

**ABSTRACT**

I QUADERNI DI **A BUON DIRITTO** N.4 DICEMBRE 2016

# RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA

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

**AGGIORNAMENTO 2016**

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





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

*Aggiornamento 2016*

*a cura di*

Stefano Anastasia, Valentina Calderone, Lorenzo Fanoli



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

**Open Society Foundation, Unione delle Chiese Metodiste Valdesi**






Questo documento è un abstract del *Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*.

Per la lettura dell'intero documento, è online il sito

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

*È inoltre possibile accedere alla lettura dei singoli capitoli, usando il link sotto ogni titolazione contrassegnato dal seguente simbolo *

<b>Premessa</b> .....	7
<b>Prefazione</b> .....	9
<i>di Luigi Manconi</i>	
<b>Disabilità e persona</b> .....	12
<i>di Domenico Massano e Angela De Giorgio</i>	
<b>Omosessualità e diritti</b> .....	14
<i>di Ezio Menzione</i>	
<b>Il pluralismo religioso</b> .....	17
<i>di Paolo Naso e Ilaria Valenzi</i>	
<b>Rom, sinti, caminanti</b> .....	19
<i>di Ulderico Daniele</i>	
<b>Dallo ius migrandi all'integrazione</b> .....	20
<i>di Mauro Valeri</i>	
<b>Fuggiaschi, profughi e richiedenti asilo</b> .....	22
<i>di Valentina Brinis</i>	
<b>Habeas corpus e garanzie</b> .....	25
<i>di Federica Resta</i>	
<b>Prigionieri</b> .....	27
<i>di Valentina Calderone</i>	
<b>Libertà di espressione e di informazione</b> .....	28
<i>di Giovanna Pistorio</i>	
<b>Dati sensibili, riservatezza e oblio</b> .....	29
<i>di Federica Resta</i>	
<b>La tutela dei minori</b> .....	30
<i>di Angela Condello e Benedetta Rinaldi Ferri</i>	
<b>Istruzione e mobilità sociale</b> .....	31
<i>di Caterina Mazza</i>	
<b>Libertà femminile e autodeterminazione</b> .....	32
<i>di Valeria Casciello</i>	
<b>Diritto alla salute e libertà terapeutica</b> .....	33
<i>di Silvia Demma</i>	
<b>Garanzie del lavoro e garanzie del reddito</b> .....	34
<i>di Lorenzo Fanoli e Angela Condello</i>	
<b>Protezione dell'ambiente e vita buona</b> .....	36
<i>di Daniela Bauduin</i>	



# Premessa

Questo sito è il risultato dello sviluppo delle attività dell'associazione A Buon Diritto nella realizzazione del Rapporto sullo Stato dei Diritti in Italia con cadenza biennale.

Si tratta di uno strumento di informazione e sensibilizzazione con caratteristiche di flessibilità e attualità a supporto della diffusione e promozione della cultura dei diritti in Italia, che costituisce una delle principali missioni dell'Associazione.

L'idea alla base della implementazione e aggiornamento di un portale web, specifico sulle tematiche dei diritti, è quella di dotarsi di uno strumento di monitoraggio continuo e costante che risponda, anche, ad esigenze specifiche riguardanti l'attualità e l'azione costante di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di pressione a livello istituzionale.

Infatti, grazie alle sue caratteristiche di flessibilità, che consentono la produzione e diffusione di materiali informativi anche in tempi brevi, il gruppo di lavoro che segue la redazione del rapporto segnala e interviene sulle novità e sugli aspetti di attualità che incidono sui percorsi di affermazione o negazione dei diritti.

Il portale è articolato nelle 16 sezioni specifiche già individuate nella progettazione del Rapporto (alle quali se ne potrebbero aggiungere di ulteriori) e, per ognuna delle problematiche affrontate, segnalerà con cadenza semestrale :

- gli eventi salienti riconducibili alle discriminazioni, alle limitazioni o al percorso di riconoscimento dei diritti in questione;
- i risultati di una verifica e valutazione del contesto istituzionale e normativo nazionale, comparato con quello consolidato nelle istituzioni sovranazionali di cui l'Italia fa parte;
- le dinamiche relative ai contesti e alle condizioni sociali, ambientali e relazionali in cui quei particolari diritti sono o dovrebbero essere riconosciuti, con l'esame dei casi più rilevanti di violazione o mancata tutela, sotto due principali aspetti: gli atti di discriminazione e quelli di violenza;
- le valutazioni dello stato delle politiche proattive e gli eventi rilevanti, che impattano significativamente sul sistema di garanzie, e sulla esigibilità, ed effettività dei diritti;

- le eventuali formulazione di raccomandazioni e indicazioni politiche rivolte in particolare ( ma non solo) alle istituzioni nazionali e locali al fine di orientarne le azioni e decisioni anche nell'imminenza di decisioni normative, regolatorie e iter legislativi.

Il Portale Web è organizzato nelle seguenti aree tematiche: Persone con disabilità; omosessualità e diritti; pluralismo religioso; immigrazione; profughi e richiedenti asilo; habeas corpus e garanzie; carceri e condizioni detentive; libertà di espressione e informazione; tutela della privacy; tutela dei minori; istruzione e mobilità sociale; libertà femminile e autodeterminazione e; diritto alla salute e libertà terapeutica; diritto al lavoro, e diritto al reddito; ambiente e diritti delle generazioni future.

Per ognuna di queste aree tematiche vengono realizzati gli aggiornamenti semestrali che illustrano approfonditamente lo stato della situazione e le principali tematiche critiche e significative. Gli interventi proposti sono consultabili on-line e scaricabili per un loro utilizzo off-line.

Nel corso del tempo e con i successivi aggiornamenti verrà costituita una sezione specifica di archivio nel sito contenente tutti i materiali prodotti. In tal modo sarà possibile analizzare e verificare nel tempo le dinamiche evolutive, i risultati conseguiti o non conseguiti, nel percorso di affermazione e riconoscimento dei diritti fondamentali della persona nel nostro Paese.

Parallelamente all'attività di aggiornamento e sintesi semestrale della situazione, il gruppo di lavoro attraverso una vera e propria attività di monitoraggio permanente e costante, individuerà e metterà in evidenza gli eventi significativi e le notizie più importanti riguardanti le diverse tematiche affrontate. Tali segnalazioni sono raccolte ed evidenziate nella sezione "notizie" del sito.



# PREFAZIONE

*di Luigi Manconi*

Questo che state per leggere è il primo Rapporto sullo stato dei diritti in Italia, progettato e realizzato dall'Associazione A Buon Diritto. La tutela e l'effettività dei diritti umani non è questione esotica che riguarda solo lande lontane, popoli oppressi e regimi totalitari. Al contrario, è problema che ci riguarda direttamente. Ed è bene, di conseguenza, partire da noi, prima di andare in giro per il mondo a predicare, di quei diritti, il valore e l'urgenza.

