di scegliere come prendersi cura della sua salute? Alcune vicende estrapolate dalla realtà concreta forniscono indizi su quanto possa essere arduo demarcare la linea di confine tra scienza e diritto, avendo come guida il principio astratto della libertà di cura. È inevitabile fare riferimento alla vicenda Stamina, giunta, forse, alle battute finali con l'abiura del metodo da parte dei suoi principali fautori coinvolti in un procedimento penale. Per ottenere il patteggiamento, infatti, hanno accettato di esprimere *“la precisa volontà di non procedere a nuove sperimentazioni, in Italia e all'estero”*. Stamina ha significato un enorme dispendio di risorse, di cui gli oltre € 900.000 di spese legali sostenute dagli Spedali Riuniti di Brescia coinvolti nella *sperimentazione* e gli oneri per le cure ai pazienti coinvolti sono solo una parte. Nel carosello di norme e sentenze prodotti in risposta alla battaglia pro-stamina, promossa anche in nome della libertà di cura, le linee guida della Scienza e quelli del Diritto si sono trovati in aperto conflitto: si pensi alla sentenza del Tar di Roma che ha invalidato il lavoro della prima commissione scientifica chiamata a giudicare il metodo, poiché molti esperti avrebbero dato prova di scarsa serenità, avendo già pubblicamente espresso un giudizio prima di iniziare il lavoro.

Il fatto che il ministro della salute abbia modificato il campo delle regole per le terapie sperimentali entro cui si era insinuata Stamina non esclude dunque la necessità di riflettere sugli standard da utilizzare per evitare nuove incursioni di pseudo-scienziati in questo campo così delicato.

### **Testamento biologico**

Pochi temi, forse, più del fine vita sollecitano a tracciare il confine della libertà di cura. Dopo i grandi clamori della passata legislatura, pare che in Parlamento sia definitivamente tramontata su questo tema la fase dello scontro acceso, sostituito però da un silenzio tombale. Il *“sereno e approfondito confronto di idee”* continua ad essere eluso, nonostante i progetti di legge depositati, i registri per il testamento biologico avviati anche da diversi enti locali e l'ampio repertorio di iniziative promosse dalla società civile: una proposta di legge di iniziativa popolare, raccolte firme, campagne stampa, persino un video con esponenti di rilievo della cultura nazionale.

## **Nuovo codice deontologico dei medici**

In questo quadro si è inserito il nuovo codice deontologico dei medici, che avrebbe potuto rappresentare uno spunto di riflessione significativo. In particolare, le indicazioni relative alle dichiarazioni anticipate di trattamento (artt. 18 e 39) avrebbero potuto sollecitare un intervento normativo. Approvato il 18 maggio e presentato come simbolo di una rivoluzione copernicana della medicina – da cura della malattia a promozione e tutela della salute – il nuovo codice si è incagliato nei ricorsi al Tar del Lazio presentati da diversi Ordini provinciali, tra cui spicca quello di Milano, che nell’attesa di una pronuncia definitiva hanno deciso di mantenersi fedeli al codice del 2006.

## **Dove siamo**

Non molto è mutato, purtroppo, dallo scorso anno. Il Patto per la Salute è stato varato, ma non sembra procedere a vele spiegate; i 21 SSR continuano a viaggiare a velocità diverse e, forse, in direzioni diverse; i medici si sono dotati di un nuovo Codice deontologico, ma non tutti; sul testamento biologico è calato un silenzio tombale. Nel riproporre, pressoché immutato, l’elenco di raccomandazioni, viene da suggerirne una nuova, a premessa: abbandonare in sede legislativa il ricorso al *testo da coordinare*, una sfida, sia al legislatore, al momento del voto, sia al cittadino, nel momento in cui si trova davanti alla norma appena approvata e non ancora *coordinata*. Anzi, due: nelle schede di informazione ai cittadini, ad esempio sui siti delle Regioni, abbandonare il linguaggio burocratico-tecnico a favore di una comunicazione semplice, di immediata comprensione: il diritto alla salute passa anche dal riuscire a capire cosa si può chiedere, a chi, quando, dove e perché.

## Il 2014: Cittadini in slalom tra “lotterie” territoriali, legge di stabilità e patto per la salute.

### La Lotteria del codice postale

Postcode lottery, la lotteria del codice postale. Così in Gran Bretagna si sintetizza la diseguaglianza nelle cure dipendente dalla residenza del cittadino<sup>108</sup>. In Italia il fenomeno è altrettanto conosciuto: l'accordo sulla compensazione per la mobilità sanitaria interregionale per il 2013 stipulato in Conferenza Regioni il 29 maggio, del valore di un miliardo di euro<sup>109</sup>, lascia almeno in parte intendere quanto tra gli italiani sia diffusa l'abitudine di cercare le cure distante da casa. Se si accantona il riferimento alla residenza, l'immagine della lotteria riferita al diritto alla salute in Italia continua a rivelarsi calzante, con un'avvertenza: la fortuna non è completamente cieca ed apprezza aiuti di vario genere. La realtà che traspare dalle cronache suggerisce infatti di evitare di sfidare troppo la sorte ed alcuni accorgimenti.

Ad esempio, se si vive in una Regione sottoposta ai piani di rientro<sup>110</sup>, può in taluni casi essere utile considerare l'idea di stare bene e basta. Oppure, se proprio non si può evitare, è bene preventivare una degenza nei corridoi del pronto soccorso<sup>111</sup> o della medicina d'urgenza, e magari portarsi appresso coperta e cuscino<sup>112</sup>. Premia essere anticonformisti e non ammalarsi durante un picco dell'influenza, sempre per evitare giorni

---

108 R. Ramesh, NHS postcode lottery survey reveals wide UK disparities, The Guardian, 9/12/11

109 Sanità: accordo raggiunto tra Regioni su mobilità, vale 1 mld, Ansa, 29/05/14

110 Dieci Regioni hanno avviato Piani di Rientro: Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Sardegna, Sicilia (2007); Calabria (2009); Piemonte, Puglia (2010). Sono anche commissariate: Lazio (2008); Campania, Molise (2009); Calabria (2010); Abruzzo (2012). Liguria e Sardegna hanno raggiunto l'obiettivo nel 2010.

111 Amabile, F., San Camillo senza letti pazienti curati sulle poltrone, La Stampa, 15/01/2015

112 Crispino, A., Nell'inferno dell'ospedale Cardarelli tra i pazienti curati nei corridoi, Corriere della Sera, 28/01/2015

<http://www.corriere.it/inchieste/nell-inferno-dell-ospedale-caldarelli-pazienti-curati-corridoi/3feaa8cc-a615-11e4-96ea-4beaab57491a.shtml>

di ricovero in pronto soccorso<sup>113</sup> e, magari, un vago senso di colpa per il caposala colpito da emorragia cerebrale dopo 12 ore di lavoro<sup>114</sup>.

Se invece si vive nel capoluogo di una delle Regioni a lungo in lizza<sup>115</sup> per figurare tra le tre regioni *benchmark*, punto di riferimento per i servizi da erogare in condizioni di efficienza ed appropriatezza<sup>116</sup>, è comunque meglio rompersi un femore di lunedì, o almeno avere tra gli amici più cari un medico. Altrimenti si rischia di rimanere per 5 giorni in attesa dell'intervento, per di più senza una terapia del dolore adeguata<sup>117</sup>.

In ogni caso, è bene avere sangue freddo, sapersi esprimere in buon italiano, saper raccogliere informazioni su internet e avere soldi a disposizione, ad esempio per trovare il chirurgo giusto e oltrepassare le liste d'attesa quando si ha un tumore raro<sup>118</sup>. Meglio ancora, attivarsi per diventare buoni blogger: in questo modo, capitasse di avere una patologia seria che richiede cure protratte, si possono racimolare i soldi necessari a pagare, oltre a visite specialistiche, attrezzature e garze, il parcheggio davanti all'ospedale<sup>119</sup>.

Se poi si ha bisogno di uno dei tanti farmaci in classe A e senza alternativa su cui il – legale - mercato parallelo, o il mercato – illegale – di farma-

---

113 Strippoli, S., Pronto soccorso, a Torino le Molinette vanno in tilt: 65 barelle in attesa nei corridoi, La Repubblica, ed. Torino, 08/01/2015

114 Strippoli, S., Dopo 12 ore di lavoro al pronto soccorso, grave infermiere colpito da emorragia cerebrale, La Repubblica, ed. Torino, 10/01/2015

115 Turno, R., Regioni benchmark: oggi la disfida Veneto-Lombardia per il terzo posto, Il sole 24 Ore sanità, 05/12/2013

116 Delibera del Consiglio dei Ministri 11/12/12, Definizione dei criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza per la scelta delle regioni di riferimento ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. (13A04967)

117 Ichino, P., Meglio non fratturarsi una gamba (soprattutto alla vigilia di Natale), Corriere della Sera, 3/01/2015

118 Remuzzi, G., Non ci prendiamo cura dei pazienti, Corriere della Sera, 27/01/2015

119 <http://inviaggioconnina.blogspot.it/p/bavaglini.html>

ci rubati<sup>120</sup> hanno puntato gli occhi<sup>121</sup> per vendere altrove con maggiore profitto quanto destinato ai malati italiani, si può sperare che nel circondario nessuno abbia la medesima prescrizione o impietosire il farmacista per avere la precedenza su altri suoi clienti. In caso di insuccesso, tocca iniziare il pellegrinaggio verso altre farmacie, magari a piedi: camminare fa bene!

E se invece non si hanno amici medici, famigliari disponibili, una rete sociale solida intorno e magari un livello di istruzione elevato e un'associazione di riferimento e competenze informatiche e soldi?

O se il farmaco sparisce, come accade talvolta prima della rinegoziazione del prezzo tra casa produttrice e Aifa, magari destinata a concludersi con un aumento del 1265%<sup>122</sup>?

Nonostante questo scenario non particolarmente brillante, gli italiani sono piuttosto distanti da quello che rende plausibile<sup>123</sup> la sceneggiatura della serie americana *Breaking Bad*, il cui protagonista affetto da cancro inizia a sintetizzare metanfetamina per pagarsi le cure. È però uno scenario distante anche dal dettato costituzionale teso ad indirizzare verso un sistema sanitario in grado di mitigare le differenze sostanziali tra gli individui, ed è stato forgiato nel tempo, da una moltitudine di mani e menti anche prima che si abbattesse sulla sanità la scure dei tagli lineari.

Le novità politiche e normative recenti hanno inciso – poco, almeno pare finora - sulla rotta. Di seguito si propongono alcuni spunti di riflessione.

---

120 [http://www.agenziafarmaco.gov.it/sites/default/files/Farmaci\\_coinvolti\\_traffici\\_illegali\\_14.08.2014.pdf](http://www.agenziafarmaco.gov.it/sites/default/files/Farmaci_coinvolti_traffici_illegali_14.08.2014.pdf)

121 La sparizione dei farmaci, Altroconsumo, ottobre 2014

122 ibidem

123 Warraich, H. J., *Breaking Bad Is TV's Best Medical Drama, Ever*, 10/09/13, [http://www.slate.com/articles/health\\_and\\_science/medical\\_examiner/2013/09/breaking\\_bad\\_accuracy\\_a\\_doctor\\_says\\_it\\_s\\_the\\_best\\_medical\\_drama\\_on\\_tv.html](http://www.slate.com/articles/health_and_science/medical_examiner/2013/09/breaking_bad_accuracy_a_doctor_says_it_s_the_best_medical_drama_on_tv.html)



## **Patto per la salute e legge di stabilità: diritti sul filo del rasoio**

È anche dall'incrocio tra indirizzi programmatici e concrete disponibilità che si sostanzia il *finanziariamente condizionato* (C. Cost. 248/11) diritto alla salute, un incrocio nel quale le aride cifre dei macro-aggregati condizionano, in misura significativa, la sanità.

In questo incrocio molte variabili entrano in gioco, non ultima quella dell'approccio culturale alla salute da parte di cittadini, operatori sanitari e soprattutto politici. Diversi fattori consiglierebbero un cambiamento culturale, non ultimo la questione della sostenibilità di un sistema sanitario universalistico. Il percorso non è facile: la spesso evocata razionalizzazione dei servizi significa, tra le altre cose, meno posti letto negli ospedali e magari chiuderne alcuni. Se però il processo non prende avvio da un'adeguata concertazione con gli operatori sanitari e dall'attivazione di servizi efficienti sul territorio per garantire, ad esempio, cure domiciliari ai malati terminali, non possono sorprendere i presidi della popolazione a scongiurare le chiusure. In concreto, per il decisore politico avviare questo processo significa non solo reperire le risorse, ma rinunciare ad una quota del capitale simbolico utile in campagna elettorale – la struttura-ospedale è tangibile – ed affrontare insieme il rischioso, sempre in termine di voti, lavoro con quanti della transizione – ad esempio il personale trasferito a diverso incarico o sede - colgono gli effetti negativi sulla propria condizione. Il fatto poi che gran parte del processo decisionale si svolga a livello regionale e locale – più prossimi all'elettorato – è una delle possibili chiavi di lettura della lentezza con la quale il sistema sanitario italiano implementa un modello di cura non centrato sull'assistenza erogata in ospedale.

Per verificare quale sia lo stato dell'arte della sanità italiana, senza affidarsi ai casi riportati dalla cronaca con il pericolo di distorcere la realtà, sarebbe utile confrontare dati quantitativi, ma il rischio di confrontare mele con pere è sempre in agguato, tali e tante sono le variabili in gioco.

Innanzitutto, va tenuto in conto che molti dati sono aggiornati con una latenza di circa due anni, per cui a fine 2014 si hanno in genere a disposizione quelli riferiti al 2012, lasciando nell'indefinito delle stime quanto è accaduto successivamente. La questione assume un rilievo non trascurabile quando si tratta di valutare quanto e come la riduzione della spesa sanitaria si è manifestata in termini di servizi offerti, soprattutto nella fase attuale, segnata da tagli significativi. Leggendo i dati, ad esempio, risulta che nel 2012 in Emilia Romagna la percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) era dell'11.8% con un'incidenza percentuale del costo pari al 5.6% sul totale della spesa sanitaria regionale, contro una media nazionale del 4.3% con un'incidenza del 2.4%<sup>124</sup>. I dati su quanto si sia modificata la situazione negli anni successivi, in Emilia Romagna e nelle altre Regioni, se già elaborati, non sono facilmente accessibili, come invece consiglierebbe una gestione trasparente di un settore così delicato.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, invece, è illuminante la Relazione sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2013 degli enti territoriali redatta dalla Corte dei Conti<sup>125</sup>: il monitoraggio sulla redazione del bilancio sanitario consolidato da parte di Regioni e Province autonome evidenzia che su 21 solo 13 hanno provveduto<sup>126</sup>, cosicché *“le analisi sugli equilibri, sulle entrate e sulle spese regionali possono essere influenzate dalla difformità dei sistemi contabili, non sempre calmierata dalle indicazioni impartite dalla Corte”*<sup>127</sup>. Questo nonostante il d.lgs. 118/2011, che potrebbe consentire non solo alla magistratura contabile, ma anche ai cittadini-contribuenti di avere il polso della situazione ed evitare, ad esempio, di assistere a balletti di cifre come è accaduto in Piemonte<sup>128</sup>,

---

124 Istat, La salute e il ricorso ai servizi sanitari, tavole dati, 29/12/2014, dati tratti da: ind. 144 e 145, anno 2012

125 Corte dei Conti, Delibera n. 29/2014/SEZAUT/FRG, 29/12/2014

126 Ibid., tab. 75/SA: GSA e bilancio sanitario consolidato anno 2013, p. 832

127 Ibid., p. XIII. Nel testo: *“le analisi...possono sono...”*: delle possibili combinazioni per eliminare il refuso, si è scelta la versione più cauta.

128 Strippoli, S., Asl, tutto il deficit minuto per minuto sul tavolo di Saitta, La Repubblica, 13/6/2014; Tropeano, M., “La Sanità piemontese torna a rischio commissariamento”, La Stampa, 30/7/2014; Giacosa, M., Strippoli, S., La Corte dei Conti chiama in causa la Consulta: “Ci dica

regione sottoposta a piano di rientro, con conseguenti tagli sul fronte dell'offerta di servizi ed aumenti nelle contribuzioni richieste (addizionali Irpef e ticket sanitari).

Infine, se si tenta la comparazione con altri Paesi, per evitare di cogliere o negare erroneamente scostamenti dall'aggregato di riferimento vanno ricordati alcuni elementi. Per esempio, l'indicatore comunemente usato per confrontare la spesa sanitaria di più Paesi è ottenuto dal rapporto tra spesa sanitaria (numeratore) e PIL (denominatore): va da sé che il confronto del dato grezzo può trarre in inganno. Si pensi, poi, alle comparazioni su più anni quando il PIL ha andamenti diversi, esattamente come accade in questi anni di Europa a due velocità: *“nel corso del quinquennio 2009/2013 (...) sia Germania che Italia (...) hanno ridotto di circa 0,3 punti percentuali l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL, ma, considerata la grave recessione dell'economia italiana, ciò significa, per il nostro paese, una sensibile riduzione, in valore assoluto, della spesa sanitaria”*<sup>129</sup>. Nella comparazione, invece, tra i livelli di servizi offerti va tenuto presente il modello di riferimento, alternativamente basato sul sistema di assicurazioni sociali e rivolto alla platea degli assicurati (Bismark), o sulle entrate tributarie e rivolto a tutta la cittadinanza (Beveridge). Nel caso italiano, la legge 833/78 ha segnato la transizione al modello Beveridge, universalistico. Così, se tutti i sistemi sanitari europei hanno teso ad una riforma secondo i principi della Carta di Lubiana (1996) è in quelli aderenti al modello Beveridge (ad es. Danimarca, Regno Unito, Svezia e Spagna) che l'offerta ospedaliera è stata maggiormente ridimensionata. In Danimarca, ad esempio, i posti letto ogni 1.000 abitanti sono 3.5, quanti in Italia<sup>130</sup>, ma i servizi di assistenza (non solo infermieristica) erogati agli anziani<sup>131</sup> fanno impallidire per quantità e qualità la Regione

---

come contabilizzare i fondi sblocca crediti”. E sulle finanze della Regione: *“Situazione fortemente precaria”, I giudici mandano gli atti alla Corte Costituzionale e impongono di rivedere il deficit della Regione da 369 milioni a 2,6 miliardi.* La Repubblica, 10/10/2014

129 Corte dei Conti, ibid., p. 706

130 Noi Italia, Istat, ed. 2014, dati 2010

131 Schulz, E., The Long-Term Care System for the Elderly in Denmark, Enepri Research Report No. 73 Contribution To Wp1 Of The Ancien Project, May 2010,

[http://www.ancien-longtermcare.eu/sites/default/files/ENEPRI%20\\_ANCIEN\\_%20](http://www.ancien-longtermcare.eu/sites/default/files/ENEPRI%20_ANCIEN_%20)

Emilia Romagna citata sopra. Un contrasto stridente, per come è descritto l'impegno dei famigliari danesi nell'assistenza degli anziani: *“una parte consistente di aiuto nella gestione pratica (giardinaggio, gestione finanziaria, ecc.) è anche assicurata dai parenti”*<sup>132</sup>. Vero è che la Danimarca non versa nella stessa situazione economica dell'Italia<sup>133</sup>, ma colpisce che nella spesa sanitaria pubblica figurino anche le cure dentistiche ed ortodontiche<sup>134</sup>. In questo caso forse anche l'ampiezza dell'offerta sanitaria contribuisce a giustificare la differenza tra l'incidenza della spesa sanitaria pubblica danese rispetto al PIL (9%) e quella italiana (6.9%)<sup>135</sup>.