L'articolo 3 è un resoconto e un progetto che possiamo chiamare politico. Il resoconto di un lavoro collettivo che documenta la tutela o la mancata tutela o la parziale tutela di tutti i diritti, nel nostro paese. E il progetto politico che lo ha ispirato e che è tale perché corrisponde al progetto politico della Costituzione repubblicana e del principio d'uguaglianza scritto in nome della dignità della persona umana. Questo nostro testo nasce dalla constatazione che non esiste in Italia un rapporto periodico sullo stato di attuazione dei diritti fondamentali della persona e delle garanzie poste a protezione delle minoranze. Vengono pubblicati dei rapporti particolari, focalizzati su istituzioni, come il sistema penitenziario, o su gruppi (minoranze sessuali e rom, sinti e caminanti), ma non un dossier che sottoponga a osservazione e verifica periodica l'effettivo riconoscimento e l'effettiva esigibilità dei diritti da parte dei titolari degli stessi. Ovvero le persone, i gruppi sociali, le diverse minoranze – tali per origine etnica, confessione religiosa, orientamento sessuale, collocazione sociale, condizione di disabilità... – e i soggetti in stato di esercizio parziale, sospeso o attenuato dei diritti stessi (detenuti, internati, sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio...).

Nasce da qui il progetto di L'articolo 3 che, richiamando il principio di uguaglianza iscritto nella Costituzione, si propone di valutare e in qualche modo «misurare» il riconoscimento o il mancato riconoscimento, l'effettiva attuazione o l'inosservanza, dei diritti e delle garanzie correlati al pieno esercizio delle prerogative fondamentali della persona: dalla libertà personale alla libertà di movimento, dalla libertà religiosa alla libertà sessuale, alla libertà dalle discriminazioni di qualunque origine e dalle violenze comunque motivate.

Premessa del nostro progetto è una visione unitaria del sistema dei diritti e una concezione piena della persona umana che ne è titolare. Storicamente, il succedersi di diritti di ambito e natura diversi ha dato luogo a una differente loro classificazione, riordinata da Thomas H. Marshall in ragione del criterio, appunto storico, delle successive generazioni di diritti. Lo ricordava Norberto Bobbio: «i diritti dell'uo-

mo, per fondamentali che siano, sono diritti storici, cioè nati in certe circostanze, contrassegnate da lotte per la difesa di nuove libertà contro vecchi poteri, gradualmente, non tutti in una volta e non una volta per sempre». I diritti civili, i diritti politici, i diritti sociali, i diritti di terza o quarta generazione e così via: lo svolgersi degli avvenimenti consente sempre nuove periodizzazioni, assorbendo antiche differenze in categorie più comprensive, oppure distinguendo ulteriormente ciò che è di oggi da ciò che è emerso ieri o l'altro ieri. Indubbiamente la proposta di Marshall ha avuto il merito di legare i diritti sociali a quel tipo di cittadinanza che andava affermandosi nell'epoca del welfare state e dello Stato sociale di diritto. Ciò nonostante, essa ha prestato il fianco a equivoci e interpretazioni fraudolente. Il legame tra cittadinanza e diritti, infatti, ha motivato letture «nazionalistiche», etniche, o addirittura «fiscali-contributive» della titolarità dei diritti. La loro classificazione per generazioni successive, poi, è stata talvolta travisata in una graduatoria dei diritti e della loro esigibilità: i diritti civili, poi quelli politici e, se proprio necessari, in epoca di vacche grasse, quelli sociali. Il tutto, naturalmente, subordinato alle «emergenze» dei poteri pubblici. In questo modo, troppo spesso universalità e interdipendenza dei diritti umani hanno potuto essere messe tra parentesi, affidate alla bonaccia delle relazioni sociali, economiche, internazionali. Viceversa, una rilettura nuova e conseguente del costituzionalismo democratico individua nel principio della dignità umana la leva per una ricomposizione dei diritti nel riconoscimento, appunto, della pienezza della persona che ne è titolare.

La Costituzione italiana del 1947, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, la Legge fondamentale tedesca del 1949 riscoprono la dignità della persona come attributo di senso delle vecchie e nuove libertà in esse e (a partire) da esse riconosciute. All'origine c'è il rovesciamento di una tradizione distintiva, che voleva «degni» i «dignitari», coloro che meritavano il riconoscimento di una eccellenza. Degno è invece, ora, ogni essere umano, in quanto tale. Così, la dignità – avendo attraversato l'universalismo della modernità – si presenta sulla scena pubblica come fattore di valutazione e di commisurazione di quei valori di libertà, eguaglianza, solidarietà su cui si fondano le nostre società e i nostri regimi democratici. Come la storia degli ultimi due secoli insegna, non c'è libertà, non c'è eguaglianza, non c'è reciprocità senza il riconoscimento della dignità di ciascun essere umano in relazione con i suoi simili.

Il processo attraverso il quale si afferma e si diffonde il pieno riconoscimento dei diritti all'interno del corpo sociale altro non è che il percorso evolutivo della comunità umana. L'aspirazione a un'esistenza giusta, libera e dignitosa è il principio ontologico del sistema dei bisogni individuali e collettivi costitutivi della società moderna. A partire almeno dalla fine del XVIII secolo l'attenzione verso la promozione, la diffusione e la fruizione dei diritti fondamentali della persona si dovrebbe configurare come precondizione costituzionalizzata dell'agire politico, sociale ed

economico di qualsiasi paese civile. Tuttavia, come tutti i principi evolutivi, tale concezione, sia che si manifesti come precondizione che come aspirazione, non si realizza mai pienamente: né nella sua forma originaria, né tantomeno nel suo processo dinamico. È quindi compito doveroso e insieme arduo quello di chi si assume l'impegno di osservare, valutare, segnalare e promuovere azioni e politiche che consentano la piena affermazione di tale principio.

# DISABILITÀ E PERSONA

di Domenico Massano e Angela De Giorgio

 [clicca qui per leggere il capitolo completo](#)

## Il punto della situazione

Il percorso di promozione e di garanzia del *pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità*, vede una tappa importante nella V Conferenza nazionale di Firenze (16-17 settembre 2016). L'appuntamento, che si tiene ogni tre anni, ha rappresentato, infatti, un momento significativo in cui fare il punto della situazione sul rispetto e sull'effettivo recepimento da parte del nostro ordinamento della convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità ([Legge 18/2009](#)). E' stata, inoltre, l'occasione per presentare e discutere, prima della sua adozione con Decreto, il nuovo Programma biennale di azione sulle politiche per la disabilità, e, parallelamente, per analizzare e valutare le ricadute del precedente, le cui azioni previste sono rimaste, purtroppo, quasi totalmente inattuata.

In ambito normativo, pur dovendo rilevare il cronico ritardo rispetto all'adozione di alcuni provvedimenti (eclatante il caso dei LEA che, tuttavia, sembrerebbero in dirittura di arrivo), bisogna altresì segnalare alcune novità, in particolare la legge 134/2015 sull'autismo, e **la legge 112/2016 sul "Dopo di noi"**, da tempo attese.

**Numerosi, e di particolare gravità, gli episodi di discriminazioni e violenze subiti dalle persone con disabilità.** In molti casi, in particolare, le strutture residenziali si sono rivelate essere contesti di violenza e di umiliazione più che di vita. A far da sfondo a violenze e discriminazioni si può rinvenire, in diversi interventi e dichiarazioni, la presenza di un atteggiamento e di un pensiero ancora fortemente stigmatizzante nei confronti delle persone con disabilità. In tal senso appare prioritario sviluppare un percorso culturale capace di contribuire alla realizzazione di una società realmente inclusiva, fondata sul riconoscimento e sul rispetto dei diritti di tutti.

Un percorso che non può prescindere dalla **"Buona scuola" che, nonostante le recenti novità legislative, continua a essere un ambiente "difficile", quando non "speciale"**, per gli studenti con disabilità. In particolare i diversi episodi di esclusione di alunni con disabilità dalle gite scolastiche, che si sono verificati recentemente, potrebbero essere una buona occasione di riflessione. Emblematico,

in tal senso, a Legnano il caso della gita, poi sospesa dal Ministro, da cui era stata esclusa una studentessa con autismo perché nessuna compagna voleva stare in camera con lei. Meta della gita era Mauthausen, campo di concentramento nazista in cui furono uccise migliaia di persone e, oggi, luogo della memoria. Campo in cui si collaborò nell'uccisione delle persone con disabilità e degli improduttivi con il vicino castello di Hartheim, già centro di uccisione per queste persone nell'ambito dell'Aktion T4. A volte le gite più belle e significative non partono quando si prende posto sul Pullman, ma quando s'iniziano a riconoscere e combattere insieme le piccole o grandi ingiustizie e discriminazioni del quotidiano. In questo, crediamo, la memoria storica ci può aiutare.

# OMOSESSUALITÀ E DIRITTI

di Ezio Menzione



[clicca qui per leggere il capitolo completo](#)

## Il punto della situazione

### *Novità e difficoltà dopo l'entrata in vigore della legge sulle unioni civili*

L'11 maggio 2016, dopo un'ulteriore lettura della Camera dei Deputati, passa **la legge sulle unioni civili per le coppie omosessuali** (e solo per esse): la legge n.76/2016 del 20/5/16. Non è il matrimonio, ma certo è una conquista che allinea l'Italia a quei paesi (praticamente tutta l'Europa e molti altri nel mondo) che hanno già dato una qualche forma di riconoscimento alle unioni omosessuali. Rispetto a chi da 5 legislature (tanto è il tempo trascorso dalla prima proposta di legge presentata dall'allora e ancor oggi senatore Luigi Manconi) aspettava questo momento si tratta di una vera conquista.

L'iter della legge era stato tormentato: l'esame nelle commissioni ha richiesto anni e non si riusciva a portarla in aula; anche nell'ultima versione, quella più o meno approdata all'aula, la destra, compreso quella interna al Partito Democratico, e i cattolici la avevano osteggiata in ogni modo e la proposta aveva dovuto essere limata in più punti. Per esempio, già da un anno non si parlava più di "famiglia" per le coppie che avrebbero costituito un'unione civile, bensì di "formazione sociale". Ma l'attacco era stato particolarmente duro nella lettura del Senato, dove la risicata maggioranza governativa pareva non tenere, tant'è che il governo aveva posto la fiducia dopo avere modificato in due punti la legge: togliendo l'obbligo di fedeltà, che invece è contenuto nelle norme sul matrimonio, e togliendo il diritto alla **stepchild adoption**: il diritto ad adottare il figlio del o della partner dello stesso sesso. Il diritto ad adottare in generale per la coppia era già stato espunto. La legge è stata accolta tutto sommato positivamente dalla comunità gay e lesbica italiana, riconoscendosi che l'obbligo di fedeltà è un residuo obsoleto anche per il matrimonio (la fedeltà, ammesso che sia un valore, lo è per reciproca volontà, non certo per legge) e la *stepchild adoption* è ormai riconosciuta da plurima giurisprudenza, che non si ha motivo di ritenere che cambi di orientamento in futuro.

Quanto al riconoscimento del matrimonio gay, può essere rimandato ad un'ulteriore fase di lotte: l'importante – questo è il sentire comune – è che alle coppie

omosessuali siano riconosciuti gli stessi diritti e doveri della coppia eterosessuale: presupposto necessario perché la loro affettività abbia pari dignità sociale.

Inoltre la legge prevede il riconoscimento delle convivenze di fatto: istituto “leggero” quanto a diritti, ma che può tornare utile: la legge lo prevede per ogni coppia che lo richieda, sia etero che omo.

Vi sono, invece, spazi seri di discussione su molte questioni giuridiche che possono sorgere in sede applicativa ed esse possono trovare la loro soluzione con i decreti attuativi che il governo ha emanato entro 6 mesi dall’entrata in vigore della legge, che le camere possono approvare o modificare e che il governo, nei successivi tre mesi può accettare o lasciare intatti (dunque saranno definitivi entro il marzo 2017). Intanto, un decreto ponte che disciplinava solo il registro delle unioni, è già stato emanato il 23/7/16 e porta il numero 144/16 ed ha consentito ai comuni di costituire le prime unioni.

Ma i problemi maggiori riguardano la normativa penale sia sostanziale che procedurale che dovrà applicarsi al comportamento della coppia. Problemi non di poco conto. Lo spirito della legge è quello dell’equiparazione della coppia unita con unione civile a quella unita con matrimonio: ma un’eventuale estensione in malam partem non può essere effettuata in termini di analogia interpretativa, in sede processuale. Il classico delitto previsto dall’art.572 CP (i maltrattamenti in famiglia oggi ribattezzato “maltrattamenti contro familiari e conviventi”) si applicherà oppur no a soggetti legati dall’unione civile? Più facile, forse, è la risposta affermativa per quanto riguarda un’estensione in bonam partem. Gli esempi sono molti, sia in malam che in bonam partem. Il reato di bigamia (art.566 CP) si estende o no? E l’induzione al matrimonio mediante inganno (art.558 CP)? E la vicendevole posizione di garanzia ex art.40 c.2 CP? E la violazione degli obblighi di assistenza familiare (art.570 CP) come li risolviamo se l’unione dal punto di vista giuridico non è una “famiglia” bensì una “formazione sociale”? Ugualmente per i maltrattamenti contro “familiari” e conviventi. Ma c’è di peggio: si applica o no l’aggravante di aver agito contro il coniuge nell’omicidio (art.577 CP)? E il sequestro dei beni del coniuge – tanto spesso previsto sia dalle norme sostanziali che da quelle di rito – sarà possibile? E l’aggravante del sequestro di persona (art.605 CP) e del sequestro di persona a scopo di estorsione (art.630 CP)? E ancora: la violenza sessuale aggravata se commessa contro il coniuge o lo sfruttamento e l’induzione alla prostituzione? E sarà configurabile l’abuso d’ufficio per omessa astensione se interviene l’interesse del partner dell’unione? E questo tanto per restare alle norme sostanziali in malam partem. Se aggiungiamo quelle in bonam partem e quelle processuali, la sfilza prende parecchie pagine.

Occorre sperare che il governo lavori bene in sede di decreti attuativi, i quali, avendo (dopo i vari passaggi e le dovute controfirme) valore di legge, saranno in grado di risol-

vere molti di questi problemi, come già si vede dagli schemi proposti dal governo alla lettura delle camere.

Come vedremo al prossimo paragrafo, infatti, il governo in effetti ha lavorato bene in sede di emanazione dei decreti attuativi, ora c'è solo da sperare che le Camere non tentino di stravolgerli.



# IL PLURALISMO RELIGIOSO

di Paolo Naso e Ilaria Valenzi



[clicca qui per leggere il capitolo completo](#)

## Il punto della situazione

I **principi costituzionali in tema di libertà religiosa attendono ancora di essere pienamente attuati**. La legislazione in materia soffre di un pesante *vulnus* strutturale, costituito dalla persistente vigenza della normativa sui “culti ammessi”, che trova applicazione nei confronti delle **confessioni religiose diverse dalla cattolica e prive di Intesa** con lo Stato ai sensi dell’art. 8, terzo comma, Cost. Le realtà di fede coinvolte sono sempre più numerose, anche grazie al binomio pluralismo religioso – immigrazione. D’altra parte, il buon clima ecumenico e l’importante lavoro di redazione di una nuova bozza di legge in materia fanno sperare in un intervento di riforma nel prossimo futuro.