Il confronto talvolta deprimente con alcuni paesi dell'Eurozona fornisce non solo livelli di qualità cui eventualmente ambire e indizi su sprechi ed inefficienze, ma anche stimoli di riflessione sul ruolo dell'Europa rispetto alle politiche sanitarie<sup>136</sup>. Se, da un lato, l'UE esplicitamente *“rispetta le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica”*<sup>137</sup>, dall'altro interferisce pesantemente, dato che il diritto alla salute è finanziariamente condizionato. Non è questa la sede per ripercorrere ed esaminare le misure adottate a livello europeo per il contenimento della spesa pubblica di alcuni stati membri tra cui l'Italia, ma certo non sono state ininfluenti sulla spesa sanitaria. Ancora, la libera circolazione di persone, beni e servizi, elemento pregnante del patto europeo, ha effetti diretti sul diritto alla salute dei cittadini, come nel caso del sopramenzionato mercato parallelo dei farmaci<sup>138</sup>. È invece

---

RRNo.73DenmarkREV2.pdf

132 Schultz, ibidem, p. 1: *“a great share of help with practical tasks (gardening, financial tasks, etc.) is provided by members of the family, too”*, mia traduzione.

133 Reddito pro capite Italia: € 25.200; Danimarca: € 32.100, Noi Italia, ed. 2014, sez. macroeconomia, dati 2012

134 Statistics Denmark, Visits to physicians: key figures, Number of persons with contacts covered by public health insurance, <http://www.dst.dk/en/Statistik.aspx>

135 Corte dei Conti, ibid., p. 706

136 In proposito: Mossialos, E., Permanand, G., Baetenand, R., Hervey, T., Health Systems Governance in Europe: The Role of EU Law and Policy, Cambridge University Press, 2010

137 Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 168.7

138 Importazioni parallele di farmaci. Schito (Assofarm): *“Legittime, ma lesive”*. Dall'Italia

ancora presto per cogliere quali effetti possa avere sul SSN l'applicazione della direttiva 2011/24/UE per la libera circolazione dei pazienti, recepito con il D.Lgs. 38/2014 entrato in vigore il 5 aprile. Il tempo dirà se a prevalere sarà l'impulso a *“migliorare costantemente il Servizio sanitario nazionale, valorizzare le nostre eccellenze, e sono tante, essere competitivi nel contesto europeo e attrarre, di conseguenza, pazienti e investimenti”*<sup>139</sup> oppure, al contrario, un trasferimento di risorse verso l'estero. È però alto il rischio che questa norma incrementi le differenze tra i cittadini italiani, poiché a tutti sono *rimborsate* le cure transfrontaliere *autorizzate* ricomprese nei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza, le prestazioni sanitarie garantite dal SSN), mentre alle singole regioni è lasciata la facoltà di rimborsare, con proprie risorse, gli eventuali livelli di assistenza extra-LEA<sup>140</sup> (ad es. spese di viaggio e alloggio). Per esercitare pienamente questo diritto, dunque, è necessario avere la disponibilità finanziaria immediata per anticipare la spesa, ed essere residenti in una regione disponibile a coprire, sempre *ex-post*, le spese accessorie, ed essere in grado di districarsi nelle procedure per ottenere l'autorizzazione.

Se si sposta lo sguardo al futuro, la voce della Corte dei Conti smorza gli entusiasmi per i nuovi LEA, in dirittura d'arrivo, forse, dopo anni di discussioni: *“ulteriori risparmi, ottenibili da incrementi di efficienza, se non reinvestiti prevalentemente nei settori dove più carente è l'offerta di servizi sanitari, come, ad esempio, nell'assistenza territoriale e domiciliare oppure nell'ammodernamento tecnologico e infrastrutturale, potrebbero rendere problematico il mantenimento dell'attuale assetto dei LEA, facendo emergere, nel medio periodo, deficit assistenziali, più marcati nelle Regioni meridionali, dove sono relativamente più frequenti tali carenze”*<sup>141</sup>. La scommessa è notevole: l'obiettivo è di inserire nei Lea anche prestazioni quali epidurale per il parto senza dolore, terapie per la procreazione assistita omologa ed eterologa, test per la celiachia e per

---

parte circa 1/3 del parallel trade europeo, Quotidianosanità, 7/02/2014

139 Ministero della Salute, CDM approva decreto di recepimento della direttiva europea sull'assistenza transfrontaliera, dichiarazione del Ministro, Comunicato stampa, 28/02/2014

140 Ogni Regione (e le province autonome di Bolzano e Trento) hanno la facoltà di erogare con risorse proprie prestazioni non garantite dal SSN (ad es.: terapie di tipo alternativo alla medicina allopatrica, screening neonatale esteso, dispositivi medico-chirurgici innovativi).

141 Corte dei Conti, cit., p. 700

una serie di malattie rare, vaccino per varicella, pneumococco, meningococco e HPV, screening neonatale oppure per la fornitura di prodotti *a-proteici* per i nefropatici cronici, dispositivi e ausili informatici e per la comunicazione per disabili, apparecchi acustici digitali, macchine per i muscoli respiratori, carrozzine con sistema di verticalizzazione, scooter a quattro ruote, kit di motorizzazione universale per carrozzine, sollevatori fissi. Questo sommario elenco lascia solo intravedere quanto sarebbe rivoluzionario l'impatto dei nuovi Lea, dovessero trovare applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale. E costoso.

In teoria il Patto per la Salute, varato con più di un anno di ritardo a luglio 2014, prevedeva stanziamenti crescenti per il Fondo sanitario nazionale<sup>142</sup> (in milioni di €: 109.928 nel 2014; 112.062 nel 2015; 115.444 nel 2016), ma nelle pieghe della Legge di Stabilità per il 2015 – un unico articolo, 735 commi – si è insinuato il garbuglio che pone a rischio gli aumenti previsti (comma 398), vincolandoli ad una *spendingreview* sostanziosa a carico delle Regioni. Il termine del 31 gennaio 2015, data entro la quale la conferenza delle Regioni avrebbe dovuto presentare il piano di tagli elaborato in autonomia, è diventato “non perentorio”<sup>143</sup>. Non rimane che attendere, quindi, per capire dove e come i tagli – mancati aumenti?<sup>144</sup> – andranno a colpire. È auspicabile che le trattative non si protraggano come per il riparto del Fondo sanitario nazionale il 2014, giunto il 4 dicembre (2014)<sup>145</sup>. Oppure, che i tagli non siano dell'entità di quelli subiti dal Fondo per il funzionamento dei centri regionali e interregionali per il trapianto e il prelievo di organi e tessuti<sup>146</sup> (da € 3.563.552

---

142 Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano, 10/07/2014, Intesa concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016, art. 1, comma 1.

143 Legge di stabilità e tagli: slitta l'intesa in Stato-Regioni, Regioni.it 2651 - 29/01/2015

144 «I due miliardi del Fondo sanitario nazionale non sono un taglio, sono un mancato aumento», così si è espresso il presidente della Conferenza delle Regioni, Sergio Chiamparino. Il Sole 24 ore sanità, 29/01/2015

145 Fondo sanitario 2014: l'intesa del 4 dicembre, In totale la cifra ammonta a 109,928 miliardi, suddivisa tra quota indistinta e risorse vincolate, Regioni.it 2227 - 16/12/2014

146 L. 91/1999: art. 10, c. 8; art. 12, c. 4; art. 16, c. 3; art. 17, c. 2

a € 207.114!)<sup>147</sup> e dal Fondo per i centri interregionali trapianti<sup>148</sup> (da € 4.240.000 a € 32.908!)<sup>149</sup> a fronte dei quali desta non poca meraviglia apprendere che in Italia si svolgano ancora trapianti<sup>150</sup>.

Rimane difficile comprendere come si concili questa pratica di definire quanto denaro sia effettivamente disponibile ad esercizio finanziario ampiamente avviato (o quasi concluso) con un'efficace programmazione della spesa e, magari, di investimenti in strutture, innovazione, formazione, capitoli strategici per rendere sostenibile nel tempo il servizio sanitario.

Infine, sfugge la logica che ha portato ad inserire in un documento di programmazione finanziaria, quale è la legge di stabilità, il comma 566 volto ad una nuova ripartizione delle competenze delle professioni sanitarie. L'esito ottenuto, al momento, è stato di indurre diverse sigle sindacali dei medici<sup>151</sup> a disertare la Cabina di regia istituita a novembre, per dare attuazione a quanto previsto dal patto per la salute per la gestione e lo sviluppo delle risorse umane<sup>152</sup> e salutata come una *“discontinuità nel modello di relazioni sindacali che supera i tavoli negoziali separati (...) dando vita ad una sede unitaria di confronto tra Ministero Regioni e Sindacati che affronti i temi dell'organizzazione del lavoro, dell'evoluzione professionale, del monitoraggio, della verifica delle innovazioni”*<sup>153</sup>.

---

147 Ministero della Salute, direzione della prevenzione sanitaria, Proposta ripartizione anno finanziario 2014, 7/10/2014

148 L. 138/2001, art. 2 *ter*

149 Istituto Superiore di Sanità, proposta di ripartizione fondi anno 2014, 17/09/2014

150 Nel 2014: 2321 donatori, 2844 trapianti, 232 trapianti da vivente. Fonte: Sistema informativo trapianti, <https://trapianti.sanita.it/statistiche/home.asp>

151 Competenze: le organizzazioni sindacali rigettano il comma 566 e disertano la cabina di regia, *Il Sole 24 Ore salute*, 9/02/2015

152 Patto per la salute 2014-2016, art. 22

153 Sì dalle Regioni alla Cabina di Regia sul Lavoro in Sanità, comunicato stampa ministero salute, 13/11/2014

## **Ai confini del diritto alla salute: lo spazio dell'incertezza**

Il perimetro del diritto alla salute è definito in Costituzione (artt. 2, 3, 13, 32, 38, 117). A queste indicazioni si aggiungono le norme – nazionali e regionali - tese a garantire l'accesso alle cure, quelle finalizzate a garantire la qualità delle cure e i codici deontologici delle diverse professioni sanitarie. Diversi organi sono deputati a vigilare sulla moltitudine di aspetti connessi alla salute, a cominciare dal ministero della sanità, per proseguire con l'Aifa, l'Istituto superiore di sanità, gli Ordini professionali, solo per citarne alcuni. Un'architettura complessa in cui si inseriscono i suggerimenti dei comitati di bioetica e l'operato della magistratura, delle autorità garanti della concorrenza e della privacy chiamate ad intervenire per dirimere le controversie, oltre, ovviamente, al dibattito in seno alla società civile.

## **Libertà di cura: il diritto a confronto con la scienza...**

Quale limite porre alla libertà dell'individuo di scegliere come prendersi cura della sua salute? Alcune vicende estrapolate dalla realtà concreta forniscono indizi su quanto possa essere arduo demarcare la linea di confine tra scienza e diritto, avendo come guida il principio astratto della libertà di cura. L'indicazione costituzionale è contenuta nell'art. 32, comma 2: *nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana* - insieme all'art. 13 Cost. (inviolabilità della libertà personale), ribadita dall'art. 33 l. 833/78 (accertamenti e trattamenti sanitari sono di norma volontari) ed è confermata dalla Cassazione: il consenso informato è indispensabile, deve essere consapevole (fondato su dettagliate informazioni), esplicito (è escluso il consenso tacito o presunto), specifico (per ogni singolo trattamento).

È inevitabile fare riferimento alla vicenda Stamina, giunta, forse, alle battute finali con l'abiura del metodo da parte dei suoi principali fautori coinvolti in un procedimento penale. Per ottenere il patteggiamento, infatti, hanno accettato di esprimere *“la precisa volontà di non procedere*



*a nuove sperimentazioni, in Italia e all'estero*<sup>154</sup>. Stamina ha significato un enorme dispendio di risorse, di cui gli oltre € 900.000 di spese legali sostenute dagli Spedali Riuniti di Brescia coinvolti nella *sperimentazione*<sup>155</sup> e gli oneri per le cure ai pazienti coinvolti sono solo una parte. Nel carosello di norme e sentenze prodotti in risposta alla battaglia pro-stamina, promossa anche in nome della libertà di cura<sup>156</sup>, le linee guida della Scienza e quelli del Diritto si sono trovati in aperto conflitto: si pensi alla sentenza del Tar di Roma che ha invalidato il lavoro della prima commissione scientifica chiamata a giudicare il metodo, poiché molti esperti avrebbero dato prova di scarsa serenità, avendo già pubblicamente espresso un giudizio prima di iniziare il lavoro<sup>157</sup>.

Il fatto che il ministro della salute abbia modificato<sup>158</sup> il campo delle regole per le terapie sperimentali entro cui si era insinuata Stamina non esclude dunque la necessità di riflettere sugli standard da utilizzare per evitare nuove incursioni di pseudo-scienziati in questo campo così delicato<sup>159</sup>.

La riflessione sulla libertà di cura e sugli strumenti per garantirla non può però fermarsi al diritto del singolo cittadino. Questo, almeno, pare essere il suggerimento che giunge se si volge lo sguardo al dibattito sulle vaccinazioni.

In teoria, in Italia quattro vaccinazioni sono per legge obbligatorie<sup>160</sup>, al-

---

154 Bardesono, M., Loda l'efficacia del metodo Stamina: Guariniello nega il patteggiamento, Corriere della Sera, 4/2/2015

155 Regione Lombardia, III Commissione Sanità e Politiche Sociali, Indagine Conoscitiva (art. 42 Reg.), "Metodo Stamina", Relazione, 9/07/2014, p. 16

156 Tra gli slogan, questo dell'associazione Impavidi destini riassume un sentimento diffuso nei giorni clou della vicenda Stamina: "La burocrazia uccide, sì alle staminali e alla libertà di cura"

157 TAR Lazio, ordinanza 8730/2013

158 Medicinali per terapie avanzate preparati su base non ripetitiva: Ministro Lorenzin firma decreto che fissa regole più precise per garantire sicurezza pazienti, comunicato stampa ministero della salute, 21/01/2015

159 Corbellini G., De Luca M., Non solo Stamina. Difendersi dalla pseudo scienza, Sole 24 ore, 30/06/2014

160 Antidifterica (L. 891/1939); antitetanica (L. 292/1963); antipoliomielitica (L. 51/1966);

tre sono consigliate e somministrate gratuitamente<sup>161</sup>, in conformità con le indicazioni dell’OMS<sup>162</sup>. In pratica, ogni Regione delibera in merito<sup>163</sup>. Accade quindi che la Regione Veneto abbia sospeso l’obbligo vaccinale dal 2007 (L. R. 7/2007) e che altre abbiano eliminato le sanzioni (ad es. il Piemonte, dal 2006) in nome della libertà di scelta del genitore<sup>164</sup>. Per le vaccinazioni inserite di recente la scelta in merito all’obbligo è stata spiegata così: *“sono vaccinazioni ugualmente “utili e importanti” di quelle obbligatorie, ma non imposte per legge, in quanto introdotte in un’epoca in cui parlare di obbligatorietà era anacronistico, considerato il nuovo e più realistico approccio alle vaccinazioni, come necessità e diritto di ciascun bambino di essere protetto dalle malattie prevenibili mediante vaccino”*<sup>165</sup>. E se è vero che l’approccio paternalistico insito nell’obbligo vaccinale è da considerarsi superato a favore di campagne efficaci di informazione per giungere, eventualmente, ad un *rifiuto informato*<sup>166</sup>, rimangono aperte alcune questioni, sollecitate anche dal recente richiamo dell’OMS<sup>167</sup>.

---

antiepatite B (L. 165/1991)

161 L’elenco completo delle vaccinazioni consigliate e gratuite: pertosse, anti- haemophilus influenzae b-Hib, morbillo-parotite-rosolia, varicella, antipneumococcica ed antimeningococcica C per tutti i nuovi nati; anti-HPV per le ragazze nel corso del 12° anno di vita; antinfluenzale per le persone oltre i 65 anni

162 Resolution - Renewed commitment to elimination of measles and rubella and prevention of congenital rubella syndrome by 2015 and Sustained support for polio-free status in the WHO European Region, Mosca, 16/09/2010

163 In merito: Calendari vaccinali regionali e relative delibere, Centro nazionale di epidemiologia, sorveglianza e promozione della salute, ISS, 24/04/2013, <http://www.epicentro.iss.it/temi/vaccinazioni/TabNormativaReg.asp>

164 Barghini, F., Osservatorio epidemiologico Asl 12 Viareggio, Regione Toscana, Etica delle vaccinazioni, consenso informato e superamento dell’obbligo vaccinale, 23/02/2006,

<http://www.epicentro.iss.it/discussioni/vaccinazioni/barghini.asp>

165 Calendario vaccinale 2012-2014

166 Marino, I., Tutelare la comunità: la strada del rifiuto informato, 10/01/2008, <http://www.epicentro.iss.it/discussioni/vaccinazioni/marino2.asp>

167 Netto calo delle vaccinazioni obbligatorie per i bimbi e l’Oms richiama l’Italia, La Stampa, 02/02/2015. Per i dati sull’andamento delle coperture vaccinali dell’età pediatrica in Italia: [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pagineAree\\_811\\_listaFile\\_itemName\\_11\\_file.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_811_listaFile_itemName_11_file.pdf); dati specifici su morbillo e rosolia in Italia: Morbillo & Rosolia News, aggiornamento mensile, rapporto n. 11, dicembre 2014 e gennaio 2015

In primo luogo, se le politiche vaccinali trovano giustificazione nella prevenzione di gravi complicanze – il morbillo, ad esempio, può anche portare alla morte<sup>168</sup> - dove si situa il confine tra il diritto alla salute del minore e quello alla libertà di scelta esercitata in sua vece dai genitori? La seconda questione, non meno rilevante, è connessa alla c.d. *immunità di gregge*, grazie alla quale coloro – neonati nei primi giorni di vita, individui con immunodeficienze - che non possono essere sottoposti alla vaccinazione sono protetti dal contagio proprio perché vivono in una comunità immunizzata, che funge da schermo. Dove si situa, in questo caso il confine tra la libertà di scelta dei *vaccinabili* ed il diritto alla salute di quanti invece non sono *vaccinabili*<sup>169</sup>?