Nel frattempo lo **strumento dell’Intesa continua a mantenere la sua rilevanza, specie in assenza di una disciplina completa** in tema di diritti individuali e collettivi connessi al credo religioso. Vecchi e nuovi problemi si presentano per lo Stato, tra confessioni religiose che faticano a rappresentarsi unitariamente ed associazioni non confessionali che chiedono riconoscimento ai fini delle trattative.

Proseguono le politiche del Governo in tema di **rapporti con l’islam**. Accanto alla Consulta delle comunità, presso il Ministero dell’Interno è stato istituito il “Consiglio per le relazioni con l’Islam italiano”, avente il compito di fornire pareri e formulare proposte sulle politiche di integrazione connesse alla religione islamica. Il Consiglio ha prodotto un primo rapporto sul tema del “**Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam**”. Tra gli altri aspetti, il rapporto indica come asse strategico la formazione di imam quali cittadini attivi, adeguatamente istruiti sui principi repubblicani e dotati di coscienza civica e rispettosi della legalità. Fondamentale la conoscenza e l’utilizzo della lingua italiana.

Sono state messe in atto dal Governo alcune misure di contrasto alla radicalizzazione ed alla diffusione della propaganda jihadista. L’attenzione si è concentrata sulle carceri, con l’approvazione di un piano sperimentale Stato – Ucoi per l’accesso di imam in alcuni luoghi di detenzione.

Gli attacchi terroristici avvenuti nel corso degli ultimi mesi sono la causa **dell'intensificarsi di casi di islamofobia**. Torna ad affacciarsi la questione del velo, strumentalizzata anche a livello politico.

Non mancano **episodi di antisemitismo**. Su altri fronti, le pratiche rituali continuano a creare difficoltà e a causare situazioni di rischio, aumentate dalla poca chiarezza di regolamentazione in materia.

**I luoghi di culto infine rappresentano terreno di scontro politico**. Alcune Regioni hanno emanato provvedimenti legislativi in materia di edilizia ed urbanistica, fortemente restrittivi del diritto di libertà religiosa. Immediata è stata la reazione del Governo, che ha condotto ad una prima pronuncia di incostituzionalità da parte della Consulta.

# ROM SINTI CAMINANTI

di Ulderico Daniele



[clicca qui per leggere il capitolo completo](#)

## Il punto della situazione

Anche nell'arco del biennio fra il 2014 ed il 2015 non si segnalano interventi legislativi che abbiano significativamente modificato la situazione dei gruppi rom e sinti presenti nel nostro paese.

Il tema del riconoscimento dello status di minoranza linguistico-culturale ha animato un interessante dibattito fra gruppi ed organizzazioni rom e pro-rom, ma non ha avuto alcun eco a livello parlamentare. **In generale, il tema rom è progressivamente scomparso dal dibattito politico nazionale** e, soprattutto dall'agenda politica del governo. Sono state ancora le vicende di cronaca o le indagini della Magistratura a portare il tema all'ordine del giorno, stimolando però un dibattito principalmente incentrato sull'immagine simbolica e politica della "ruspa". **In assenza di iniziative politiche nazionali, sono ancora i contesti locali gli scenari concreti in cui si costruiscono le possibilità effettive di tutela dei diritti dei rom e dei sinti**, a partire dalla questione centrale del diritto all'abitare. Nonostante riguardi soltanto una percentuale non maggioritaria dei rom che vivono in Italia, **il problema dei "campi-nomadi" rappresenta ancora un tema ben presente nelle agende degli amministratori locali**, e le strategie per affrontare queste situazioni possono essere considerate come la spia essenziale dell'atteggiamento verso i gruppi rom. Il tema della de-segregazione abitativa non rimanda soltanto alla necessità di garantire condizioni di vita degne, ma costituisce una vera e propria cartina di tornasole rispetto alle modalità con cui vengono pensati, o meno, modelli e percorsi di inclusione sociale.

# DALLO JUS MIGRANDI ALL'INTEGRAZIONE

*di Mauro Valeri*

 [clicca qui per leggere il capitolo completo](#)

## Il punto della situazione

Secondo l'ISTAT, **i cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia al 31 dicembre 2015 erano 5.026.153**, pari all'8,3 per cento del totale dei residenti. E' un dato che conferma una stabilità delle presenze già evidenziata negli ultimi anni. Tuttavia, per meglio comprendere lo stato dei diritti degli stranieri, è bene distinguere quel dato generale in almeno tre differenti categorie: **1) i cittadini "comunitari"**, ovvero di un Paese dell'Unione Europea (e quindi titolari di un permesso di soggiorno permanente), che rappresentano oltre il 30% (circa 1,5 milioni) degli stranieri residenti in Italia, con una netta prevalenza della Romania, con 1.151.395 residenti; **2) gli stranieri "non comunitari" – cioè cittadini di un Paese terzo - in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo, pari a ben il 44,7% (circa 2,250 milioni)** del totale degli stranieri residenti; **3) i cittadini di un Paese terzo con un permesso di soggiorno diverso da quello di lungo periodo**, che rappresentano il restante 25% (circa **1,2 milioni**). Ciò vuol dire che 3 stranieri su 4 residenti in Italia sono o cittadini dell'Unione Europea o lungo soggiornanti, cioè soggetti con una notevole tutela. D'altra parte, se la categoria dei "comunitari" è vincolata ad accordi internazionali, quella dei lungo soggiornanti risponde ad uno dei capisaldi dei processi di integrazione, ribadito dalle direttive 2003/109/CE e 2011/51/UE, che si concretizza nel cercare di non creare ostacoli al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo. Tenendo conto di queste tre categorie, ed in particolare delle ultime due, nelle pagine successive esamineremo qual è lo stato dei diritti degli stranieri in alcuni ambiti, tenendo conto anche del razzismo. Qui però è opportuno evidenziare quelli che sono, ancora oggi, **i motivi, tra loro interdipendenti, che troppo spesso determinano il mancato riconoscimento dei diritti degli stranieri**. Il primo **motivo, di tipo legislativo, è il non pieno recepimento di alcune direttive europee**, con conseguenti problemi interpretativi che rischiano non solo di limitare ancor più i diritti dei "non comunitari" non lungo soggiornanti, ma anche di introdurre requisiti accessori – primo fra tutti la residenza decennale – che finiscono per indebolire anche i diritti dei lungo soggiornanti. **Il secondo motivo è di tipo istituzionale**, dato che, ancora in molti casi, sono le stesse istituzioni a mettere in atto comportamenti discriminatori (stando ai dati dell'UNAR, riferiti al periodo giugno 2015–giugno 2016, oltre la metà dei 467 casi

di discriminazione a matrice etnico razziale, rientrano in quella che viene definita la “discriminazione istituzionale”). **Il terzo motivo è invece legato al clima politico, sociale e culturale** - con un ruolo particolare svolto dai media – che limita il dibattito delle migrazioni ad alcune categorie specifiche, prima fra tutte quella dei richiedenti asilo, lasciando in secondo piano – e a volte neanche a quello – il tema dei diritti degli stranieri regolarmente soggiornanti.

# FUGGIASCHI PROFUGHI E RICHIEDENTI ASILO

*di Valentina Brinis*



*clicca qui per leggere il capitolo completo*

## **Il punto della situazione**

Il 2015 è stato un anno decisivo per quanto riguarda la politica nazionale e internazionale sull'immigrazione. L'approvazione dell'Agenda europea e l'avvio dell'approccio hotspot in Italia e in Grecia hanno mutato drasticamente lo scenario e le prospettive, non solo dei migranti ma anche di tutti gli attori impegnati nell'accoglienza. Con l'entrata in vigore dei due dispositivi appena citati è stato introdotto un sistema di identificazione di tutte le persone giunte sul territorio. Si tratta di un modo per invertire la tendenza degli anni passati per cui chi arrivava sulle coste italiane, tentava a non farsi identificare con l'intenzione di raggiungere altri paesi in cui formalizzare la domanda di asilo. Nonostante il panorama sia completamente diverso, gli obiettivi dei migranti non sono cambiati ma si scontrano con un ostacolo quasi insormontabile: al momento dello sbarco vengono accolti da una task force che punta a un tasso di identificazione pari al cento per cento. In questo modo chi arriva in un paese europeo autonomamente, e qui tenta di avviare la procedura di asilo, viene riportato in Italia, come previsto dal Regolamento di Dublino.

Continua a essere assente, nel senso che non è stato attuato, alcun modello di reinsediamento e gli unici tentativi effettuati sono organizzati da privati. Il 6 aprile 2016, però, la Commissione europea ha fissato nuovi obiettivi per completare il piano di asilo comunitario e tra questi ha inserito i canali sicuri e legali per raggiungere l'UE per chi ha bisogno di protezione. Un mese dopo, il 4 maggio 2016 sono state illustrate alcune proposte di riforma, tra cui quelle del sistema Dublino e del potenziamento del sistema Eurodac.

Il modello di asilo europeo già attuato prevede, oltre a quanto detto, la procedura di relocation. Sono state individuate alcune nazionalità che possono accedervi e dunque allontanarsi dall'Italia in modo sicuro e legale. A distanza di un anno il bilancio non è positivo, e a fronte di ventiquattromila partenze previste, a settembre del 2016, i viaggi effettuati erano poco più di mille. Nei due mesi successivi, però, quella cifra si è quasi raddoppiata e questo fa immaginare che si stia avviando verso l'obiettivo prefissato.

Rimangono alcuni aspetti critici che hanno delle conseguenze pesanti sulla scena italiana. I tempi per la conclusione della procedura di relocation sono il triplo di quanto è previsto e nel frattempo le persone sono accolte nei centri di accoglienza con un regime diverso dai richiedenti asilo: non conoscono la data della partenza, non ricevono il pocket money e nella maggior parte dei casi non svolgono alcuna attività ricreativa. Questa situazione si sovrappone a quella già drammatica dei centri di accoglienza la cui funzione principale rimane sempre quella di rispondere all'emergenza. E così le risorse principali sono investite per l'allestimento di strutture temporanee e non per il rafforzamento del sistema Sprar, che prevede un'accoglienza lungimirante e non a breve termine, in cui l'obiettivo basilare è raggiungere l'autonomia degli ospiti. Le persone accolte sono meno di 180mila a fronte di una popolazione di sessanta milioni di unità e dunque si potrebbe immaginare un modello diverso e più sostenibile di quello attuale.

I grafici qui di seguito, riportano la situazione attuale degli sbarchi e dei centri di accoglienza.

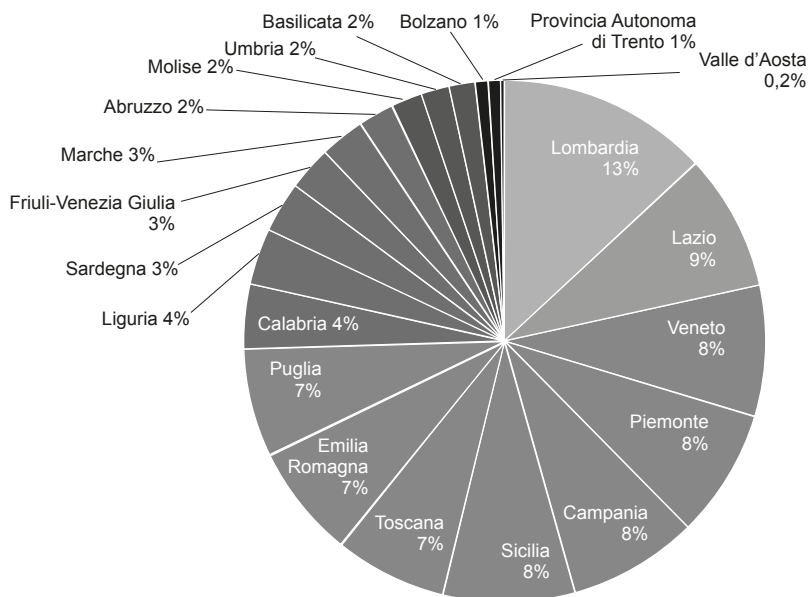
**Il grafico illustra la situazione relativa al numero dei migranti sbarcati a decorrere dal 1 Gennaio 2016 fino al 30 Novembre 2016 comparati con i dati riferiti allo stesso periodo degli anni 2014 - 2015**

**+19,98 anno 2015**

**+5,58 anno 2014**



**Distribuzione percentuale migranti divisa per regione**  
**Presenze totali 176.671 (30/11/2016)**



Territorio	A	B	C	D	percentuale di distribuzione dei migranti presenti per Regione	
	immigrati presenti nelle strutture temporanee	immigrati presenti negli hot spot	immigrati presenti nei centri di prima accoglienza	Posti SPRAR occupati (al 18 novembre 2016)		totale immigrati presenti sul territorio Regione
Lombardia	21461			1518	22.979	13%
Lazio	9917		921	4202	15.040	9%
Veneto	10627		3075	519	14.221	8%
Piemonte	13040			1237	14.277	8%
Campania	12834			1311	14.145	8%
Sicilia	4977	835	4257	4259	14.328	8%
Toscana	11512			857	12.369	7%
Emilia-Romagna	10754		488	1187	12.429	7%
Puglia	6009	260	3377	2223	11.869	7%
Calabria	3607		1189	2365	7.161	4%
Liguria	5733			478	6.211	4%
Sardegna	5345			193	5.538	3%
Friuli-Venezia Giulia	3354		1183	355	4.892	3%
Marche	4121			711	4.832	3%
Abruzzo	3662			257	3.919	2%
Molise	2921			498	3.419	2%
Umbria	2779			400	3.179	2%
Basilicata	2213			439	2.652	2%
Provincia Autonoma di Bolzano	1494			0	1.494	1%
Provincia Autonoma di Trento	1284			149	1.433	1%
Valle d'Aosta	284			0	284	0,2%
<b>TOTALI</b>	<b>137.928</b>	<b>1.095</b>	<b>14.490</b>	<b>23.158</b>	<b>176.671</b>	<b>100%</b>

(aggiornamento 30/11/2016)



# HABEAS CORPUS E GARANZIE

di Federica Resta



*clicca qui per leggere il capitolo completo*

## Il punto della situazione

Nel precedente Rapporto segnalavamo come, rispetto alla disciplina della limitazione della libertà, nelle sue varie forme, si stesse avviando nel nostro Paese una fase di riforme lenta e timida, ma pur sempre degna di nota. Su impulso della Corte europea dei diritti umani - che da ultimo nel 2013 ha condannato l'Italia per il sovraffollamento penitenziario - **si sono infatti adottati alcuni provvedimenti in funzione deflattiva tanto delle presenze in carcere quanto, più in generale, di tutta l'area del penalmente rilevante** e, quindi, dell'incidenza di misure limitative della libertà. Con la legge 67 del 2014, in particolare, si è delegato il Governo a provvedere a un'ampia deflazione penale, da attuarsi sia sul piano sostanziale - con la previsione generale della non punibilità per particolare tenuità del fatto, di un'incisiva depenalizzazione e di **un'ancora inattuata decarcerizzazione** - sia su quello processuale, segnatamente con la messa alla prova dell'imputato, capace di estinguere il reato se proficuamente sostenuta.. Un effetto sicuramente positivo si è invece avuto con la modifica della **disciplina della custodia cautelare** in carcere, che ne ha accentuato la residualità in favore di misure meno gravose e ha espunto alcune presunzioni di pericolosità tali da imporre il ricorso al carcere.