Dato comunque per acquisito il passaggio ad una libera adesione alle campagne vaccinali, si rivela allora fondamentale l'aspetto dell'informazione. Quale peso può assumere, in questo caso, l'intervento di un magistrato? Di nuovo, alla luce dell'eco suscitata da alcuni interventi<sup>170</sup>, si ha l'impressione che due emanazioni – il ministero della salute e la magistratura - del medesimo Stato faticino a coordinarsi, quantomeno nei criteri di scelta delle fonti scientifiche da consultare.

---

168 Epidemia di morbillo: 3 morti in Campania, 2002, <http://www.epicentro.iss.it/focus/morbillo/morb6-6.asp>

169 Public Health England, Measles deaths by age group: 1980 to 2013 (ONS data): "In 2006, there was 1 measles death in a 13-year-old male who had an underlying lung condition and was taking immunosuppressive drugs. Another death in 2008 was also due to acute measles in an unvaccinated child with a congenital immunodeficiency, whose condition did not require treatment with immunoglobulin". Gov.UK, 10/01/2014, <https://www.gov.uk/government/publications/measles-deaths-by-age-group-from-1980-to-2013-ons-data/measles-deaths-by-age-group-from-1980-to-2013-ons-data>; Valsecchi, M., Zivelonghi, G., Lo strano caso dell'andamento del morbillo nel veronese, *Scienza in rete*, 8/10/2014; Giovanetti, F., Vaccinazioni pediatriche: le domande difficili, gennaio 2015, [http://www.epicentro.iss.it/temi/vaccinazioni/pdf/Le\\_domande\\_difficili\\_2015.pdf](http://www.epicentro.iss.it/temi/vaccinazioni/pdf/Le_domande_difficili_2015.pdf)

170 Sentenza Tribunale di Milano, sez. lavoro, n. 14276/2013, giudice Di Leo, 23/09/2014, [http://www.studiolegalecappellaro.it/wp/wp-content/uploads/2014/12/vaccino\\_sentenza-n.-2664-14.pdf](http://www.studiolegalecappellaro.it/wp/wp-content/uploads/2014/12/vaccino_sentenza-n.-2664-14.pdf); sentenza riportata sui giornali anche con questo tipo di titoli: Vaccino esavalente, "nesso causale con autismo", Indenizzo per bimbo di 9 anni, *Il Fatto Quotidiano*, 25/11/2014. Per una parziale ma esemplificativa rassegna stampa su vaccini e autismo si veda: Società Italiana di Pediatria, Rassegna stampa vaccini e autismo marzo 2014, <http://sip.it/area-stampa/rassegne-stampa/rassegna-stampa-vaccini-e-autismo-marzo-2014>

## ...e con l'etica.

Pochi temi, forse, più del fine vita sollecitano a tracciare il confine della libertà di cura. Dopo i grandi clamori della passata legislatura, pare che in Parlamento sia definitivamente tramontata su questo tema la fase dello scontro acceso, sostituito però da un silenzio tombale. Il “*sereno e approfondito confronto di idee*”<sup>171</sup> continua ad essere eluso, nonostante i progetti di legge depositati, i registri per il testamento biologico avviati anche da diversi enti locali e l'ampio repertorio di iniziative promosse dalla società civile: una proposta di legge di iniziativa popolare, raccolte firme, campagne stampa, persino un video con esponenti di rilievo della cultura nazionale.

In questo quadro si è inserito il nuovo codice deontologico dei medici, che avrebbe potuto rappresentare uno spunto di riflessione significativo. In particolare, le indicazioni relative alle dichiarazioni anticipate di trattamento (artt. 18 e 39) avrebbero potuto sollecitare un intervento normativo. Approvato il 18 maggio e presentato come simbolo di una rivoluzione copernicana<sup>172</sup> della medicina – da cura della malattia a promozione e tutela della salute – il nuovo codice si è incagliato nei ricorsi al Tar del Lazio presentati da diversi Ordini provinciali, tra cui spicca quello di Milano<sup>173</sup>, che nell'attesa di una pronuncia definitiva hanno deciso di mantenersi fedeli al codice del 2006.

Sono quindi destinati a rimanere ancora nell'area dell'incertezza quanti desiderino vedere rispettate le proprie volontà o si trovino a fronteggiare una sofferenza che considerano non tollerabile, e nell'ombra i medici disposti a sospendere trattamenti di sostegno alle funzioni vitali. Quanti siano effettivamente questi medici è difficile saperlo, per ovvie ragioni. Per quanto riguarda poi il ricorso a forme di eutanasia attiva, al di là di alcune dichiarazioni<sup>174</sup>, una ricerca condotta di recente evidenzia che

---

171 Formulazione estratta dalla lettera inviata dal Presidente della Repubblica Napolitano a C. Triolo, consigliere dell'associazione L. Coscioni, 17/03/2014, virgolettato nel testo.

172 Dal testo del comunicato stampa Fnomceo, 19/05/2014

173 Medici, codice deontologico al Tar, ItaliaOggi, 22/09/2014

174 Pruneddu, P., Inchiesta sull'eutanasia, in Italia si fa ma non si dice, Pagina99 we, 1/11/2014

solo una percentuale molto esigua di medici – tra meno dell’1% e il 4% - l’ha praticata almeno una volta. La stessa ricerca evidenzia peraltro la difficoltà ad affrontare il tema della morte nel rapporto medico-paziente: solo 8% dei medici comunica sempre quando è giunta la fase terminale, mentre il 68% attende una specifica domanda del paziente. Inoltre, solo nella minoranza dei casi (18%), il medico avverte il paziente della decisione di interrompere il trattamento della malattia a favore di terapie palliative, fatto di cui sono messi a conoscenza invece in genere i familiari (69%)<sup>175</sup>. Un’indagine, poi, suggerisce che rispetto ad altri paesi europei, in Italia è meno frequente (23%; Svizzera, 51%; Olanda, 44%; Danimarca, 41%; Belgio, 38%; Svezia, 36%) una scelta terapeutica che può accelerare il decesso, nelle diverse varianti possibili, dall’eutanasia attiva alla scelta di interrompere trattamenti di sostegno alla sopravvivenza (ventilazione forzata, ad es.), e che il medico italiano elabora spesso la decisione in solitudine, senza consultare né il paziente o i suoi familiari, né colleghi<sup>176</sup>. Per quanto i dati possano essere stati in qualche misura alterati in sede di rilevazione dalla reticenza degli interpellati, e che in Italia il tema della malattia e della morte sia rimosso più che altrove per ragioni culturali, rimane l’impressione che sia ancora lunga la strada per giungere ad un rapporto medico-paziente che consenta il pieno esercizio della libertà di scelta. Alla luce di questi dati, inoltre, non sorprende che la fronda contro il nuovo codice deontologico si sia scatenata contro il consenso informato perché: *“l’alleanza terapeutica va a farsi benedire: il paziente dovrebbe essere in una condizione di ricevere, non di dettare condizioni che non conosce. E questo, al di là di quello che si sente ripetere, è per il suo bene”*<sup>177</sup> o avverso l’art. 22<sup>178</sup> che se riconosce al medico

---

175 Cocconi, G., Caminiti, C., Zaninetta, G., Passalacqua, R., Cascinu, S., Campione, F., Todeschini, R., Zani, S., d’Aloia, T., Migone, L., National survey of medical choices in caring for terminally ill patients in Italy, a cross-sectional study, *Il Pensiero Scientifico Editore, Tumori*, 96: 122-130, 2010

176 van der Heide, A., Deliens, L., Faisst, K., Nilstun, T., Norup, M., Paci, E., van der Wal, G., van der Maas, P., End-of-life decision-making in six European countries: descriptive study, *The Lancet*, Vol 361, August 2, 2003: 345-350

177 Dichiarazione di R. C. Rossi, presidente dell’Ordine di Milano, in “Medici, infuria la protesta sul nuovo codice deontologico. Gli Ordini fanno la fila al Tar: «Testo avverso alle coscienze, ai malati e alla legge»”, B., Frigerio, *Tempi.it*, 26/07/2014

178 Piccolomini Adami, L., come mettere k.o. un medico cattolico: il nostro nuovo codice

il diritto a rifiutare una prestazione in contrasto con la sua coscienza o i suoi convincimenti tecnico-scientifici, dall'altro gli prescrive di informare il paziente, per consentirgli, eventualmente, di riceverla altrove.

### **Accesso alle cure: quando morde la crisi.**

Diversi elementi concorrono a produrre disuguaglianze, oltre alla diversa efficienza dei sistemi sanitari regionali nell'erogare i Lea. La ricaduta, immediatamente percepita dai cittadini, è rappresentata dall'offerta di servizi e dal diverso impatto dei ticket, decisi a livello regionale.

L'importo della spesa *out of pocket*, quella cioè sostenuta direttamente dai cittadini, è stato stimato in circa 30,3 miliardi dalle Commissioni riunite Bilancio e Affari sociali della Camera<sup>179</sup> che hanno evidenziato anche come *“l'applicazione dei ticket stia di fatto escludendo le fasce economicamente più deboli della popolazione dall'accesso alle prestazioni sanitarie, in particolare a quelle di specialistica e diagnostica”*. La stessa relazione rileva storture prodotte dal meccanismo delle esenzioni, poiché quasi l'80% delle prestazioni è erogata a favore della metà della popolazione esente, per reddito o per patologia. Un sistema nel quale è possibile si insinuino iniquità, poiché le esenzioni per patologia, circa la metà del totale, sono svincolate da qualsiasi parametro reddituale, mentre per le altre si *“sconta il fenomeno dell'elusione fiscale”*.

Non è chiaro quanto abbia contribuito a circoscrivere il fenomeno dei *furbetti* il Dm 11/12/2009, teso ad eliminare la pratica dell'autocertificazione per le esenzioni per reddito a favore di un sistema integrato di banche dati (inps, anagrafe tributaria, tessera sanitaria). Rimane però un regime differenziato per Regione sui redditi (in Lombardia, ad es. sono esenti anche i nuclei familiari di disoccupati iscritti ai centri per l'impiego se il reddito complessivo non supera € 27.000/anno, DGR n. 4380/2012) e sul calcolo del reddito di riferimento (in Toscana si applica il nuovo Isee).

---

di deontologia medica, <http://www.fiamc.org/news/nuovo-codice-deontologia-medica-italia/>

179 XVII legislatura — disegni di legge e relazioni — documenti — doc. XVII n.4, p. 51 [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/017/004/00000004.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/017/004/00000004.pdf)

Rimane in ogni caso il problema dell'incidenza della crisi sull'accesso alle cure sanitarie. Tra le strategie suggerite dalle Commissioni riunite di cui sopra figura anche “*La possibilità di ricorrere alla sanità integrativa dovrebbe comunque essere affrontata senza pregiudizi ideologici e valutando preventivamente con molta attenzione i costi e i benefici derivanti dal ricorso a tale soluzione*”<sup>180</sup>. Nel frattempo, visto il calo della spesa mediana delle famiglie italiane<sup>181</sup>, congruente con il calo del reddito registrato da Bankitalia<sup>182</sup>, si è assistito al moltiplicarsi di strategie elaborate dai cittadini per accedere comunque alle cure.

In questo ambito sollecita l'attenzione il fenomeno delle offerte *low cost*, in odontoiatria in particolare. Nonostante l'ovvio, notevole, impatto che una bocca sana ha sulla salute fisica e psicologica dell'individuo, le cure dentistiche sono storicamente demandate prevalentemente al settore privato, quasi che fossero un *optional* estetico. Se si accostano alcuni dati, alcuni dei quali pre-crisi, non sorprende il calo dei ricavi lamentato dai dentisti<sup>183</sup>: è calata la percentuale di chi paga interamente le cure odontoiatriche (2005<sup>184</sup>: 85.9%; 2012: 83.4%<sup>185</sup>) e il numero di visite (da 6.4% a 4.8%<sup>186</sup>). La spesa media per le cure odontoiatriche nel 2012 era stimata in € 336 per famiglia<sup>187</sup> e va infine ricordato che le cure dentistiche sono detraibili nella misura del 19%.

Spia di quanto, da sempre, per le famiglie sia difficile affrontare questa spesa possono essere sia il ricorso – in parte almeno consapevole – ai cir-

---

180        Ibid., p. 52

181        I consumi delle famiglie, anno 2013, Istat, 8/07/2014

182        I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012, 27/01/2014

183        Il 71,1% dei dentisti ha avuto ricavi inferiori al 2012 ma nonostante questo l'occupazione tiene. La fotografia dello studio odontoiatrico dal Servizio Studi ANDI, Odontoiatria33, 13/05/2014

184        Il ricorso alle cure odontoiatriche e la salute dei denti in Italia, Anno 2005, Istat, 9/12/2008

185        La salute e il ricorso ai servizi sanitari attraverso la crisi, Dati provvisori, 24/12/2013, Istat, p.8

186        Ibid., p. 7

187        Italia in cifre 2013, Istat, p. 8

ca 10-15.000 dentisti abusivi<sup>188</sup>, sia la prassi di non richiedere la fattura, magari a fronte di uno sconto<sup>189</sup>. Sono tentativi di risparmio, che possono però mettere a rischio la salute e di sicuro incidono sulle casse dell'erario (639 milioni evasi dai dentisti<sup>190</sup>, 80 dagli abusivi<sup>191</sup>). A queste due strategie se ne sono aggiunte di recente altre: la ricerca di strutture *low cost*, sia in Italia, sia all'estero o la scelta di rinviare le cure e, quando impossibile, il ricorso a soluzioni *transitorie*<sup>192</sup>.

A fronte di questo malessere generalizzato gli interventi recenti paiono poco incisivi: il ddl 471<sup>193</sup> che rinvigorisce notevolmente le sanzioni a carico degli abusivi e dei professionisti *prestanome*, approvato all'unanimità in Senato il 3 aprile 2014, è fermo alla Camera. Pochi paiono essere, vice versa, gli studi e le esperienze con proiezioni su quanto potrebbe essere contenuta la spesa odontoiatrica se la prevenzione fosse pratica corrente<sup>194</sup>, elemento che potrebbe, magari, preludere almeno ad una parziale *deprivatizzazione* di un comparto che pare in sofferenza e che assorbe circa 8 miliardi/anno<sup>195</sup> della spesa *out of pocket*, con esiti di forte

---

188 Bianco, bene approvazione ddl, a rischio è sicurezza cittadini, Rassegna Fnomceo, 3/04/2014

189 Comportamento adottato da dentisti: fattura regolare: 66%; fattura con corrispettivo inferiore: 5.9%; fattura; aumentando il compenso: 1.8%; nessuna fattura, con sconto: l'11.4%; nessuna fattura, senza sconto: 14.8%. dati estrapolati da: III Rapporto Eures Legalità ed evasione fiscale in Italia viste dai cittadini, ottobre 2012, <http://www.ascombassano.it/getdoc/b0defc5d-c598-4416-a9f9-5f908f26306b/rapporto-eures-evasione-2012.aspx>

190 Stima Eures, cit., p. 49

191 Ordini medici, 80mln anno evasione fiscale dentisti abusivi, Rassegna Fnomceo, 3/04/2014

192 In tempi di crisi il "bene rifugio" per ripristinare la masticazione si chiama protesi mobile. Ottima alternativa agli impianti, se la si sa realizzare, Odontoiatria33, 19/11/2013

193 In particolare, i *prestanome* verrebbero puniti con l'interdizione perpetua, oltre a subire sanzioni pecuniarie e detenzione. Sarebbe inoltre inserita la confisca del materiale destinato all'esercizio abusivo.

194 Progetto Oral Health, sperimentazione territoriale di un programma integrato di "oral health", Centro OMS per l'Epidemiologia Orale e l'Odontoiatria di Comunità, Report conclusivo, [http://www.ccoms-unimi.it/Progetto\\_Oral\\_Health\\_Oral\\_Health\\_Project\\_files/report\\_conclusivo.pdf](http://www.ccoms-unimi.it/Progetto_Oral_Health_Oral_Health_Project_files/report_conclusivo.pdf)

195 Stima da: L'abusivo esercizio della professione medica e odontoiatrica, Eures e Fnomceo, 2013, p. 53



diseguaglianza nella popolazione. Gli stessi fondi di sanità integrativa<sup>196</sup> (Casse Assistenza, Fondi Sanitari e Società di Mutuo Soccorso, pari al 55% del settore assicurativo<sup>197</sup>) a lungo non sono parsi la risposta giusta, almeno ai dentisti, poiché operano con il sistema delle convenzioni a tariffe prefissate<sup>198</sup>.

Il tema della concorrenza sul prezzo - elemento forse non così indifferente, almeno per i potenziali clienti - è oggetto di grandi tensioni: l'Antitrust ha condannato Fnomceo € 831.816 per le azioni di contrasto a forme di pubblicità (audizioni, sanzioni disciplinari) segnalate da singoli professionisti, studi odontoiatrici e da *Groupon*<sup>199</sup>.

In attesa che giunga al termine la strada del ricorso intrapresa da Fnomceo<sup>200</sup> e Fnomceomi<sup>201</sup> contro l'Antitrust, e che, magari, l'odontoiatria entri a far parte a pieno titolo di una politica di salute pubblica, il morso della crisi rischia di lasciare molti cittadini senza denti.

Per molti versi, la questione dell'accesso alle cure dentistiche – nel suo essere tema che interessa la pressoché totalità della popolazione e paradossalmente rimosso – risulta paradigmatica di un sistema in teoria universalistico che stenta a riconoscere i problemi (ad es. l'assistenza ai malati cronici e terminali) e a programmare soluzioni di lungo periodo, producendo ineguaglianze sempre più nette, in base al reddito e al territorio di residenza. Una lotteria, appunto.

---

196 L. 833/78, art. 46; D.Lgs. 502/92, art. 9; D. lgs 517/93. Art. 9; l. 299/99, art. 9; D. lgs 41/2000; l. finanziaria 2008; DM 31/03/2008; DM 27/10/2009

197 Sanità integrativa. Copre 4 mld della spesa sanitaria privata. Il Rapporto Rbm Salute-Censis, *Quotidianosanità*, 20/06/2014

198 ANDI “apre” ai fondi integrativi. Prada, il nostro è un progetto politico non una semplice convenzione, *Odontoiatria33*, 19/11/2014

199 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, provv. 25078, 4/09/2014, *Bollettino Settimanale Anno XXIV - n. 37*, 24/09/2014

200 La Federazione farà ricorso contro la sanzione dell'Antitrust, *Il Giornale della Previdenza* 7 – 2014, p. 44

201 <http://omceomi.it/docs/default-source/omceo-milano/delibera-omceomi.pdf?sfvrsn=0>

# GARANZIE DEL LAVORO E GARANZIE DEL REDDITO

*Angela Condello e Lorenzo Fanoli*

## **Jobs Act**

Nel corso del 2014 e della prima parte del 2015 il legislatore è intervenuto soprattutto attraverso il Jobs act nella riorganizzazione del mercato del lavoro prevedendo maggiori livelli di flessibilità in entrata (in particolare attraverso l'istituzione del contratto a tutele crescenti), la semplificazione e riduzione di alcune forme di lavoro intermittente e atipico del passato, l'introduzione di incentivi e sgravi fiscali per le nuove assunzioni, e, parallelamente la riduzione delle garanzie e tutele per i lavoratori nei casi di licenziamento attraverso l'abolizione de facto dell'art.18 dello Statuto dei Lavoratori. Al momento gli effetti sui livelli di generali di occupazione, soprattutto nei termini di una maggiore stabilità, e qualità dei rapporti di lavoro di queste misure risultano non del tutto chiari ed evidenti. E' necessario dare ancora tempo alla verifica effettiva degli effetti di queste misure.