Si tratta di miglioramenti, pur lievi, conseguenti alle modifiche legislative degli anni 2013-2015, ma che necessitano di misure complementari e di un complessivo ripensamento non solo del sistema penitenziario ma anche, più in generale, di quello penale, come sottolineato anche nell'ambito degli Stati generali dell'esecuzione penale convocati dal Ministro della giustizia a fine 2015. Molte delle proposte discusse in quella sede sono all'esame del Parlamento, all'interno di un disegno di legge-delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, tesa a valorizzare la funzione di reinserimento sociale della pena (anche mediante il lavoro, l'affettività, l'attività riparatoria), ampliando il ricorso a misure alternative e benefici penitenziari, riducendo anche le presunzioni di pericolosità a ciò ostative. Il provvedimento delega anche il Governo alla riforma della disciplina degli autori di reato infermi di mente, in favore di misure di cura o controllo modulate sulle necessità terapeutiche, rivisitando altresì, per i semi-imputabili, il regime del doppio binario (applicazione congiunta di pena e misura di sicurezza), nell'ottica del minor sacri-

ficio possibile della libertà personale.

Per quanto invece riguarda la tutela della dignità nella privazione della libertà, rispetto alle più gravi forme di abusi e violenze quali, in particolare, la tortura, il nostro Paese resta inadempiente agli obblighi assunti in sede internazionale e sanciti in Costituzione, ritardando ulteriormente l'approvazione del relativo disegno di legge, in un testo peraltro persino peggiorato rispetto a quello originario.

Quanto, infine, alle misure limitative della libertà per i soli stranieri, a fronte della denuncia, da parte della Commissione diritti umani del Senato, delle condizioni drammatiche che caratterizzano i centri per l'identificazione e l'espulsione e **della rinuncia del Governo a depenalizzare il reato di immigrazione irregolare**, la Corte di giustizia dichiara illegittima la detenzione di cittadini stranieri per il solo transito irregolare all'interno degli Stati membri.

# PRIGIONIERI

di Valentina Calderone



[clicca qui per leggere il capitolo completo](#)

## Il Punto della situazione

### *Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*

#### Articolo 3. Divieto di tortura

“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti”.

Nel corso del primo semestre del 2016, molti sono stati gli avvenimenti di interesse per l'argomento di questo capitolo. Dopo aver superato la “prova” della sentenza Torreggiani, con la Corte Europea dei diritti dell'uomo (CtEDU) che si è dichiarata soddisfatta dei progressi fatti dal nostro paese, il numero dei detenuti nelle nostre carceri è diminuito, sono stati introdotti alcuni importanti cambiamenti normativi ed è stato finalmente nominato il Garante nazionale delle persone private della libertà personale. Decisamente negative sono invece le notizie che, su un altro fronte, provengono sempre dalla Corte di Strasburgo. L'Italia è stata condannata per i cosiddetti fatti di Asti e per quanto accaduto durante il G8 di Genova all'interno della scuola Diaz e della caserma di Bolzaneto. In tutti e tre quei contesti, alcuni uomini appartenenti alle forze di polizia hanno torturato persone sottoposte alla loro custodia ma, nonostante il pesante richiamo della CtEDU, e nonostante da tre anni sia in discussione in Parlamento un disegno di legge per introdurre il reato di tortura nel nostro ordinamento, dopo numerosi rinvii la proposta di legge giace al Senato, e la sua approvazione è rimandata a data da destinarsi. Inoltre, nel corso degli ultimi mesi sono state emesse alcune sentenze relative a vicende di persone decedute a seguito di fermi di polizia: Giuseppe Uva, Michele Ferrulli, Stefano Cucchi, Davide Bifulco e Riccardo Magherini. In ultimo, verrà dato conto dello stato d'attuazione della legge che prevede la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari e dell'avvio della campagna nazionale per l'abolizione della contenzione meccanica in psichiatria.

# LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E INFORMAZIONE

di Giovanna Pistorio



*clicca qui per leggere il capitolo completo*

## Il punto della situazione

Molteplici ed interessanti i fatti, gli avvenimenti, i casi giurisprudenziali, gli interventi legislativi nazionali e sovranazionali che, tra la fine del 2015 e i primi mesi dell'anno in corso, hanno mantenuto sempre vivace e stimolante il dibattito sulla libertà di espressione e di informazione.

Due gli aspetti di particolare interesse, a livello normativo e giurisprudenziale: uno relativo all'*esercizio* della libertà in esame, l'altro relativo al *seguito* derivante da siffatto esercizio.

Per quel che riguarda l'esercizio, si registra a fronte di un incremento della libertà di espressione - anche se più formale che reale - un indiscutibile ed allarmante deterioramento della libertà di informazione.

Quanto alla prima, si fa riferimento all'abrogazione dell'art. 594 del codice penale ad opera dell'art. 1 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, per effetto della quale l'ingiuria da illecito penale diventa illecito civile.

Quanto al secondo, si segnala il crollo, **nella classifica stilata da *Reporter senza frontiere*, relativa all'anno 2015, dell'Italia al settantasettesimo posto**, venendo preceduta paradossalmente da Paesi, come Tonga e Burkina Faso che, senza alcun dubbio, non detengono lo scettro del primato in termini di garanzie di democrazia.

Per quel che riguarda invece il seguito, vale a dire gli effetti derivanti dall'esercizio della libertà di espressione ed informazione, interessanti le **novità normative e giurisprudenziali volte al raggiungimento di quel difficile e delicato equilibrio tra diritto di cronaca, interesse pubblico alla conoscenza di informazioni in rete da un lato e tutela della reputazione, riservatezza, identità digitale, diritto all'oblio dall'altro.**

# DATI SENSIBILI, RISERVATEZZA E OBLIO

di Federica Resta



*clicca qui per leggere il capitolo completo*

## Il punto della situazione

Tra il 2015 e il 2016 il diritto alla protezione dei dati personali, nelle sue varie espressioni (dalla riservatezza in senso stretto all'autodeterminazione informativa) ha assunto un rilievo determinante nel dibattito pubblico. In primo luogo l'offensiva del terrorismo jihadista- espressa dalle stragi di Charlie Hebdo, del Bataclan, di Bruxelles, di Nizza e Monaco – ha favorito in molti Stati europei (e per certi versi nella stessa Ue) politiche securitarie, inclini a sacrificare la privacy dei cittadini per rafforzare gli strumenti investigativi e coercitivi degli organi inquirenti. E tutto questo è avvenuto parallelamente al processo di riforma che, negli Usa, successivamente al Datagate, ha interessato la disciplina del rapporto tra privacy e intelligence e, più in generale, tra libertà e sicurezza. Alcune di queste riforme sono state anche indotte da pronunce della Corte di giustizia che, in particolare nel caso Schrems, ha dichiarato invalido l'accordo per il trasferimento di dati personali di cittadini europei negli Usa, proprio in ragione delle scarse garanzie accordate lì rispetto ai poteri di controllo degli organi inquirenti. E si deve molto alla giurisprudenza interna e sovranazionale se le spinte più marcatamente illiberali sono state sinora, nella gran parte, contenute e il diritto alla riservatezza gode ancora di importanti garanzie. Le pronunce sovranazionali (della Cedu in particolare) sono state determinanti anche in altri settori: si pensi a quello dei controlli datoriali sul lavoro, nel cui ambito la riservatezza è stata sancita da noi, in tutta la sua autonomia, già nel 1970. I principi affermati dalla Cedu rappresentano dei parametri importanti anche per riequilibrare il rapporto tra autodeterminazione del lavoratore ed esigenze datoriali, sensibilmente mutato in più Paesi da recenti riforme (da noi, si pensi al Jobs Act). Tra il 2015 e il 2016 si è poi ulteriormente consolidata la prassi sul diritto all'oblio, con pronunce che hanno fornito indicazioni importanti sul rapporto tra biografia individuale e storia collettiva. Ma il dato più rilevante attiene indubbiamente all'approvazione del nuovo quadro giuridico europeo sulla protezione dati, composto da un regolamento e da una direttiva (relativa, quest'ultima, al settore penale e di prevenzione), che rappresenterà per i prossimi anni la cornice normativa di riferimento, in materia, per i Paesi della Ue.

# LA TUTELA DEI MINORI

*di Angela Condello e Benedetta Rinaldi Ferri*



*clicca qui per leggere il capitolo completo*

## Il punto della situazione

Il biennio 2015-2016 ha registrato importanti progressi in termini di tutela dei minori. Anzitutto in sede giurisprudenziale. Il principio di assoluta preminenza dell'interesse del minore infatti ha dato propulsione a innovazioni giuridiche particolarmente significative, si pensi alle possibilità di adozione da parte delle coppie omosessuali, promessa disattesa in Parlamento e mantenuta nelle Corti, soprattutto però ha informato di sé la giurisprudenza di famiglia sui più recenti interventi normativi, ridisegnando così gli spazi di tutela del minore nella crisi della famiglia. L'evoluzione di cui si dirà non incide solo sul piano del riconoscimento dei diritti del minore, diritto alle relazioni con l'altro genitore o con gli ascendenti, ma anche su quello degli strumenti tesi a garantirne il concreto e sereno sviluppo: valga come esempio la recentissima applicazione della coordinazione familiare nei Tribunali di Roma, Milano e Civitavecchia.

Sul più **complesso versante delle adozioni**, o del diritto alla famiglia, il legislatore pare aver assunto una rinnovata consapevolezza. Il 2015 è stato l'anno della legge sulla continuità affettiva, ma sono nel dibattito almeno due interventi di modifica alla legge 184 del 1983 sul diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini e sull'apertura delle adozioni alle persone non coniugate. Sono queste due modifiche che dovranno accompagnarsi a una completa riforma del sistema amministrativo che, come denunciato dalle organizzazioni impegnate nel settore, non è in grado di applicare correttamente la legge e **garantire tempi ragionevoli per le procedure di adozione**.

Sul piano della **cittadinanza sostanziale**, il 2016 è stato l'anno delle **presa in carico dei problemi della povertà educativa e del bullismo informatico**. In relazione alla prima, connessa ma non sempre, alla povertà minorile (ormai a livelli record), risale all'estate 2016 l'attivazione di un Fondo di intervento e un Comitato governativo per il contrasto al fenomeno. È invece di strettissima attualità, l'approvazione alla Camera del disegno di legge sul contrasto al cyberbullismo, una forma questa di violenza anonima e diffusa, giunta finalmente all'onore delle cronache e ora oggetto di una strategia di contrasto integrata e a carattere socio-formativo.

# ISTRUZIONE E MOBILITÀ SOCIALE

di Caterina Mazza



*clicca qui per leggere il capitolo completo*

## **Il punto della situazione**

La costante diminuzione della spesa pubblica per il sistema educativo nazionale, registrata nell'ultimo decennio, ha contribuito in modo rilevante ad aggravare le diverse problematiche che ormai da diversi anni caratterizzano la situazione italiana. In particolare nel corso del 2015-2016 si sono registrati bassi livelli medi di istruzione secondaria di II livello e di istruzione terziaria. Anche il tasso di abbandono scolastico rimane tra i più elevati d'Europa. Benché esso sia lievemente diminuito rispetto agli anni scorsi arrivando al 15%, sembra ancora difficile per l'Italia raggiungere l'obiettivo europeo del 10% di dispersione scolastica entro il 2020. Inoltre, a oggi rimangono particolarmente significative alcune questioni ormai croniche, quali le pessime condizioni dell'edilizia scolastica, ulteriormente aggravate dallo sciame sismico iniziato il 24 agosto scorso, e la situazione di precarietà del corpo docente. Sebbene esse siano state affrontate dal governo in carica con l'avvio di piani di finanziamento specifici, è ancora difficile poter vedere dei cambiamenti positivi e risolutivi. Inoltre, l'integrazione degli alunni disabili nelle scuole e le discriminazioni e atti di bullismo in base all'orientamento sessuale o all'identità rimangono problemi diffusi su tutto il territorio nazionale. Per quanto riguarda l'Università, l'avvio di nuove procedure per l'Abilitazione Scientifica Nazionale, quale titolo necessario per poter diventare docenti di I e II fascia, sembra un segnale di cambiamento positivo. Tuttavia, questo elemento di novità non necessariamente inciderà al fine di sbloccare il turn over e per l'assunzione di nuovi ricercatori. A questo si aggiunge il problema del numero chiuso di diversi corsi di laurea, in particolare di Medicina e Odontoiatria, che continuano a suscitare polemiche e proteste a livello nazionale.

# LIBERTÀ FEMMINILE E AUTODETERMINAZIONE

di Valeria Casciello



[clicca qui per leggere il capitolo completo](#)

## Il punto della situazione

In tema di libertà ed autodeterminazione femminile svolgono, anche in questo ultimo anno, un ruolo centrale **le norme che disciplinano l'aborto e la procreazione medicalmente assistita**. Con riferimento al primo si osserva come il principio della procreazione cosciente e responsabile, affermato all'art. 1 della legge 194/1978, lungi dall'essere attuato, sia in misura sempre crescente ostacolato **dall'elevatissimo numero di personale sanitario (medici, ma non solo) obiettore di coscienza**. Il livello di insostenibilità di questa situazione è stato confermato anche da una recente pronuncia del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, un organismo del Consiglio d'Europa. Deve, poi, darsi atto di una recente novella legislativa, il d.lgs. 8/2016 che rischia di mettere fortemente in pericolo la salute delle donne. Il decreto, infatti, nel depenalizzare l'aborto clandestino ha portato a livelli altissimi la correlata sanzione amministrativa, con la molto probabile conseguenza che le donne che vi hanno fatto ricorso e che incontrano delle complicazioni post-intervento non si rivolgano agli ospedali pubblici per non auto-denunciarsi.