## **Bonus**

Altre misure significative introdotte dal governo in tema di reddito sono state il cosiddetto bonus 80 euro costituito da una detrazione Irpef per tutti coloro che percepiscono redditi lordi inferiori ai 26.000 euro l'anno e l'istituzione di contribuzioni dirette alle famiglie per i nuovi nati. Misure significative ma piuttosto rispetto a interventi di carattere strutturale e universalistico che avevamo sollecitato nelle raccomandazioni del precedente rapporto.

## **Stabilizzazione dei precari della scuola**

Il governo ha dichiarato di volere attuare un piano di regolarizzazione e assunzione di precari e una nuova disciplina dei concorsi e dei percorsi di assunzione nella scuola i cui contorni dovrebbero essere definiti entro la fine del mese di maggio del 2015.

## **Reddito minimo garantito**

Nessuna misura concreta invece è stata attuata in relazione alla prima raccomandazione indicata nel rapporto 2012-2013 riguardante l'introduzione del reddito di cittadinanza. Il dibattito politico sul tema si è tuttavia vivacizzato a partire del mese di aprile del 2015 in occasione dell'inizio dei lavori di disamina presso la commissione Lavoro del Senato del disegno di legge presentato dal Movimento 5 Stelle.

## **Dove siamo**

Nel rapporto relativo al biennio 2012- 2013 indicavamo alcune priorità di carattere generale e specifico che si sono realizzate solo in minima parte.

Nel corso del 2014 e della prima parte del 2015 il legislatore è intervenuto soprattutto attraverso il Jobs act nella riorganizzazione del mercato del lavoro prevedendo maggiori livelli di flessibilità in entrata (in particolare attraverso l'istituzione del contratto a tutele crescenti), la semplificazione e riduzione di alcune forme di lavoro intermittente e atipico del passato, l'introduzione di incentivi e sgravi fiscali per le nuove assunzioni, e, parallelamente la riduzione delle garanzie e tutele per i lavoratori nei casi di licenziamento attraverso l'abolizione de facto dell'art.18 dello Statuto dei Lavoratori. Al momento gli effetti sui livelli di occupazione di queste misure risultano non del tutto chiari ed evidenti. E' necessario dare ancora tempo alla verifica effettiva degli effetti di queste misure.

Altre misure significative introdotte dal governo in tema di reddito sono state il cosiddetto bonus 80 euro costituito da una detrazione Irpef per tutti coloro che percepiscono redditi lordi inferiori ai 26.000 euro l'anno e l'istituzione di contributi diretti alle famiglie per i nuovi nati.

Infine il governo ha dichiarato di volere attuare un piano di regolarizzazione e assunzione di precari e una nuova disciplina dei concorsi e dei percorsi di assunzione nella scuola i cui contorni dovrebbero essere definiti entro la fine del mese di maggio del 2015.

Nessuna misura concreta invece è stata attuata in relazione alla prima raccomandazione indicata nel rapporto 2012-2013 riguardante l'introduzione del reddito di cittadinanza.

## **Focus: i precari come soggetto delle politiche redistributive e reddito di cittadinanza**

### *Art.36 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.*

Il fenomeno sicuramente più significativo emergente dell'ultimo lustro, che si è andato accentuando nel recente biennio, è l'irruzione sulla scena del **precariato come questione cardine** dell'attuale contesto politico-economico-sociale. Non si tratta di un tema di dibattito che possa essere considerato "nuovo". Fin dagli ultimi anni '90 vengono realizzate ricerche e pubblicazioni in merito a questo fenomeno e, da allora, una parte sempre più consistente della riflessione politico-sociale ha assunto il fenomeno come oggetto generalmente correlato all'affermazione del pensiero liberista nel processo di ristrutturazione della società neocapitalista del tardo '900, oppure, per dirla con Baumann, come forma significativa del lavoro nella società liquida. La novità sta nel fatto che i temi imposti dalla presenza e diffusione di strati di popolazione accomunati da condizioni di precariato si stanno imponendo all'agenda politica europea e italiana.

La riforma del lavoro recentemente approvata dal Governo presieduto da Matteo Renzi è stata sostenuta dalla parola d'ordine roboante della rottamazione del precariato e, vedremo, successivamente, se può essere considerata conforme a questo obiettivo.

Sempre in tema di valutazione del peso politico assunto dalle tematiche del precariato e uscendo dai confini nazionali, può essere considerato particolarmente significativo il fatto che una delle forze politiche nuove che oggi nutrono la legittima aspirazione di diventare il partito di maggioranza relativa in Spagna – Podemos- si consideri come espressione del mondo profondamente differenziato del precariato "spagnolo", sia di tipo abitativo che lavorativo.

Cosa si intenda l'espressione "precario" non è ancora del tutto chiaro

né, probabilmente, anche in considerazione della stessa caratteristica di indeterminatezza di condizione che questo termine vuole rappresentare, mai lo sarà. Il termine racchiude un perimetro fortemente variabile sia nelle dimensioni che nella definizione dei suoi confini: la semantica della precarietà include tutte le persone che non dispongono di un reddito continuativo, oppure coloro che pur disponendo di una certa continuità di reddito non hanno riconoscimenti e garanzie formali che consentano loro di accedere ad altre garanzie di welfare e diritti di cittadinanza, o anche tutti coloro che non svolgono un'attività produttiva ma partecipano invece alla struttura sociale attraverso attività di carattere riproduttivo non compensate economicamente. Le definizioni sono davvero tante e assai diverse, ma in qualche modo convergono sulla continuità fra due dicotomie: flessibilità vs. rigidità da un lato e sicurezza sociale vs. insicurezza dall'altro. Non a caso la formula "*flexsecurity*" è una delle più in voga per indicare il fondamento di alcune delle "nuove" politiche di welfare riformato proposte che si pongono come obiettivo l'integrazione armoniosa di flessibilità nel mercato del lavoro e sicurezza per i lavoratori (continuità, stabilità).

Altro fenomeno strettamente connesso al tema della precarietà è quello **della diseguaglianza della distribuzione dei redditi** e delle risorse economiche, fenomeno che a partire dalla fine degli anni '80 del XX secolo è tendenzialmente in crescita, soprattutto per quanto riguarda la distanza tra coloro che appartengono ai gradini più alti rispetto al resto dei componenti la scala sociale mondiale. Secondo un recente studio pubblicato da New World Wealth di Johannesburg nel gennaio 2015, l'insieme dei possessori di patrimoni personali superiori al milione di dollari USA (esclusa l'abitazione) gli HNW, possiede il 34% dell'intera ricchezza mondiale ed è tendenzialmente in crescita. Secondo Picketty la distribuzione mondiale dei redditi e dei capitali secondo le dinamiche consolidate nell'ultimo ventennio dovrebbe riportare tra breve i livelli di ineguaglianza registrati durante la Belle Epoque e nell'immediato precedere la prima guerra mondiale.

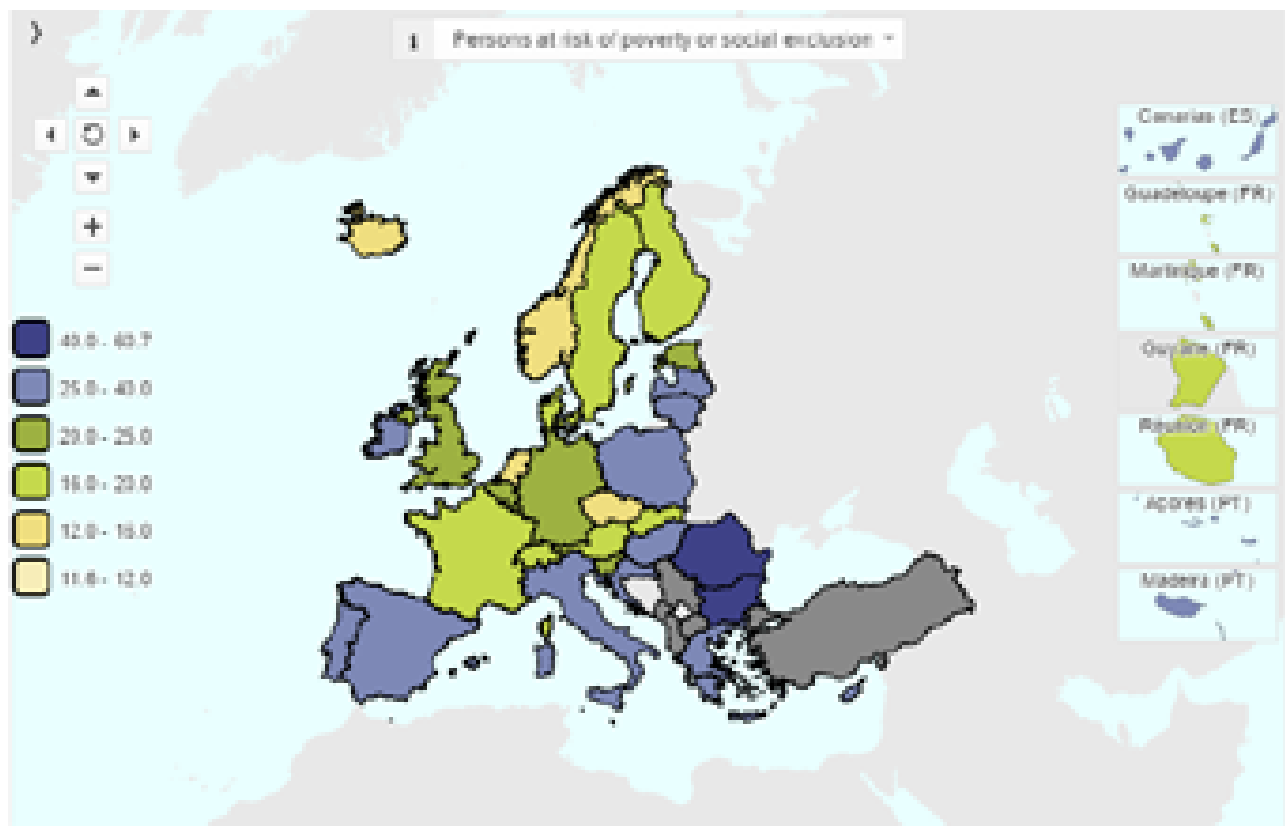
La presenza sempre più diffusa di lavoratori che non dispongono di costanza di reddito e di una progressiva concentrazione delle risorse e delle ricchezze nelle mani di una classe di alti dirigenti finanziari impattano

**sulle dinamiche della povertà** anche se in maniera non direttamente lineare come si dovrebbe desumere concentrandosi esclusivamente su questi fattori.

**Da un lato**, infatti, secondo un report della banca Mondiale del 2013, considerando l'intero pianeta, **la povertà estrema** (definita da un livello di reddito inferiore a 1,25 USD al giorno), che riguarda attualmente il 16% della **popolazione mondiale**, **si è dimezzata tra il 1990 e il 2010**, grazie soprattutto ai forti livelli di crescita economica che si sono verificati in alcuni Paesi, in particolare la Cina, "in via di sviluppo" a partire dagli anni '90. **Dall'altro, invece, crescono le diseguaglianze tra percettori di reddito e, anche il numero di persone, soprattutto nei paesi a cosiddetta economia avanzata, che vedono diminuire le proprie capacità d'acquisto e di fruizione di beni e servizi necessari a condurre un'esistenza dignitosa.**

A complicare ulteriormente questo quadro concorre la sempre maggiore diffusione di "lavoratori poveri" come conseguenza di un processo sempre più accentuato di mercificazione del lavoro e dell'implementazione di strategie tese al costante miglioramento dell'efficienza economico-monetaria del "capitale umano". Secondo l'attuale ministro delle finanze greco, Yanis Varoufakis, tale processo di mercificazione del lavoro ha generato congiuntamente anche il declino significativo del suo contenuto relazionale, non quantificabile e misurabile, della sua funzione di definizione e sostegno dell'identità e, in ultima istanza, della dignità personale.

**Fig.1 Distribuzione territoriale in Europa dei livelli di rischio di povertà ed esclusione sociale**



Fonte: Eurostat

Passando a quanto succede nel nostro paese i dati disponibili ci indicano una crescita costante dal 2009 al 2013 delle persone che versano in stato di povertà assoluta: sarebbero più che raddoppiate passando dal 5 a circa il 10% della popolazione residente.

**Tab. 1 Persone (000) che versano i povertà assoluta<sup>202</sup> (\*) in Italia**

		individui in povertà assoluta									
		Anno	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Territorio</b>											
Italia			2381	2292	2427	2893	3074	3129	3415	4814	6020
Italia	Nord		667	764	871	848	999	982	1096	1783	2038
	Centro		269	315	322	359	313	539	491	684	910
	Mezzogiorno		1444	1213	1234	1686	1762	1608	1828	2347	3072

Fonte: Istat

*(\*) Istat definisce come individuo in condizione di povertà assoluta il componente di un nucleo familiare che non è in grado di fruire pienamente di un paniere di beni di prima necessità relativi all'alimentazione, all'abitazione, alla sanità, all'istruzione e ulteriori spese residuali ma necessarie. La soglia economica di reddito (o disponibilità economica) varia di anno in anno e in base alle tipologie di famiglia di appartenenza, il luogo e la zona di residenza. Per il 2013 varia orientativamente tra i 400 e i 750 euro mensili a persona.*

Per quanto possano essere discordi le interpretazioni relative alle variabili in gioco e alle relazioni di causa/effetto di questi fenomeni, in qualche modo la maggior parte degli analisti concorda nell'affermare che la crescita economica, finora, è stata un fattore mitigante (e in alcuni periodi addirittura di riduzione) della dinamica della disparità di reddito e ricchezza tra ceti ricchi e poveri della popolazione.

Il fatto è che il pianeta, nella sua storia conosciuta agli uomini, tassi di crescita come quelli che si sono verificati nei cosiddetti "trenta gloriosi" (cioè gli anni trascorsi dalla fine della seconda guerra mondiale, agli 80 del XX secolo) rappresentano un'eccezione difficilmente ripetibile e sostenibile nel futuro.

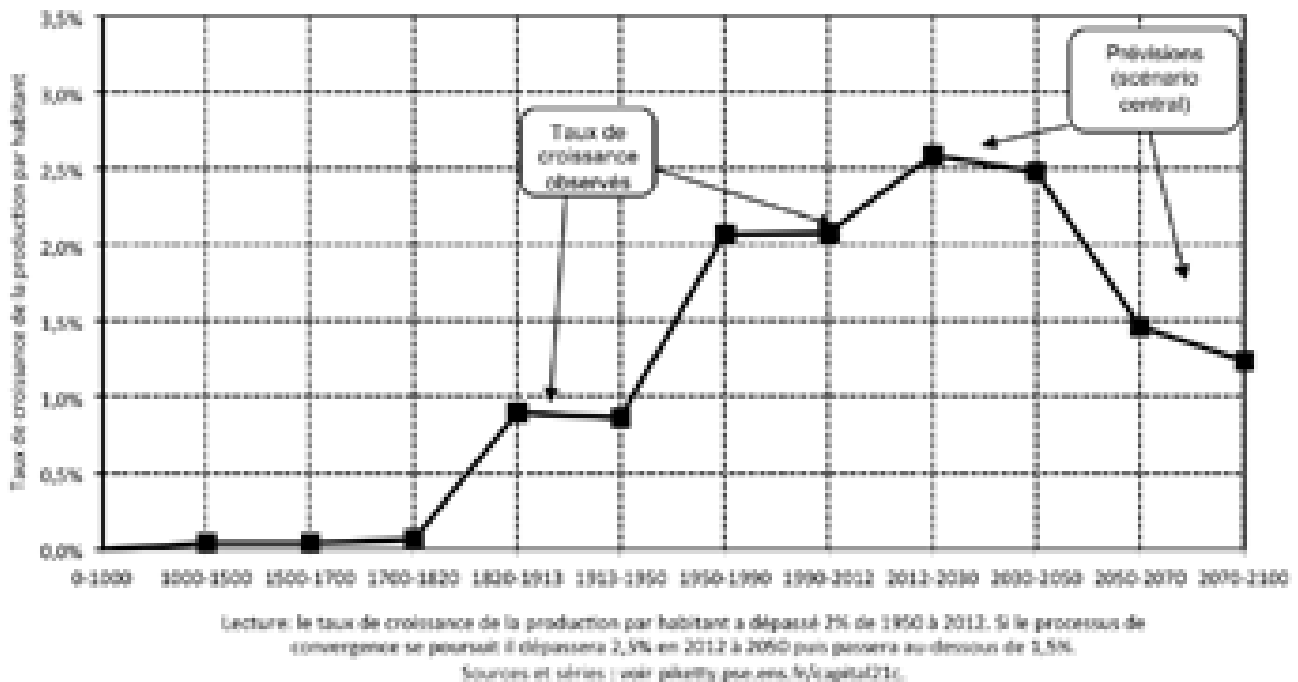
Secondo Picketty, il tasso di crescita medio del reddito pro-capite mondiale, nel futuro del XXI secolo, dovrebbe attestarsi attorno al 1,5% annuo e, considerando il fatto che buona parte di questa crescita sarà appannaggio di Brics e paesi Africani, dovremmo attrezzarci con politiche basate su uno scenario di bassa o nulla crescita.

Tuttavia, forse anche nel caso in cui una nuova rivoluzione tecnologica o una ricombinazione dei fattori produttivi dovesse riproporsi nei prossimi anni, generando crescita e sviluppo economico, non è scontato che possa portare a una nuova ripresa di centralità del valore sociale del lavoro produttivo e industriale che abbiamo conosciuto nel XX secolo.



## Grafico 1 Tasso di crescita dell'economia Mondiale (da Picketty il Capitale del XXI secolo)

Graphique 2.4. Le taux de croissance de la production mondiale par habitant depuis l'Antiquité jusqu'en 2100



## Paradossi Italiani

L'Italia combina complessivamente, da diversi anni, fenomeni di bassa crescita, livelli di stagnazione dell'occupazione, aumento costante della disoccupazione giovanile e crescita del risparmio privato.

Nel biennio 2013-2014 risulta, sia pur leggermente, in calo il numero di occupati (nel terzo trimestre 2013 erano 22milioni 430 mila mentre nello stesso periodo del 2014 il numero di occupati era di 22milioni e 383 mila) e in aumento il tasso di disoccupazione, che nel terzo trimestre 2013 era all'11,3% - mentre nello stesso trimestre del 2014 era all'11,8%. Particolarmente drammatica la situazione relativa ai tassi di disoccupazione giovanile che nella classe di età tra i 20 e i 24 anni nel terzo trimestre 2014 è arrivata al 34,6% (in crescita rispetto allo stesso periodo del 2013, era 33,9%).

E' importante notare anche l'andamento stagionale e fluttuante dell'occupazione che talvolta genera letture ambigue e controverse basate su singole variazioni congiunturali.

Tali andamenti non lineari trovano, invece una loro ulteriore delucidazione se si considerano le tipologie e le caratteristiche dei nuovi contratti che vengono attivati. Sono in costante forte crescita i contratti a tempo determinato che nel 2013 hanno rappresentato il 68% dei nuovi contratti attivati.

E' in aumento la proporzione dei lavoratori dipendenti occupati per meno di 5 ore al giorno: tra il 2010 e il 2013 sono aumentati di circa 400 mila unità, mentre sono in diminuzione i dipendenti a tempo pieno (sono meno di 700 mila unità).

Si consideri inoltre l'aumento delle persone occupate con "part-time involontario" che sono cresciute di circa un milione di unità tra il 2010 e il 2014.

Infine per chiudere il quadro si deve considerare il **fenomeno NEET** che riguarda, oltre 3,5 milioni di cittadini tra i 15 e i 34 anni che non lavorano e non frequentano corsi di studio. Anche in questo caso il fenomeno è particolarmente variegato perché può comprendere: persone in posizione "di attesa" tra la conclusione del proprio percorso formativo e l'inizio di un percorso professionale adeguato al proprio background, disoccupati di lungo corso, meno giovani scoraggiati, e altre categorie. In tutti i casi si tratta di una porzione di popolazione marginale rispetto al sistema produttivo e industriale e che si trovano in una obiettiva posizione di rischio rispetto al "*pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".

In sostanza – almeno fino al terzo trimestre del 2014 – se, da un lato, può essere controversa la dinamica quantitativa dell'occupazione, dall'altro lato non può essere in dubbio il fatto che la sua composizione qualitativa tende a deteriorarsi: su un totale di 22,4 milioni di occupati **soltanto poco più della metà sono coloro che dispongono di un lavoro che genera uno stipendio garantito e a tempo pieno.**

Va sottolineato che i 12 milioni di lavoratori dipendenti occupati a tempo pieno rappresentano un quarto dell'intera popolazione residente e che tutto ciò dovrebbe sollecitare una riflessione e un cambiamento del trend politico riguardo gli elementi costitutivi dell'identità, del senso di citta-

dinanza e della dignità umana. **Forse l'aspirazione politica di garantire un accesso per tutti al lavoro produttivo, da sola, non rappresenta più un elemento sufficiente a garantire un'esistenza dignitosa universale.**

**Tab.2 Andamento del numero (000) di Occupati nel biennio 2013-2014 (III trimestre)**

	Primo Trimestre 2013	Secondo trimestre 2013	Terzo trimestre 2013	Quarto Trimestre 2013	Primo Trimestre 2014	Secondo trimestre 2014	Terzo Trimestre 2014
Uomini	13.056	13.095	13.158	13.051	12.891	13.096	13.059
Donne	9.328	9.365	9.271	9.356	9.281	9.350	9.327
<b>TOTALE</b>	<b>22.383</b>	<b>22.460</b>	<b>22.430</b>	<b>22.408</b>	<b>22.172</b>	<b>22.446</b>	<b>22.386</b>

*Fonte: Istat Statistiche sull'occupazione*

**Tab.3 Andamento dei tassi di disoccupazione nel biennio 2013-2014 (III trimestre)**

	Primo Trimestre 2013	Secondo trimestre 2013	Terzo trimestre 2013	Quarto Trimestre 2013	Primo Trimestre 2014	Secondo trimestre 2014	Terzo
<b>TOTALE</b>	12,8	12,0	11,3	12,7	13,6	12,3	11,8
<b>Uomini</b>	11,9	11,5	10,7	11,9	12,9	11,5	11,0
<b>Donne</b>	13,9	12,8	12,1	13,8	14,5	13,4	12,9
<b>Tassi di disoccupazione giovanile</b>							
<b>18-29 anni</b>	27,9	27,5	26,7	29,7	32,5	29,3	27,8
<b>20-24 anni</b>	37,7	34,7	33,9	36,6	41,5	38,6	34,6
<b>25-34 anni</b>	15,7	17,1	15,8	17,1	18,8	16,2	16,1

*Fonte: Istat Statistiche sull'occupazione*

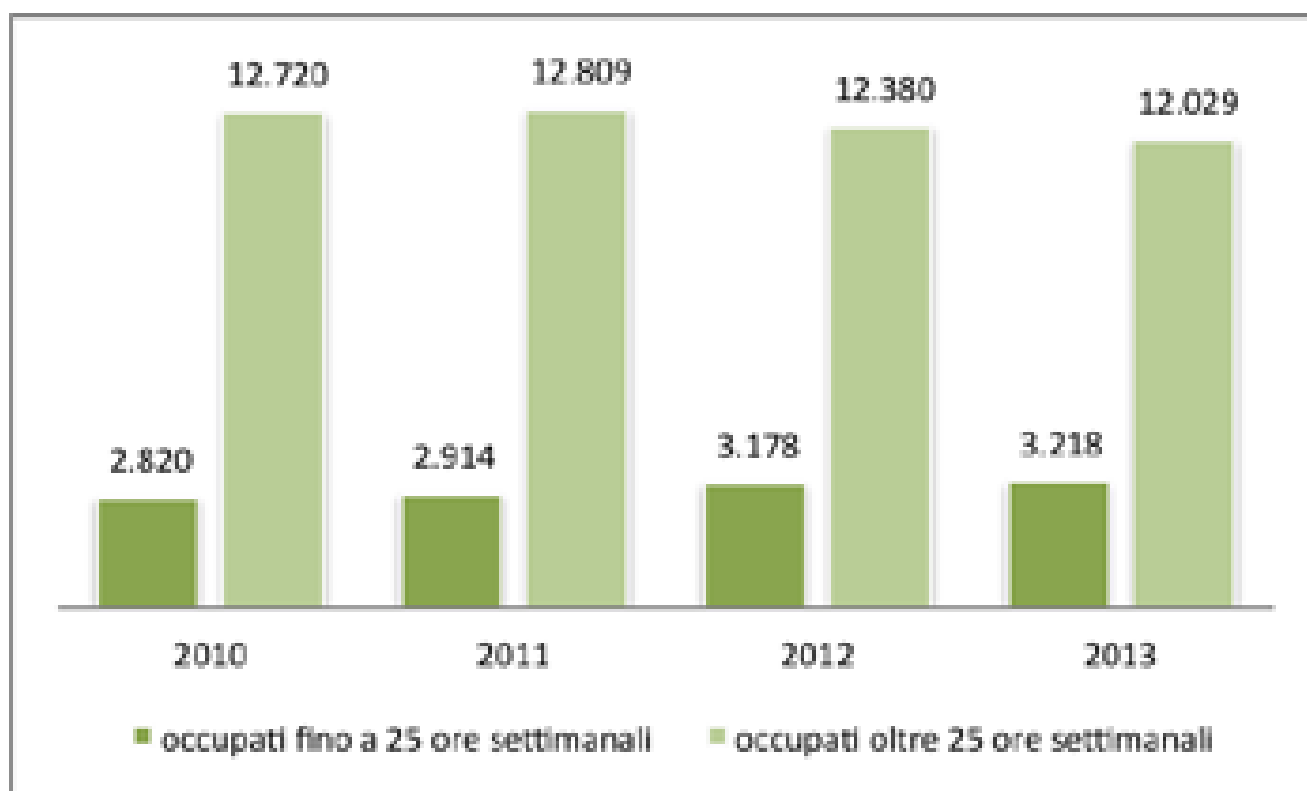
Nota: il confronto degli andamenti dei tassi di disoccupazione va fatto considerando i periodi omogeni e non solo il trimestre precedente: ad esempio confrontando il terzo trimestre 2014 con il secondo trimestre 2014 vedremmo una riduzione del tasso di disoccupazione di 0,5 punti, al contrario confrontando sempre il terzo trimestre 2014 all'analogo III trimestre 2013 noteremmo un aumento del tasso di disoccupazione di 0,5 punti.

**Tab.4 Dinamica delle attivazioni di nuovi contratti 2009-2013**

TIPOLOGIA DI CONTRATTO	2009	2010	2011	2012	2013
tempo indeterminato	1.290.472	1.248.906	1.212.025	1.152.549	1.362.208
tempo determinato	5.143.778	5.389.317	5.409.905	5.376.765	5.939.646
apprendistato	250.075	252.024	243.020	229.902	227.848
contratti di collaborazione	768.147	829.246	842.623	753.661	662.205
altro tipo di contratto	371.344	554.409	706.583	734.432	565.525
<b>TOTALE</b>	<b>7.823.816</b>	<b>8.273.902</b>	<b>8.414.156</b>	<b>8.247.309</b>	<b>8.757.432</b>

Fonte: Istat statistiche della coesione sociale

**Grafico 2. Andamento del numero (000) di dipendenti in base al numero di ore settimanali lavorate**



Fonte: Istat statistiche sull'occupazione

**Tab. 5 Numero (000) di persone impiegate part-time “involontario”**

	2010	2011	2012	2013	2014
Uomini	450,2	515,2	651,5	741,6	810,6
Donne	1243,9	1376,2	1589,8	1728,8	1799,6
<b>Totale</b>	<b>1694,1</b>	<b>1891,4</b>	<b>2241,2</b>	<b>2470,3</b>	<b>2610,2</b>

*Istat: Statistiche sulle forze di lavoro*

**Tab. 6 Numero (000) di persone tra 15 e 34 che non studiano e non lavorano (NEET)**

	Primo Trimestre 2013	Secondo trimestre 2013	Terzo trimestre 2013	Quarto Trimestre 2013	Primo Trimestre 2014	Secondo trimestre 2014	Terzo Trimestre 2014
<b>Uomini</b>	1513	1542	1643	1597	1615	1539	1624
<b>Donne</b>	1946	1991	2112	2028	1962	1929	2087
<b>TOTALE</b>	3459	3533	3755	3625	3576	3467	3711

*Istat: Statistiche sulle forze di lavoro*

**Di tutt’altro segno sono le dinamiche della ricchezza e del risparmio privato:**

**secondo uno studio della BNL dell’agosto 2014** alla fine di marzo dello stesso anno, ciascun italiano deteneva in media poco più di 65mila euro di attività finanziarie. I francesi e i tedeschi si fermavano ad una disponibilità media procapite pari a circa 63mila euro, gli spagnoli si dovevano accontentare di 40mila euro. Purtroppo, però, questo valore medio complessivo riporta un quadro distorto. Gli osservatori più attenti fanno notare che la distribuzione della ricchezza non è affatto omogenea. Molte famiglie detengono livelli modesti o nulli di ricchezza, mentre poche famiglie dispongono di patrimoni molto elevati. In Italia il 10% più ricco della popolazione detiene il 50% della ricchezza complessiva. Di quei quasi 4.000 miliardi di patrimonio sui conti correnti, nei fondi comuni, nelle polizze, impiegati in Borsa e in Btp ben 2.000 miliardi sono appannaggio di 2 milioni di famiglie italiane sui 20 milioni di nuclei familiari. Sotto alcuni punti di vista la ricchezza è dunque in crescita, ma in maniera diseguale.

## **Nuove politiche e nuovi percorsi di garanzie a sostegno del reddito dei cittadini**

Se è corretto lo scenario disegnato da Picketty e da gran parte degli economisti sostenitori di politiche redistributive, dunque se è necessario definire una “cambiamento di verso” rispetto alle politiche neo-liberiste e del rigore di bilancio; se, inoltre, le dinamiche dell’occupazione e della qualità del lavoro che si evidenziano in Italia rappresentassero una costante strutturale, e se, sia pur sotto un altro punto di vista, si confermasse la necessità di un ripensamento dell’intero sistema manifatturiero in Europa secondo le linee guida definite dal programma Horizon2020, allora la prospettiva di un benessere comune dei cittadini Europei non si potrebbe realizzare che nella forma di mutamenti di carattere qualitativo e radicale nella concezione del lavoro e della struttura economica e sociale.

In questo contesto ci possono venire in aiuto alcune parole profetiche di Alex Langer.

---

**(...) f) redistribuzione del lavoro, garanzie sociali**  
*Solo una vasta redistribuzione sociale del lavoro (e quindi dei “posti di lavoro” socialmente riconosciuti) permetterà la necessaria correzione di rotta. L’ammortamento sociale degli effetti prodotti da scelte di conversione ecologica (che si chiuda una fabbrica d’armi o un impianto chimico..) è un investimento importante ed utile quanto e più di tanti altri, e se si indennizzano i proprietari di terreni che devono cedere ad un’autostrada, non si vede perché altrettanto non debba avvenire nei confronti di operai o impiegati che devono cedere alla ristrutturazione ecologica.*

---

Alex Langer 1.8.1994, Colloqui di Dobbiaco, Il Viaggiatore leggero (1996)

In questa citazione Alex Langer si riferisce alla conversione ecologica: in linea generale, tale termine è spesso interpretato come la trasformazione di un settore industriale ad alto impatto ambientale attraverso tecnologie che determinino tale riduzione. Tuttavia non si tratta solo di questo. Più in generale la conversione ecologica – secondo Langer e non solo - significa la trasformazione del lavoro e delle relazioni sociali che modifichino le gerarchie valoriali tra il terreno produttivo a quello riproduttivo a favore di quest’ultimo. In sostanza, la conversione ecologica o l’avvio di un

processo di “new deal verde” che potrebbe effettivamente determinare la creazione di nuovi “posti di lavoro” e occupazione determinerebbe anche una modificazione significativa dei rapporti di produzione in cui il valore maggiormente riconosciuto sarebbe quello della cura (sia essa delle relazioni e del benessere della persone sia del territorio, dei beni culturali e degli stessi prodotti manifatturieri e industriali attraverso percorsi di riciclo e di riuso).

In questa prospettiva le politiche a sostegno del reddito, e di un numero crescente di persone che vivono in condizioni sempre più squilibrate e diseguali, andrebbero concepite e realizzate attraverso misure di carattere strutturale, permanente, non emergenziale e universalistico.

Tali misure dovrebbero almeno in parte contenere un ribaltamento delle concezioni prevalentemente utilitaristiche, basate sull’idea della realizzazione piena della persona nella sua partecipazione al processo produttivo (sia diretta che di supporto), verso il riconoscimento del valore e del contributo relazionale e valoriale della persona come elemento fondante di un nuovo contratto sociale.

Considerando che i fenomeni della precarizzazione, temporaneità e ciclicità del lavoro produttivo riguardano sempre più ampi strati della popolazione (e forse, in un prossimo futuro, riguarderanno la maggioranza delle persone in età lavorativa), ai fini dell’accesso dei cittadini a una retribuzione *sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa*, avrebbe verosimilmente una valenza più strategica concentrare gli sforzi verso forme di reddito minimo garantito invece che supercorsi di inserimento lavorativo a “tutele crescenti” o di allargamento e ampliamento della platea degli aventi diritto a sussidi temporanei di disoccupazione.

## Norme E Politiche

### La fase immediatamente precedente: la riforma Fornero (2012)

La legge n. 92 del 2012 (riforma Fornero) intendeva affrontare il problema della disoccupazione attraverso una serie di misure finalizzate a creare un qualche bilanciamento tra flessibilità in entrata (*i*) e in uscita (*ii*). Sul versante (*i*), la legge mirava a contenere le forme contrattuali di lavoro subordinato precario e di lavoro economicamente dipendente. Sul versante (*ii*), essa procedeva a una revisione della disciplina dei licenziamenti, in particolare dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori (1970), riducendo la reintegrazione ad alcuni casi di licenziamento illegittimo. Nel contempo, in una prospettiva di "flessicurezza" (flessibilità nel rapporto di lavoro accompagnata però da una tutela del reddito e da opportunità di lavoro), la legge avviava una radicale riforma degli ammortizzatori sociali, trasformando l'indennità di disoccupazione nell'ASPI, con un ambito di applicazione più ampio e prevedendo correttivi alla cassa integrazione guadagni nonché la cessazione definitiva di quella in deroga e dell'indennità di mobilità entro il 2016. Tuttavia, il disegno riformatore è stato oggetto di forti critiche, sia nel merito che nella tecnica normativa.

### Il Jobs Act

Il 24 Dicembre 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo "Schema di Decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali" e lo "Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti".

L'intento dichiarato dal Governo Renzi è di intervenire su due delle principali contraddizioni del sistema welfaristico e sul mercato del lavoro italiano.

Obiettivi principali:

1) assicurare **tutele uniformi contro la disoccupazione involontaria**, razionalizzare la disciplina dell'integrazione salariale, collegare i sussidi



ad attività a beneficio soprattutto delle comunità locali;

2) garantire, attraverso la costituzione di un'agenzia nazionale per l'occupazione, la **fruizione dei servizi** essenziali su tutto il territorio in materia di **politiche attive del lavoro**;

3) **semplificare** e razionalizzare le procedure e gli adempimenti di costituzione e gestione dei **rapporti di lavoro** allo scopo di ridurre gli adempimenti a carico delle imprese e dei lavoratori;

4) **riordinare** e **semplificare** le **tipologie contrattuali** con la redazione di un testo organico di disciplina che preveda per le nuove assunzioni un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio;

5) **promuovere**, in coerenza con le indicazioni europee, il **contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata di contratto di lavoro** rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti;

6) **estendere** le ipotesi di **lavoro accessorio** per le **attività discontinue e occasionali**, elevando i limiti di reddito attualmente previsti;

7) applicare il **salario minimo** ai rapporti di **lavoro subordinato** e a quelli di **collaborazione coordinata e continuativa** nei settori non regolati dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale;

8) introdurre **un'agenzia unica per le ispezioni del lavoro**, che assorba i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail;

9) garantire adeguato **sostegno alla genitorialità**, attraverso strumenti volti a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

## **Il Decreto legislativo sulle tutele crescenti (entrato in vigore il 7 Marzo 2015)**

Tale provvedimento disciplina il nuovo regime dei licenziamenti illegittimi individuali e collettivi. La possibilità di reintegrare il lavoratore licenziato in modo illegittimo viene circoscritta ulteriormente rispetto a quanto previsto dalla legge 92/2012: si tratta di una grave mutilazione di un istituto cardine dei diritti sindacali e della democrazia.

Nello schema di decreto si prevede il reintegro del lavoratore solo nei casi di licenziamento discriminatorio - nullo o espresso in forma orale e nei casi di licenziamenti disciplinari illegittimi per i quali sia “*direttamente dimostrata in giudizio l’insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore*”, locuzione oscura e di particolare difficoltà interpretativa (introdotta da Pietro Ichino). In tali casi, oltre al reintegro, al lavoratore ha diritto a un risarcimento del danno commisurato alla retribuzione maturata dal giorno del licenziamento a quello dell’effettiva reintegrazione (oltre al riconoscimento dei contributi previdenziali e assistenziali per lo stesso periodo).

Il Decreto ha invece eliminato la possibilità del reintegro nei casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo giudicato illegittimo: in questi casi al datore di lavoro sarà sufficiente riconoscere al lavoratore un indennizzo che va da un minimo di quattro a un massimo di ventiquattro mensilità (ridotte a sei per le aziende sotto i quindici dipendenti e per le organizzazioni di tendenza).

A sorpresa il decreto ha esteso le nuove norme sull’articolo 18 anche ai licenziamenti collettivi, o meglio, a coloro che, assunti con il contratto a tutele crescenti, rientrano in licenziamenti collettivi, eventualità che introduce ulteriori complicazioni a livello pratico. Questo decreto introduce una grave discriminazione tra vecchi e nuovi assunti, questi ultimi soggetti ad un contratto di lavoro che solo nel nome richiama il tempo indeterminato. Ad essi, se vittime di licenziamenti illegittimi, viene riconosciuto soltanto un risarcimento.

Il provvedimento amplifica l'asimmetria nei rapporti di forza tra impresa e lavoratori, che si vedranno sottoposti a una ricattabilità sempre più estesa e multiforme. Nonostante la tutela dai licenziamenti discriminatori, non sarà difficile per l'impresa, specie nei sempre più frequenti periodi di crisi, mascherare con motivi economici licenziamenti anche di tipo discriminatorio.

Si applica ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato dopo l'entrata in vigore del decreto, per i quali stabilisce una nuova disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi (per i lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del decreto restano valide le norme precedenti).

Per evitare di andare in giudizio si potrà fare ricorso alla nuova conciliazione facoltativa incentivata: in questo caso il datore di lavoro offre una somma esente da imposizione fiscale e contributiva pari ad un mese per ogni anno di servizio, non inferiore a due e sino ad un massimo di diciotto. Con l'accettazione, il lavoratore rinuncia alla causa.

## **Bonus IRPEF**

*(Agenzia Entrate , circolare 28.04.2014 n° 8, introdotto con DL 66/2014)*

Il bonus Irpef per lavoratori dipendenti e assimilati è stato riconosciuto in busta paga, a partire da Maggio 2014, senza dover fare alcuna domanda. Il credito, riservato a chi guadagna fino a 26mila euro, è stato erogato direttamente dai datori di lavoro in tutti i casi in cui l'imposta lorda dell'anno era superiore alle detrazioni per lavoro dipendente.

I contribuenti che hanno diritto al credito sono i soggetti che nel 2014 percepiscono redditi da lavoro dipendente (e alcuni redditi assimilati) - al netto del reddito da abitazione principale - fino a 26 mila euro, purché l'imposta lorda dell'anno sia superiore alle detrazioni per lavoro dipendente. Il bonus spetta invece se l'imposta lorda è azzerata da altre detrazioni, ad esempio quelle per carichi di famiglia.

Anchei soggetti titolari nel corso dell'anno 2014 di redditi di lavoro dipendente, soggetti le cui remunerazioni sono erogate da un sog-

getto che non è sostituito di imposta tenuto al riconoscimento del credito in via automatica, così come tutti i soggetti il cui rapporto di lavoro si è concluso prima del Maggio 2014, hanno potuto chiedere il credito nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta 2014, utilizzarlo in compensazione, oppure richiederlo a rimborso.

## **La revisione del sistema degli ammortizzatori sociali**

***Decreto legislativo 4 marzo 2015, n° 22, recante Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati***

Il sistema di ammortizzatori definito da questo decreto dovrebbe essere orientato a una maggiore inclusività rispetto a quello attualmente vigente (riformato nel 2012 dalla legge Fornero).

Tuttavia, permane evidentemente il problema di un sistema che ha come modello di riferimento il rapporto di lavoro subordinato “tradizionale”, perciò si manifestano diverse discriminazioni, seppur all’interno del sistema di tutele, delle categorie attualmente *più precarie* di altre.

Lo schema di decreto legislativo sugli ammortizzatori sociali prevede:

1) **Il superamento di Aspi e mini-Aspi** (introdotte con la legge 92/2012, cioè la riforma Fornero), che a loro volta avevano sostituito le vecchie Indennità di disoccupazione ordinaria. Aspi e Mini-Aspi sono state ricomprese in un **unico istituto: la NASPI** (nuova indennità di disoccupazione), che entrerà in vigore a decorrere dal 1 Maggio 2015. I destinatari rimangono gli stessi previsti dall’Aspi: i lavoratori dipendenti del settore privato, gli apprendisti, i lavoratori soci di cooperativa, i lavoratori subordinati dei settori artistico, teatrale e cinematografico e i dipendenti a tempo determinato delle Pubbliche Amministrazioni. Ne sono esclusi i dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni e gli operai agricoli. Cambiano invece significativamente i requisiti di anzianità richiesti per accedere alla misura, determinando un netto allargamento della platea dei beneficiari.

Il Nuovo istituto, infatti, oltre a prevedere lo stato di disoccupazione così come definito dal dlgs n.181/2000 (immediata disponibilità alla ricerca e allo svolgimento di un lavoro) richiede che vi siano i seguenti requisiti perché si possa beneficiare dell'ammortizzatore: **almeno tredici settimane** di contribuzione nei **quattro anni precedenti** l'inizio del periodo di disoccupazione; **diciotto giornate di lavoro effettivo o equivalenti**, a prescindere dal minimale contributivo, nei **dodici mesi che precedono** l'inizio del periodo di disoccupazione.

L'indennità viene congelata nel caso in cui sopraggiunga un lavoro subordinato di durata non superiore a sei mesi; essa è compatibile sia con un lavoro subordinato (anche superiore a sei mesi) che produca un reddito annuo inferiore a quello escluso da imposizione, sia con un lavoro autonomo che dia luogo ad un reddito inferiore al limite utile per conservare lo stato di disoccupazione.

**2)Introduzione dell'ASDI.**In via sperimentale per l'anno 2015 si introduce l'Assegno di disoccupazione (ASDI), immaginato come ulteriore tutela di sostegno al reddito per coloro che abbiano terminato il periodo di fruizione della Naspi senza aver trovato una nuova occupazione e che permangano quindi in una situazione economica di bisogno.

L'ASDI si rivolge ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e a lavoratori prossimi al pensionamento.

L'ASDI si configura come una misura contro la povertà, in quanto riconosciuta sulla base di condizioni economiche di bisogno, ma si rivolge soltanto ad ex-lavoratori beneficiari della NASPI - producendo una doppia e incomprensibile esclusione: da una parte, dei lavoratori che non hanno percepito la NASPI, per lo più parasubordinati e P.IVA; dall'altra, dei non lavoratori.

**3)L'introduzione della DIS-COLL.**Per il 2015 si introduce una indennità rivolta ai collaboratori coordinati e continuativi o a progetto iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata INPS, non pensionati e privi di partita IVA.

Per essere riconosciuta, la DIS-COLL richiede requisiti più restrittivi rispetto a quanto richiesto dalla NASPI: essere in stato di disoccupazione; almeno tre mesi di contribuzione nel 2014; almeno un mese di contribuzione nei 12 mesi precedenti alla disoccupazione o un contratto.

L'entità della DIS-COLL corrisponde, in linea con la Naspi, al 75% del reddito medio mensile percepito durante l'anno in cui è cessato il rapporto di lavoro e durante l'anno solare precedente se questo è pari o inferiore a 1195 Euro, altrimenti viene incrementato del 25% delle somme eventualmente eccedenti. L'importo non può comunque superare i 1300 Euro mensili per il 2015.

**L'indennità** è corrisposta per un numero di mesi pari alla metà di quelli contribuiti nel periodo che va dal 1 Gennaio dell'anno solare precedente al verificarsi della disoccupazione, comunque non superiori a 6.

La DIS-COLL allarga la platea dei beneficiari ai collaboratori coordinati e continuativi: un'estensione parziale e pur tuttavia assai rilevante per il settore pubblico, finora escluso da ogni forma di sostegno al reddito per i parasubordinati.

Da segnalare, tuttavia, che non è ancora chiaro se verranno ricompresi nella fruizione di tale indennità gli assegnisti di ricerca, i docenti a contratto, i dottorandi e i borsisti dell'Università, cioè l'arcipelago variegato e frammentato dei precari dell'Università e degli Enti di Ricerca. Se questi soggetti non dovessero essere inclusi tra i destinatari della misura si produrrebbe una discriminazione inaccettabile, ancor più violenta a fronte del disinvestimento sull'Università, del blocco del turn over e delle norme sulla durata degli assegni di ricerca che stanno già producendo una espulsione massiva di giovani ricercatori dai nostri atenei, giovani ricercatori, cui non verrebbe neanche riconosciuto un sostegno al reddito.

Sicuramente esclusi dalla misura sono invece tutti i parasubordinati non inquadrati con contratto di *cococo* né *cocopro*; i titolari di partita IVA, iscritti o meno alla Gestione separata INPS.

## **Le proposte di legge per l'introduzione del reddito di cittadinanza**

Nel mese di aprile 2015 la commissione lavoro del Senato ha iniziato l'esame della proposta di legge del Movimento 5 Stelle per l'Istituzione del reddito minimo di cittadinanza. Il progetto non è l'unico presentato al Parlamento nella presente legislatura. Altri due progetti sullo stesso tema sono stati presentati rispettivamente da alcuni parlamentari del Partito democratico e dal gruppo di Sinistra Ecologia e Libertà.

Le tre proposte di legge presentano tratti in comune ed altri elementi distintivi.

In tutti e tre i casi il reddito minimo sarebbe costituito da una serie di misure di sostegno al reddito individuale per le persone che non usufruiscono di un livello di reddito inferiore alle soglie di rischio di povertà. Le misure possono consistere sia nell'erogazione monetaria diretta sia nell'accesso gratuito o agevolato ad altri servizi e sistemi di sostegno per l'abitazione, per i servizi di trasporto, per alcuni consumi culturali.

Tutte le proposte di legge prevedono anche una serie di misure a sostegno di percorsi di formazione e di inserimento lavorativo dei soggetti ammessi all'usufrutto del reddito di cittadinanza.

Altro elemento comune delle tre proposte di legge è la presenza di alcuni elementi di condizionalità che devono essere rispettati dai beneficiari del sostegno. Va tuttavia segnalato che i livelli di condizionalità variano in maniera piuttosto significativa nelle diverse proposte.

Il progetto del Movimento 5 stelle prefigura un percorso articolato e complessivo di obblighi di partecipazione a mappatura delle competenze, percorsi formativi, inserimento professionale e accettazione delle proposte di lavoro ricevute attraverso i centri per l'impiego, partecipazione a programmi di lavoro socialmente utile, frequenza costante dei centri per l'impiego e dei corsi di formazione e sviluppa parallelamente un sistema di controllo, valutazione e osservazione e promozione dell'inserimento lavorativo dei soggetti beneficiari al quale concorrono diverse strutture sia centrali che territoriali quali, Inps, centri per l'impiego, Regioni e Comuni.

Le proposte del Partito Democratico e di Sinistra Ecologia e Libertà prevedono invece obblighi e condizionalità meno stringenti indicando la possibilità della sospensione del sostegno al reddito nel caso in cui il soggetto beneficiario rifiuti una proposta di lavoro congrua rispetto al suo livello formativo e professionale presentatagli dal centro per l'impiego.

Ulteriore elemento importante di distinzione da segnalare è che la proposta presentata dai deputati del Partito democratico si limita ad una sperimentazione della durata di un anno mentre le altre due proposte si configurano come misure permanenti.

### **Regime dei minimi e aumenti di contribuzione per le partite IVA**

Con la Finanziaria 2015 il Governo Renzi ha cancellato il vecchio regime agevolato con aliquota Irpef al 5% (per gli under 35 o nei primi cinque anni di attività, sotto 30mila euro di fatturato) - in favore di un regime forfettario di determinazione del reddito da assoggettare ad **un'unica imposta sostitutiva di quelle dovute**, con l'aliquota del 15%. Per accedere ai nuovi minimi le soglie variano da 15mila euro (attività professionali) a 40mila euro (commercio).

Derogando alla Finanziaria, l'emendamento riabilita il decreto legge 98/2011. Come si legge nel documento degli uffici tecnici della Camera, si tratta "del regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità, che prevede un limite dei ricavi di 30 mila euro e l'aliquota sostitutiva del 5 per cento. Tale regime interessa coloro che intraprendono una nuova attività ovvero che l'abbiano iniziata a partire dal 31 dicembre 2007, per il periodo d'imposta in cui l'attività è iniziata e per i quattro successivi ovvero fino al compimento del trentacinquesimo anno d'età".

I requisiti sono:

“- il contribuente non deve aver esercitato attività artistica, professionale ovvero d'impresa (anche in forma associata o familiare) nei tre anni precedenti l'inizio dell'attività;

- l'attività da esercitare non deve costituire una mera prosecuzione di



altra attività precedentemente svolta sotto forma di lavoro dipendente o autonomo, salvo il caso in cui l'attività precedentemente svolta consista nel periodo di pratica obbligatoria per l'esercizio di arti o professioni;

- nel caso di prosecuzione di un'attività d'impresa precedentemente svolta da altro soggetto, l'ammontare dei ricavi realizzati nel periodo d'imposta precedente quello di riconoscimento del beneficio non deve aver superato i 30.000 euro”.

## ***BIBLIOGRAFIA***

The Corrosion of Character. The personal Consequences of Work in the new Capitalism. Richard Sennet. (1998 W.W. Norton & Company, New York-London. L'UOMO FLESSIBILE La Feltrinelli 2000

LA SOCIETA' DELL'INCERTEZZA. Zygmunt Baumann. Il MULINO 1999.

CONTRO LA MISERIA. Viaggio nell'Europa del nuovo Welfare. Giovanni Perazzoli. Laterza 2014.

IL QUINTO STATO. Perché il lavoro indipendente è il nostro futuro. Precari. Autonomi. Freelance per una nuova società.

DIRITTO A UN'ESISTENZA LIBERA E DIGNITOSA. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza di CHIARA TRIPPODINA (Giappichelli TO 2013)

LE CAPITAL AU XXI SIECLE. Tomas PICKETTY Seuil 2013 Bompiani 2014. IL CAPITALE DEL XXI SECOLO

CONFESSION OF AN ERRATIC MARXIST IN THE MIDST OF REPUGNANT EUROPE CRISIS. Yanis VANUFAKYS. Maggio 2013 Speech in occasione del Subversive Festival in Zagabria .

PIÙ UGUAGLIANZA PIÙ BENESSERE. Percorsi possibili in tempi di crisi di Aldo Eduardo Carra (ediesse 2014)

*BASIC INCOME: A Transformative Policy for India* (with S. Davala, R. Jhabvala and S.Kapoor Mehta (London and New Delhi: Bloomsbury Academic, 2015).

A PRECARIAT CHARTER. From Denizens To Citizens. Di Guy Standing. Blomsbury Publishing 2014 DIVENTARE CITTADINI . Un Manifesto del Precariato. Feltrinelli 2015.

*THE PRECARIAT: THE NEW DANGEROUS CLASS* di Guy Standing. London and New York, Bloomsbury Academic, 2011)PRECARI LA NUOVA CLASSE ESPLOSI-VA Il Mulino 2012

DISCORSO DI PAPA BERGOGLIO IL 28 OTTOBRE 2014 ALL'INCONTRO COI MOVIMENTI DI BASE.

# PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E VITA BUONA

*di Daniela Bauduin*

Il 13 settembre 2014, nel corso della XVII Legislatura, è entrato in vigore l'ennesimo atto governativo d'urgenza, contenente misure per "l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive". Il c.d. decreto Sblocca Italia veniva convertito in legge l'11 novembre 2014 attraverso il ricorso alla "questione di fiducia".

## **"Sblocca Italia" e tutela dei beni comuni**

In relazione a ciascuna di tali aree e per le suesposte finalità, la norma prevede un programma e un documento di indirizzo strategico, alla cui formazione, approvazione e attuazione siano preposti un Commissario straordinario del Governo e un Soggetto attuatore, cui spetta anche adottare misure straordinarie di salvaguardia e tutela ambientale, con possibili deroghe normative. Sedici autorevoli firme hanno esaminato il decreto "Sblocca Italia", e messo in luce i rischi di danno all'ambiente, al paesaggio e all'arte, che esso produce. Il decreto-legge n. 133 del 2014 si basa su un equivoco di fondo, ossia sull'idea che l'interesse all'esecuzione delle opere possa addirittura prevalere su interessi fondamentali tutelati dalla Costituzione. «Si è radicato nella mente di tutti che il proprietario è assoluto padrone dei suoi beni, non tenendo conto del fatto che il fenomeno dell'edificazione produce effetti non solo sui beni in proprietà del privato, ma anche sui beni che sono in proprietà collettiva di tutti, come il paesaggio, che, essendo un aspetto del territorio, è in proprietà collettiva del popolo, a titolo di sovranità». La tutela del territorio della Nazione non può avere carattere "emergenziale", ma deve essere piuttosto ordinaria e preventiva, l'articolo 9 della Costituzione, infatti, nel dichiarare i principi su cui si fonda la Repubblica attribuisce a quest'ultima il compito di tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico: parti inscindibili dell'ambiente "come la carne e la pelle di un corpo che è il territorio del nostro paese", ma anche nostra identità culturale.

### **Per un procedimento amministrativo a servizio dell'ambiente**

Nel settore ambientale, il procedimento amministrativo è sottoposto sia alla legge generale già citata che ad una pluralità di discipline settoriali, fra tali testi non sempre si ravvisa la necessaria coerenza, con l'effetto che ad oggi manchi nella materia dell'ambiente un modello omogeneo di esercizio del potere. La situazione descritta è resa ancora più complessa dai recenti interventi legislativi effettuati in nome dell'urgenza, della semplificazione amministrativa e dell'accelerazione delle procedure. Basti pensare alle modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio realizzate con il decreto "Sblocca Italia" che ha introdotto l'istituto del silenzio-assenso nel procedimento di autorizzazione degli interventi su beni di interesse paesaggistico. Simili considerazioni inducono a ritenere che l'esigenza, pur rilevante e legittima, di semplificare la burocrazia e rendere meno gravoso e più veloce il procedimento amministrativo, non possa tradursi nell'impovertire e così depotenziare l'istruttoria ambientale, per sua natura complessa e multidisciplinare, attraverso la riduzione del decisivo apporto partecipativo. Vi è, dunque, la necessità di una riforma puntuale che chiarisca le competenze, riconosca una separazione effettiva tra politica e amministrazione, e immagini forme di partecipazione in grado di integrare i processi decisionali pubblici con la vita concreta delle persone.

### **Il ruolo del pubblico e del privato nella gestione del rischio**

Nell'articolata **vicenda giudiziaria sul terremoto dell'Aquila**, con le vittime e le devastazioni che ne sono derivate, si colloca il processo volto ad accertare le responsabilità penali dei membri della Commissione Grandi Rischi, per il mancato rispetto degli obblighi in tema di valutazione, previsione, prevenzione e informazione del rischio sismico. Deciso in primo grado con la condanna degli imputati, il 10 novembre 2014 la Corte d'Appello aquilana ha escluso che la loro condotta potesse integrare l'omicidio colposo plurimo e le lesioni personali colpose, fatta eccezione per il vice capo del settore tecnico del Dipartimento di Protezione Civile, condannato a due anni di reclusione con riferimento ad alcune soltanto delle vittime.

Tutela dell'ambiente  
e attività d'impresa

Il 19 novembre 2014, davanti alla Corte di Cassazione, l'*iter* giudiziario relativo al c.d. caso Eternit ha trovato il suo epilogo, con l'annullamento senza rinvio della sentenza della Corte d'Appello di Torino, per estinzione del reato in virtù dell'avvenuta prescrizione. Il Collegio di seconda istanza aveva condannato l'imputato superstite, gestore dei poli produttivi, alla pena di diciotto anni di reclusione per disastro ambientale, e al risarcimento dei danni a favore di enti territoriali, sindacati, associazioni e persone fisiche, in solido con le società responsabili civili facenti parte del gruppo Eternit. La sentenza di ultimo grado non è stata ancora depositata, ma il suo dispositivo ha suscitato clamore non solo nelle parti civili ma anche nell'opinione pubblica la cui memoria storica porta il segno indelebile dei danni all'ambiente e alla salute causati dalla diffusione di fibre di amianto all'interno dei luoghi di lavoro e negli ambienti circostanti gli stabilimenti interessati

**Il 2014: “Sblocca Italia” e (o) tutela territoriale; il difficile cammino della tutela dei beni comuni nel procedimento amministrativo a tutela dell'ambiente; pubblico, privato e attività d'impresa: i processi sul terremoto dell'Aquila e sul caso Eternit.**

## Focus. Il racconto dei fatti

Nell'opera cinematografica di Francesco Rosi<sup>203</sup> "Le mani sulla città" si ritrova la testimonianza moderna di una terra calpestata dalla speculazione edilizia, dove trasformare il suolo a fini commerciali è considerato un immancabile fattore di progresso. In realtà, non c'è autentico sviluppo senza una politica lungimirante capace di eliminare i costi sociali del degrado ambientale, e di rendere la città e le periferie: sintesi di convivenze, culture e tradizioni.<sup>204</sup> L'assetto alterato del paesaggio e la sequenza periodica dei disastri dimostrano nitidamente che le autorità pubbliche non combattono in modo efficace la corruzione, la cementificazione selvaggia<sup>205</sup> e l'incuria dei luoghi e dei monumenti. Finora, ben poco è stato fatto nel campo della manutenzione ordinaria per prevenire lo stato di abbandono del suolo, sono inoltre mancati interventi strutturali organici di contrasto al rischio idrogeologico. Nel corso del 2014, a distanza di soli tre anni dalla precedente alluvione, una nuova calamità naturale ha colpito Genova e la sua provincia, mietendo vittime e causando ingenti danni. Il forte maltempo è stato accompagnato da effetti dannosi anche a Milano, dove il fiume Seveso è esondato, mentre Roma e il resto dell'Italia venivano minacciati dalla consueta "emergenza pioggia". L'Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale fotografa un paese ad elevato rischio idrogeologico, in cui gli eventi franosi sono oltre 486.000 su un'area pari al 6,9% del territorio nazionale, e dei 5.708 comuni interessati, ossia il 70,5% del totale, ben 2.940 sono classificati con livello di attenzione molto elevato.<sup>206</sup> Dati ancora più aggiornati sono forniti dall'Istituto di Ricerca per la Protezione idrogeologica del Consi-

---

203 Francesco Rosi (Napoli, 15 novembre 1922 – Roma, 10 gennaio 2015) è stato un regista e sceneggiatore italiano.

204 Cfr. D. Pizzuti, *Ri-partire dalle periferie. Un ottantenne e un ventenne in dialogo tra politica, chiesa e vita*, prefazione di Alex Zanotelli, a cura di G. D'Alessandro, Linkomunicazione, Napoli, 2014.

205 Un importante documento sul fenomeno è stato pubblicato dall'Ispra, a cura di M. Munafò e I. Tombolini, *Il consumo di suolo in Italia*, n.195/2014, scaricabile dal sito:

<http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/il-consumo-di-suolo-in-italia>

206 Ispra, *Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la sua mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale*, 2013, Roma, pagg. 2 a 4. Il volume è disponibile in formato digitale all'indirizzo:

glio Nazionale delle Ricerche, nel rapporto periodico sul rischio da frane e inondazioni, secondo cui in Italia tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2014 si sono avuti, a causa dei suddetti eventi, 33 morti, 46 feriti e oltre 10.000 persone hanno dovuto abbandonare temporaneamente le loro abitazioni.<sup>207</sup> In presenza di un territorio così fragile, innervato di fiumi, torrenti e ruscelli, dovrebbe essere realizzato un intervento pubblico di difesa del suolo, unitario e sistemico, come già rilevava nel 2002 il Ministero dell'ambiente. Secondo il testo ministeriale, la manutenzione è uno strumento determinante per ridurre il dissesto idrogeologico e il rischio per le persone, le cose ed il patrimonio ambientale, oltre che per riqualificare il territorio con ricadute positive in termini occupazionali.<sup>208</sup> Il Governo italiano ha annunciato il “primo stralcio del piano nazionale 2014-20” con oltre un miliardo di euro per interventi tesi alla sicurezza nelle città e aree metropolitane, al fine di limitare il rischio di allagamenti e frane.<sup>209</sup> Trovate le risorse economiche, occorre una nuova “cultura del rischio” eretta su un’informazione adeguata, e contraria a quell’approccio emergenziale che, con l’impiego d’ingenti risorse pubbliche, si avvale di figure commissariali e deroghe normative, ancor più nel 2015 dichiarato “anno internazionale dei suoli” dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite per promuovere un uso sostenibile di questa risorsa primaria<sup>210</sup>.

---

<http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida>

207 Il *Rapporto Periodico sul Rischio posto alla Popolazione Italiana da Frane e da Inondazioni - Anno 2014* è consultabile sul sito: <http://polaris.irpi.cnr.it/report/last-report/>

208 Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, *Criteri e tecniche per la manutenzione del territorio ai fini della prevenzione del rischio idrogeologico, 2002*, pag. 7. Il testo è disponibile in formato digitale all’indirizzo: [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/Biblioteca/ds\\_criteri\\_manutenzione\\_rischio\\_idrogeologico.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/Biblioteca/ds_criteri_manutenzione_rischio_idrogeologico.pdf).

209 Il comunicato stampa del 20 novembre 2014 “*Dissesto idrogeologico: presentato a Palazzo Chigi il primo stralcio del piano nazionale 2014-20*” è reperibile all’indirizzo: [http://www.governo.it/Notizie/Presidenza/testo\\_int.asp?d=77194](http://www.governo.it/Notizie/Presidenza/testo_int.asp?d=77194).

210 Sul consumo eccessivo di risorse naturali, si legga: U. Leone, *In debito con la terra*, Rocca, n. 19 del 1° ottobre 2014, pagg. 37 a 39.

## **Norme e politiche. Il decreto “Sblocca Italia” e la tutela emergenziale del territorio.**

Il 13 settembre 2014, nel corso della XVII Legislatura, è entrato in vigore l'ennesimo atto governativo d'urgenza<sup>211</sup>, contenente misure per “l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”.<sup>212</sup> Il c.d. decreto Sblocca Italia veniva convertito in legge l'11 novembre 2014<sup>213</sup> attraverso il ricorso alla “questione di fiducia”<sup>214</sup> che, come noto, costituisce uno strumento governativo con cui alla maggioranza parlamentare è posta l'alternativa rigida tra approvazione o crisi, affinché essa resti coerente con le scelte di indirizzo su cui si basa il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. La questione di fiducia fa decadere tutti gli emendamenti presentati e determina una votazione sul solo testo del Governo, con la conseguenza che l'abuso di questo istituto può ridurre eccessivamente il dibattito parlamentare<sup>215</sup>. Il decreto-legge n. 133 del 2014 in esame si

---

211 Per un esame della produzione normativa della XVII Legislatura, si rinvia al lavoro dell'Osservatorio sulla Legislazione - Servizio Studi – Camera dei deputati, *Appunti del Comitato per la Legislazione. La produzione normativa della XVII Legislatura*, aggiornamento al 31 maggio 2014, n. 2, pag. 3, secondo cui dal 15 marzo 2013 al 31 maggio 2014 sono stati emanati 39 decreti-legge.

212 Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, pubblicato nella G.U. n. 212 del 12-9-2014.

213 Legge 11 novembre 2014, n. 164 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”, pubblicata nella G.U. n. 262 del 11-11-2014.

214 Camera dei deputati, votazione della questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133/2014 (Atto Camera: 2629), si veda il Resoconto sommario dell'Assemblea Seduta n. 316 del 23 ottobre 2014, consultabile all'indirizzo: <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0316&tipo=sommario> ; Senato della Repubblica, votazione della questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133/2014 (AttoSenato n. 1651), si veda il Resoconto stenografico della seduta n. 347 del 5 novembre 2014, consultabile all'indirizzo:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=813077> .

215 Voce “Fiducia parlamentare” in Enciclopedia Treccani.it, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.treccani.it/enciclopedia/fiducia-parlamentare/> . Secondo i dati dell'Osservatorio sulla Legislazione - Servizio Studi – Camera dei deputati, op. cit., pag. 17, nel corso della XVII Legislatura, il ricorso alla fiducia su provvedimenti legislativi da parte del



compone di ben 45 articoli che intervengono in materie diverse, come emerge non solo dalla lettura dell'intestazione dell'atto ma anche dalle rubriche dei titoli in cui esso si sviluppa. A tale riguardo, la giurisprudenza costituzionale sulla decretazione d'urgenza<sup>216</sup> ha individuato i limiti formali e sostanziali a tale potere normativo, sulla base dell'assunto secondo cui il sistema delle fonti caratterizza la forma di governo e fonda la tutela di valori e diritti fondamentali. Soltanto in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo, sotto la sua responsabilità, può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge (art. 77 Cost.), in deroga all'attribuzione al Parlamento, quale organo il cui potere deriva direttamente dal popolo, della funzione di porre le norme primarie. Questa premessa consente di sollevare alcuni dubbi sulla legittimità costituzionale del decreto "Sblocca Italia"<sup>217</sup> per la mancanza di chiarezza sui casi straordinari e sopravvenuti che rendano necessario l'intervento legislativo d'urgenza, e perché si ritiene alteri la ripartizione delle competenze disegnata dalla nostra Carta costituzionale. Basti pensare alla disposizione (art. 17) con cui il Governo modifica il Testo unico in materia di edilizia<sup>218</sup> sulla base del richiamo ad una generica e asserita esigenza di semplificare le procedure, ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, e assicurare processi di sviluppo sostenibile. Si pensi ancora alle modifiche (art. 7) nella disciplina del servizio idrico integrato contenuta nel c.d. Codice dell'ambiente<sup>219</sup>, operate sulla base della necessità di superare le procedure di infrazione<sup>220</sup> e le sentenze di condanna della Corte

---

Governo si è verificato 13 volte alla Camera e 5 volte al Senato, e il Governo ha posto la fiducia su quasi un terzo delle leggi di conversione approvate.

216 Corte costituzionale, sentenza 24 ottobre 1996 n. 360; Corte costituzionale, sentenza 23 maggio 2007, n. 171.

217 La Regione Puglia ha impugnato davanti alla Corte Costituzionale il decreto "Sblocca Italia", si veda: <http://www.regione.puglia.it/?page=pressregione&opz=display&id=18527>; si sono schierate contro il decreto anche l'Abruzzo, la Campania, la Lombardia, le Marche ed il Veneto:

<http://www.legambiente.it/contenuti/comunicati/sei-regioni-si-schierano-contro-lo-sbloccaitalia-grazie-all-azione-ambientalist>.

218 Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".

219 Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale".

220 Procedure di infrazione nn. 2014/2059, 2004/2034 e 2009/2034.

di Giustizia dell'Unione Europea<sup>221</sup>. Quest'ultima materia è di estrema complessità per i molteplici interessi giuridici coinvolti e per il rilievo costituzionale della risorsa "acqua", bene comune legato ai diritti fondamentali della persona. Con una disciplina d'urgenza, priva di quella ponderazione delle divergenti posizioni propria della discussione parlamentare, il Governo ha previsto che all'ente di governo dell'ambito, cui gli enti locali devono partecipare, sia trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti nella gestione delle risorse idriche (art. 147, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006), ed ha attribuito al Presidente della Regione poteri sostitutivi nel caso di mancata conformazione alla norma (art. 147, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 152 del 2006). Sempre nel Codice dell'ambiente (art. 147, comma 2, lett. b, e art. 149-*bis*), l'atto normativo d'urgenza introduce per ciascun ambito territoriale ottimale il principio di unicità della gestione, in luogo della precedente unitarietà, senza considerare in alcun modo i problemi di rappresentanza delle comunità ordinate negli enti locali più piccoli. Ad incidere sull'assetto costituzionale dei rapporti tra i vari enti pubblici territoriali che costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.) è anche la disciplina (art. 33) volta a realizzare interventi di bonifica ambientale e rigenerazione urbana, in aree territoriali di rilevante interesse nazionale, individuate sulla base di una delibera del Consiglio dei ministri. In relazione a ciascuna di tali aree e per le suesposte finalità, la norma prevede un programma e un documento di indirizzo strategico, alla cui formazione, approvazione e attuazione siano preposti un Commissario straordinario del Governo e un Soggetto attuatore, cui spetta anche adottare misure straordinarie di salvaguardia e tutela ambientale, con possibili deroghe normative. L'istituto del commissariamento si ritrova in altre disposizioni del decreto-legge in disamina (art. 1), insieme ad ulteriori qualificazioni giuridiche proprie del c.d. "stato di necessità" come ad esempio la dichiarazione degli interventi "indifferibili, urgenti e di pubblica utilità" impiegata con riguardo alle opere per la tratta ferroviaria Napoli-Bari (art. 1), a quelle per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale (art. 37), alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e a quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale (art. 38).

---

221 C.G.U.E., sentenza 19 luglio 2012 nella causa C-565-10; Id., sentenza del 10 aprile 2014 nella causa C-85-13.

Sedici autorevoli firme hanno esaminato il decreto “Sblocca Italia” in un libro corredato da tredici vignette dei più importanti autori satirici italiani, e messo in luce i rischi di danno all’ambiente, al paesaggio e all’arte, che esso produce.<sup>222</sup> Il decreto-legge n. 133 del 2014 si basa su un equivoco di fondo, ossia sull’idea che l’interesse all’esecuzione delle opere possa addirittura prevalere su interessi fondamentali tutelati dalla Costituzione.<sup>223</sup> «Si è radicato nella mente di tutti che il proprietario è assoluto padrone dei suoi beni, non tenendo conto del fatto che il fenomeno dell’edificazione produce effetti non solo sui beni in proprietà del privato, ma anche sui beni che sono in proprietà collettiva di tutti, come il paesaggio, che, essendo un aspetto del territorio, è in proprietà collettiva del popolo, a titolo di sovranità».<sup>224</sup> La tutela del territorio della Nazione non può avere carattere “emergenziale”, ma deve essere piuttosto ordinaria e preventiva, l’articolo 9 della Costituzione, infatti, nel dichiarare i principi su cui si fonda la Repubblica attribuisce a quest’ultima il compito di tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico: parti inscindibili dell’ambiente “come la carne e la pelle di un corpo che è il territorio del nostro paese”<sup>225</sup>, ma anche nostra identità culturale.<sup>226</sup>

---

222 *Rottama Italia. Perché il decreto Sblocca-Italia è una minaccia per la democrazia e per il nostro futuro*, a cura di Tomaso Montanari, edito da Altra Economia, Milano, 2014. Il libro è disponibile gratuitamente in formato pdf sul sito: [http://www.altreconomia.it/site/fr\\_contenuto\\_detail.php?intId=4852](http://www.altreconomia.it/site/fr_contenuto_detail.php?intId=4852).

223 P. Maddalena, *Fuori dalla Costituzione*, in *Rottama Italia cit.*, pag. 13. Sul paesaggio come interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse, pubblico o privato, e, quindi, da anteporre alle esigenze urbanistico-edilizie, si legga: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, sentenza 29 settembre 2014, n. 2222.

224 P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, ed. Donzelli, Roma, 2014, il testo enumera le norme giuridiche a sostegno della concezione citata.

225 T. Montanari, *Istruzioni per l’uso del futuro. Il patrimonio culturale e la democrazia che verrà*, ed. Minimum Fax, Roma, 2014, pag. 20.

226 T. Montanari, *L’articolo 9: una rivoluzione (promessa) per la storia dell’arte, in Costituzione incompiuta. Arte, Paesaggio, Ambiente*, di Leone, Maddalena, Montanari, Settis, ed. Einaudi, Torino, 2013, pagg. 32 a 40. Sul significato di “paesaggio” come insieme “dei valori inerenti il territorio”, si legga la citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2222/2014.

## **Per un procedimento amministrativo a servizio dell'ambiente.**

Il procedimento amministrativo è oggetto di due diverse concezioni, secondo quella c.d. formale si tratta di un insieme di atti, susseguenti ed eterogenei, finalizzati all'adozione di un provvedimento, mentre secondo una nota impostazione che ridimensiona il ruolo dell'atto finale, è la "forma" della funzione amministrativa, ossia una modalità di esercizio del potere pubblico.<sup>227</sup>

Come sappiamo, attraverso il procedimento legislativo si esercita un potere libero nel fine, al contrario il potere amministrativo è sempre vincolato allo scopo stabilito dalla legge, anche in presenza di attività con riguardo alle quali esso gode di ampia discrezionalità.

Con la legge generale sul procedimento<sup>228</sup>, il legislatore ha individuato nell'istruttoria, propria del potere discrezionale, la fase in cui far emergere gli interessi, sia pubblici che privati, coinvolti nell'agire amministrativo, attraverso la partecipazione dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni preposte alla cura di determinati interessi pubblici. Nella disciplina suddetta sono individuati i criteri che devono guidare chi è tenuto a definire in concreto il modo migliore per soddisfare l'interesse pubblico, cioè a bilanciare le diverse posizioni prese in considerazione dalla norma giuridica. Si pensi alla trasparenza, all'economicità, alla certezza del tempo, alla ragionevolezza, alla proporzionalità, alla tutela dell'affidamento, alla partecipazione. Alcuni di essi, come la legalità, l'imparzialità e il buon andamento, sono previsti in modo espresso dalla Costituzione (artt. 97 e 113), altri invece si ritrovano nell'ordinamento comunitario, come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui la cittadinanza non è più definita dalla semplice appartenenza ad un determinato Stato, ma anche dal diritto di ogni individuo ad una buona amministrazione (art. 41). Nel settore ambientale, il procedimento amministrativo è sottoposto sia alla legge generale già citata che ad una pluralità di discipline settoriali, fra tali testi non sempre si ravvisa

---

227 S. Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 203; F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2007, pag. 1015.

228 Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

la necessaria coerenza, con l'effetto che ad oggi manchi nella materia dell'ambiente un modello omogeneo di esercizio del potere. La situazione descritta è resa ancora più complessa dai recenti interventi legislativi effettuati in nome dell'urgenza, della semplificazione amministrativa e dell'accelerazione delle procedure. Basti pensare alle modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio realizzate con il decreto "Sblocca Italia" che ha introdotto l'istituto del silenzio-assenso nel procedimento di autorizzazione degli interventi su beni di interesse paesaggistico.<sup>229</sup> In particolare, il prescritto parere del soprintendente preposto alla protezione del paesaggio, se non reso entro sessanta giorni dalla ricezione degli atti s'intende acquisito, nel senso che l'amministrazione competente può provvedere comunque sulla domanda di autorizzazione.<sup>230</sup> Come ricorda Salvatore Settis, la legge n. 241 del 1990 e la Corte costituzionale (sentenze n. 151/1986, n. 26/1996 e n. 404/1997) escludono il silenzio-assenso nella materia urbanistica e paesaggistica, in quanto la Costituzione sancisce la primarietà del valore estetico-culturale, in nessun caso subordinata ad altri valori, ivi compresi quelli economici, ma capace piuttosto di influire profondamente sull'ordine economico-sociale.<sup>231</sup> Simili considerazioni inducono a ritenere che l'esigenza, pur rilevante e legittima, di semplificare la burocrazia<sup>232</sup> e rendere meno gravoso e più veloce il procedimento amministrativo, non possa tradursi nell'impovertire e così depotenziare l'istruttoria ambientale, per sua natura complessa e multidisciplinare, attraverso la riduzione del decisivo apporto partecipativo. Vi è, dunque, la necessità di una riforma puntuale che chiarisca le competenze, riconosca una separazione effettiva tra politica e amministrazione, e immagini forme di partecipazione in grado di integrare i processi

---

229 L'art. 25, comma 3, del decreto-legge n. 133/2014, conv. dalla legge n. 164/2014, ha modificato l'art. 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

230 Questa norma era stata inserita nell'art. 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, dall'art. 12, comma 1, lett. b), del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo", lettera poi soppressa in sede di conversione dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, e poi inserita di nuovo dal decreto-legge n. 133/2014.

231 S. Settis, *Silenzio-assenso*, in *Rottama Italia* cit., pagg. 45-46-48.

232 Cfr. G.A. Stella, *Bolli, sempre bolli, fortissimamente bolli. La guerra infinita alla burocrazia*, Feltrinelli Editore, Milano, 2014.

decisionali pubblici con la vita concreta delle persone<sup>233</sup>. Diversamente, s'incorre nel pericolo di non operare la necessaria sintesi tra le istanze meritevoli di tutela alla luce dell'interesse pubblico perseguito, e di ampliare la distanza tra chi esercita il potere e chi ne è il destinatario, in un momento storico di "malessere della democrazia" che investe non solo l'Italia, ma anche l'Europa.

## **Il ruolo del pubblico e del privato, nella gestione del rischio.**

Nell'articolata vicenda giudiziaria sul terremoto dell'Aquila, con le vittime e le devastazioni che ne sono derivate, si colloca il processo volto ad accertare le responsabilità penali dei membri della Commissione Grandi Rischi, per il mancato rispetto degli obblighi in tema di valutazione, previsione, prevenzione e informazione del rischio sismico. Deciso in primo grado<sup>234</sup> con la condanna degli imputati, il 10 novembre 2014 la Corte d'Appello aquilana ha escluso che la loro condotta potesse integrare l'omicidio colposo plurimo e le lesioni personali colpose, fatta eccezione per il vice capo del settore tecnico del Dipartimento di Protezione Civile, condannato a due anni di reclusione con riferimento ad alcune soltanto delle vittime.<sup>235</sup> In attesa di conoscere i motivi della pronuncia che chiariranno ulteriormente "chi avrebbe dovuto fare cosa"<sup>236</sup> in una materia delicata e specialistica come la divulgazione alla cittadinanza d'informazioni in tema di rischio, si ritiene utile fare cenno a quanto spiegato, in un interessante saggio, da due ricercatrici dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV). Nel testo, si so-

---

233 In generale, sull'esigenza di creare nuove forme di partecipazione che animino le strutture di governo locali, nazionali e internazionali, si legga: J.M. Bergoglio, *Noi come cittadini. Noi come popolo, Verso un bicentenario in giustizia e solidarietà. 2010-2016*, Libreria Editrice Vaticana, Milano, 2013.

234 Tribunale di L'Aquila, Sezione Penale, sentenza 22 ottobre 2012 - dep. 19 gennaio 2013, n. 380.

235 "Sisma a L'Aquila, ribaltata la sentenza. Assolti scienziati della Grandi Rischi", consultabile su: [http://www.corriere.it/cronache/14\\_novembre\\_10/aquila-tutti-assolti-componenti-grandi-rischi-30ef23a0-68f5-11e4-aa33-bc752730e772.shtml](http://www.corriere.it/cronache/14_novembre_10/aquila-tutti-assolti-componenti-grandi-rischi-30ef23a0-68f5-11e4-aa33-bc752730e772.shtml)

236 L'intervista del Capo della Protezione Civile, Franco Gabrielli, resa in occasione della conferenza "Il caso Italia: fra bellezza ed emergenza", è consultabile su: <http://news-town.it/cronaca/5808-grandi-rischi,-gabrielli-comunicazione-spettava-a-protezione-civile-e-comune-all-aquila-consapevolezza-del-rischio-ancora-scarsa-l-intervista-esclusiva.html>

stiene che le modalità costruttive degli edifici, gli studi sulla pericolosità del sisma e l'applicazione della normativa antisismica influiscono sulla sicurezza della vita quotidiana, ed evitano che fenomeni non prevedibili, come il terremoto, si trasformino in catastrofi di grandi dimensioni.<sup>237</sup> Infatti, il terremoto dell'Aquila ha dimostrato che il vero discrimine per gli edifici crollati non è stata la violenza del sisma, bensì i vizi progettuali, le carenze costruttive e gli errati interventi di manutenzione, come stigmatizzato nella condanna dei tecnici coinvolti nel crollo della Casa dello studente, dove il 6 aprile 2009 otto giovani persero la vita sotto le macerie.<sup>238</sup> Nel nostro Paese, le aree a rischio sismico sono già state identificate<sup>239</sup>, tuttavia la prevenzione è ancora inattuata a causa di istituzioni pubbliche disattente rispetto agli investimenti che dovrebbero essere fatti nel campo della ricerca ed ai necessari controlli, preventivi e successivi, sull'osservanza delle regole precauzionali.<sup>240</sup>

L'importanza di un intervento pubblico che prima definisca in modo adeguato i rischi cui una determinata attività economica espone l'ambiente, e poi componga i diversi interessi coinvolti, ben si comprende nel noto caso del passaggio delle c.d. "grandi navi" nella laguna di Venezia. Nel processo amministrativo<sup>241</sup> contro i provvedimenti adottati dalla Capitaneria di Porto per le imbarcazioni di una certa stazza, sono state annullate le misure interdittive alla navigazione nei canali della Giudecca e di San Marco, per violazione di una norma transitoria<sup>242</sup> caratterizzata da una sostanziale indeterminatezza. Nella decisione si legge che la pubblica amministrazione competente avrebbe dovuto mettere a dispo-

---

237 M. G. Ciaccio e G. Cultrera, *Terremoto e rischio sismico*, Ediesse, Roma, 2014.

238 "Crollo della Casa dello studente. Condannati quattro tecnici", consultabile su:

[http://www.corriere.it/cronache/13\\_febbraio\\_16/aquila-casa-studente-condanne\\_a905f5b6-785c-11e2-add6-217507545733.shtml](http://www.corriere.it/cronache/13_febbraio_16/aquila-casa-studente-condanne_a905f5b6-785c-11e2-add6-217507545733.shtml)

239 Per visionare la mappa della classificazione sismica del nostro territorio, aggiornata a giugno 2014, si veda: <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/classificazione.wp>

240 Cfr. E. Boschi e F. Bordieri, *Terremoti d'Italia: il rischio sismico, l'allarme degli scienziati, l'indifferenza del potere*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2009.

241 Tar Veneto, Sezione Prima, sentenza 9 gennaio 2015, n. 13.

242 Art. 3 "Disposizioni transitorie" del decreto interministeriale 2 marzo 2012, n. 79 "Misure per la protezione di aree particolarmente vulnerabili".

sizione delle imprese una via alternativa, quanto meno concretamente ipotizzata, per il passaggio delle navi da crociera. Accanto alla violazione di un regime che ancora in via transitoria è preposto alla tutela della città di Venezia e del circostante ambiente lagunare, l'illegittimità è stata ravvisata nella carenza di istruttoria con riguardo ai rischi connessi ai transiti, ritenuti non determinati in modo analitico ma soltanto presunti senza alcuna puntuale individuazione o specifica disamina.

In presenza di una diffusa deresponsabilizzazione che involge il potere politico e quello economico ma non esclude i cittadini, è necessario promuovere una maggiore consapevolezza del rischio ambientale cui siamo esposti, insieme alle forme di partecipazione a scopo collaborativo. Com'è ben noto, la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, ratificata dal nostro Paese<sup>243</sup> e approvata dall'Unione Europea<sup>244</sup>, rappresenta un passo importante verso un nuovo modello di *governance* ambientale, fondato sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico alle decisioni e l'accesso alla giustizia. Con riferimento a quest'ultimo pilastro su cui è eretta la Convenzione, l'accordo stabilisce (art. 9) che gli ordinamenti nazionali garantiscano ai cittadini la possibilità di ricorrere a procedure di revisione amministrativa e giurisdizionale, qualora ritengano violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione o partecipazione. In aggiunta a ciò, prevede (art. 9, paragrafo 3) che ciascuna parte contraente provveda affinché il pubblico possa promuovere procedimenti amministrativi o giurisdizionali per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità, compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale. A tale proposito, il percorso non può dirsi ancora compiuto, come emerge dalle recenti decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>245</sup> secondo cui l'ultima disposizione citata mancherebbe della chiarezza e della precisione richieste perchè possa essere utilmente invocata dinanzi al giudice europeo per valutare la legittimità di un atto di diritto derivato dell'Unione.

---

243 Legge 16 marzo 2001, n. 108.

244 Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005.

245 C.G.U.E., Grande Sezione, 13 gennaio 2015, cause riunite C-401/12 P a C-403/12 P, Consiglio / Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht; CGUE, Grande Sezione, 13 gennaio 2015, cause riunite 404/12 P e 405/12 P, Consiglio / Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe.



## Tutela dell'ambiente e attività d'impresa

Il 19 novembre 2014, davanti alla Corte di Cassazione, l'*iter* giudiziario relativo al c.d. caso Eternit<sup>246</sup> ha trovato il suo epilogo, con l'annullamento senza rinvio della sentenza della Corte d'Appello di Torino, per estinzione del reato in virtù dell'avvenuta prescrizione. Il Collegio di seconda istanza aveva condannato l'imputato superstite, gestore dei poli produttivi, alla pena di diciotto anni di reclusione per disastro ambientale, e al risarcimento dei danni a favore di enti territoriali, sindacati, associazioni e persone fisiche, in solido con le società responsabili civili facenti parte del gruppo Eternit. La sentenza di ultimo grado non è stata ancora depositata, ma il suo dispositivo ha suscitato clamore non solo nelle parti civili ma anche nell'opinione pubblica la cui memoria storica porta il segno indelebile dei danni all'ambiente e alla salute causati dalla diffusione di fibre di amianto all'interno dei luoghi di lavoro e negli ambienti circostanti gli stabilimenti interessati. La mancata conoscenza del procedimento logico-giuridico seguito dal giudice di legittimità preclude riflessioni più dettagliate, ma è attesa una motivazione di carattere rigorosamente tecnico incentrata su quella prescrizione dei reati contestati, da sempre tema di rilievo nella lunga vicenda processuale.<sup>247</sup>

L'istituto della prescrizione è stato applicato anche dalla Corte d'Assise di Chieti nella decisione del 19 dicembre 2014 sul disastro ambientale, derubricato da doloso in colposo, di cui erano accusati ex dirigenti e tecnici della Montedison (oggi, Edison), con riguardo ai rifiuti tossici depositati nella grande discarica realizzata nel Comune di Bussi sul Tirino, in Abruzzo. Per la Pubblica Accusa, nel 1993 ad un passo dal fallimento e sotto il controllo delle banche creditrici, i vertici dell'azienda scelsero di nascondere l'emergenza ambientale di Bussi con la consapevolezza che la bonifica non sarebbe stata "conveniente".<sup>248</sup> Secondo l'Avvoca-

---

246 Tribunale di Torino, Sezione Prima penale, 13 febbraio 2012 (dep. 15 maggio 2012); Corte d'Appello di Torino, 3 giugno 2013 (dep. 2 settembre 2013).

247 A. Natale, *A margine del caso Eternit*, consultabile su:

[http://www.questionegiustizia.it/articolo/a-margine-del-caso-eternit\\_23-11-2014.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/a-margine-del-caso-eternit_23-11-2014.php)

248 G. Caporale, *Abruzzo nessuno colpevole per l'acqua avvelenata dalla fabbrica Montedison*, la Repubblica del 20 dicembre 2014, pag. 19.

tura dello Stato, tali rifiuti inquinano ancora oggi le falde che alimentano le acque superficiali della Val Pescara, oltre ad aver contaminato per anni l'acqua bevuta da almeno 700 mila persone.<sup>249</sup> La riferibilità causale dell'inquinamento di Bussi agli stabilimenti gestiti dal Gruppo Montecatini-Montedison-Edison, che ha avuto il controllo e la direzione delle attività inquinanti e ne ha tratto utilità, non è stata contestata in modo efficace dalla Edison S.p.A. nel processo amministrativo da essa instaurato innanzi al Tribunale di Pescara. Difatti, il Collegio<sup>250</sup> non ha accolto il ricorso contro il provvedimento del Ministero dell'ambiente che nel 2013 aveva ingiunto alla ricorrente: di provvedere a rimuovere i rifiuti depositati nelle discariche realizzate nei pressi dello stabilimento industriale di proprietà della società stessa, di ripristinare lo stato dei luoghi mediante la rimozione delle discariche e delle altre fonti di contaminazione ancora attive ed, infine, di procedere alla bonifica della matrici ambientali che all'esito della completa rimozione dei rifiuti risultassero contaminate. Ad avviso del giudice adito, gli inquinamenti accertati sia nei siti aziendali che extra aziendali (le discariche abusive e quelle autorizzate per rifiuti diversi) sono riconducibili alle attività produttive svolte negli stabilimenti del polo industriale in esame, perchè essi costituiscono gli scarti tipici di tale produzione e sono stati rinvenuti sia in prossimità dei siti aziendali sia nei riporti di terra e nelle discariche. Pertanto, i responsabili di detto inquinamento sono coloro che hanno gestito tali impianti nel periodo antecedente a quello in cui gli inquinamenti hanno iniziato ad essere rilevati, ossia il Gruppo predetto nelle varie denominazioni e organizzazioni proprietarie che si sono succedute. Per l'accertamento del nesso causale ha trovato applicazione il criterio del "più probabile che non", proprio del diritto processuale amministrativo ma estraneo al processo penale che, come sappiamo, richiede una certezza al di là di ogni ragionevole dubbio.<sup>251</sup> La decisione del Tar di Pescara definisce l'inquinamento come situazione di "illecito permanente", cioè di danno ingiusto che si rinnova e

---

249 G. Caporale, *Discarica dei veleni di Bussi, il disastro ambientale c'è ma è prescritto: tutti assolti*, consultabile su: [http://www.repubblica.it/cronaca/2014/12/19/news/discarica\\_dei\\_veleni\\_di\\_bussi\\_tutti\\_assolti\\_al\\_processo-103313691/](http://www.repubblica.it/cronaca/2014/12/19/news/discarica_dei_veleni_di_bussi_tutti_assolti_al_processo-103313691/)

250 Tar Abruzzo, Pescara, Sezione I, sentenza 30 aprile 2014, n. 204.

251 A proposito dell'accertamento del nesso causale in materia di evento illecito, Tar Abruzzo sentenza n. 204/2014 cita: Tar Lazio, Roma, sentenza n. 998 del 2014; Cassazione civile, sentenza n. 21619 del 2007; Cassazione civile, sentenza n. 13214 del 2012.

aggrava nella sua lesività, in quanto perdura fino a che non ne siano state rimosse le cause. In questo modo, la responsabilità dell'autore si articola in una condotta commissiva fonte dell'inquinamento, ed una omissiva per non aver fatto alcunchè al fine di eliminare la situazione dannosa e permanente causata.

Merita a questo punto di essere richiamato il principio "chi inquina paga" secondo cui l'autore di un fenomeno di deterioramento dell'ambiente deve sostenere i costi necessari ad evitare o riparare l'inquinamento o il danno causato. Il c.d. Codice dell'ambiente prevede in modo espresso tale principio (art. 3-*bis*), lo menziona nelle norme in tema di tutela delle acque dall'inquinamento (art. 119, comma 1), di gestione delle risorse idriche (art. 154, commi 1 e 2), in materia di gestione degli imballaggi (art. 219, comma 2) e di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati (titolo V, artt. 239 e seguenti). Tale principio è riconosciuto dal Trattato U.E. (art. 174, comma 2), e su di esso si basa anche la disciplina comunitaria della responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente (direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004).

A seguito dei processi penali sopra richiamati, numerose associazioni ambientaliste hanno lanciato l'appello<sup>252</sup> al Parlamento italiano di approvare al più presto il disegno di legge<sup>253</sup> che aggiunge nuove fattispecie delittuose a tutela dell'ambiente (delitti di inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo), da inserire in un apposito titolo del codice penale, e prevede per il condannato l'obbligo di recuperare e, ove possibile, ripristinare lo stato dei luoghi, insieme al raddoppio dei termini di prescrizione del reato per i nuovi delitti

---

252 La Nuova Ecologia, n. 1 gennaio 2015, pag. 4.

253 Atto senato n. 1345, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": l'esame da parte della commissione si è concluso il 26 gennaio 2015.