Con riferimento alla legge 40/2004, che **disciplina la procreazione mediata mente assistita**, si rileva che dopo l'abolizione del divieto di fecondazione eterologa per mano della Corte Costituzionale (sentenza 162/2014), il ricorso a tale tecnica è ancora esiguo a causa dei costi elevati che esso comporta. Inoltre, in questo ultimo anno, la Consulta è intervenuta più volte sulla legge citata. La Corte si è, infatti, occupata dell'accesso alla diagnosi genetica pre-impianto da parte delle coppie fertili affette da patologie geneticamente trasmissibili (sentenza 96/2015), del reato di selezione degli embrioni (sentenza 229/2015) e del divieto di ricerca scientifica sugli embrioni (sentenza 84/2016). Resta inalterato il divieto di maternità surrogata, previsto nella stessa legge.

Completa il quadro della libertà ed autodeterminazione femminile in **tema di maternità la discussa campagna del Ministero della Salute per la promozione della fertilità**. Seppur lievemente in calo, resta terribilmente preoccupante il numero delle **donne che subiscono violenze** e sono uccise per mano degli uomini. Ad esse si aggiungono, poi, le vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale o per lavoro domestico, vittime spesso invisibili date difficoltà che incontrano nel denunciare i loro sfruttatori.



# DIRITTO ALLA SALUTE E LIBERTÀ TERAPEUTICA

di Silvia Demma

 [clicca qui per leggere il capitolo completo](#)

## Il punto della situazione

In prossimità del referendum sulla riforma costituzionale, che interviene nuovamente sul diritto alla salute (Titolo V, art. 117) è utile riflettere su quali siano le sfide sul tavolo. Sull’elaborazione delle politiche sanitarie incide infatti una pluralità di fattori – epidemiologici, tecnologici, economici, culturali – che faticano a trovare una sintesi coerente in un contesto di molteplici fonti normative (Unione Europea, Stato, Regioni).

Il *federalismo sanitario* introdotto con la precedente riforma ha semmai esaltato le differenze tra le Regioni: l’idea di Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) garantiti su tutto il territorio nazionale (L. Cost. 3/2001, art. 3, c. 1, m) è rimasta sulla carta. La creazione di 21 Servizi Sanitari regionali ha moltiplicato i tavoli di trattativa, inclusi quelli tra Regioni per affrontare la mobilità sanitaria, che le pone in concorrenza tra loro. Al riguardo, il fatto che si parli di un giro d'affari nel quale ha un peso significativo la sanità privata in convenzione, pone per contrasto la domanda sul gradoeffettivo di libertà goduto dai cittadini nella scelta sul luogo di cura (l. 833/78, art. 19), se l’offerta sanitaria della regione di residenza è carente o se non si sia di fronte ad un’altra forma di discriminazione in base al reddito e all’istruzione che incide anche sulla salute.

# GARANZIE DEL LAVORO E GARANZIE DEL REDDITO

di Lorenzo Fanoli e Angela Condello

 [clicca qui per leggere il capitolo completo](#)

## Il punto della situazione

In linea generale, nel 2015 e nel primo semestre del 2016, le dinamiche relative a disoccupazione, occupazione e redditi delle famiglie fanno registrare **lievi miglioramenti**.

In estrema sintesi i dati diffusi da Istat e Banca d'Italia evidenziano:

- un leggero calo dei tassi disoccupazione (dal 12,3% all'11,6% tra gennaio 2015 e lo stesso mese del 2016)
- un aumento complessivo degli occupati pari a circa 216 mila unità;
- un rallentamento delle dinamiche di riduzione del reddito delle famiglie.

**Si tratta di cambiamenti modesti, poco consolidati e ancora insufficienti, che non consentono di considerare risolti gli effetti della crisi economica e finanziaria esplosa nel 2008.**

Questi lievi miglioramenti sono parzialmente determinati da due specifiche misure governative rappresentate dal bonus di 80 euro per i lavoratori a basso reddito e **dagli sgravi contributivi** per le nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato per il 2015 collegate al *Jobs Act*. Quest'ultima misura di carattere congiunturale, purtroppo, non sembra rappresentare uno strumento capace di invertire effettivamente la rotta delle dinamiche dell'occupazione. Infatti per il primo semestre del 2016 il saldo tra contratti di lavoro attivati e cessati si è ridotto a poco più di 80 mila.

Sono, invece, **in peggioramento i dati sulla povertà**. Infatti nel 2015 le percentuali di famiglie e persone che versano in stato di povertà assoluta hanno raggiunto i loro massimi dal 2010.

Per contrastare il fenomeno il governo ha istituito, per decreto intergovernativo nel

maggio di quest'anno, una misura, denominata **SIA (Sostegno di Inclusione Attiva)**, consistente in un sussidio per le famiglie indigenti nelle quali siano presenti minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza.

Sempre su iniziativa governativa è stato presentato un disegno di legge, approvato alla Camera e ora in discussione al Senato, che rende permanente tale misura e amplia la platea dei beneficiari.

Si tratta di misure specifiche sostanzialmente molto diverse dall'istituzione **di un reddito di cittadinanza come misura universale** e permanente che avevamo indicato nelle nostre raccomandazioni del Primo Rapporto sullo Stato dei Diritti.

A tale riguardo va segnalato l'avvio presso la commissione lavoro del Senato della discussione sul progetto di legge del Movimento 5 Stelle, già da noi illustrato nel precedente aggiornamento. Tuttavia l'iter di tale disegno di legge si presenta irto di ostacoli e difficoltà, anche in considerazione di diverse prese di posizione del Presidente del Consiglio, di esponenti del Partito Democratico e di alcuni dirigenti sindacali, apertamente contrari a tale misura.

Pertanto risulta fortemente improbabile, almeno nella presente legislatura l'allineamento del nostro Paese agli standard di molti altri paesi europei in materia di reddito minimo garantito.

# PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E VITA BUONA

di Daniela Bauduin

 [clicca qui per leggere il capitolo completo](#)

## Il punto della situazione

In un recente saggio, dal titolo “Elogio della dignità”, Giovanni Maria Flick individua il rispetto dell’ambiente e dell’eguaglianza nel rapporto fra l’uomo, il territorio e la natura come un tema essenziale per cogliere il valore e le potenzialità della dignità: non è possibile – scrive l’autore - comprendere i **problemi della salvaguardia ambientale, dell’ecologia e dello sviluppo sostenibile «se non si muove dal rispetto della dignità sia di chi vive quell’ambiente**, sia di chi lo ha abitato ieri, sia di chi lo abiterà domani». <sup>1</sup> Il legame inscindibile tra tutela delle antichità e delle arti e tutela del paesaggio è stato recepito dai padri costituenti nell’articolo 9 della Costituzione, la cui violazione è emersa in modo drammatico nella devastazione della Biblioteca dei Girolamini, accertata, in via definitiva, in sede penale nel 2015 e amministrativo-contabile nel 2016. **L’inefficienza e l’inerzia della pubblica amministrazione** hanno effetti devastanti sulla tutela dell’ambiente, come denunciato dalla Commissione parlamentare istituita allo scopo di indicare al Parlamento e al Governo gli interventi per prevenire gli illeciti in campo ambientale. Nel 2016, la sua indagine ha evidenziato criticità e ritardi nelle attività di messa in sicurezza e bonifica del sito abruzzese di Bussi sul Tirino, derivanti sia dalla gestione commissariale, sia dalla sovrapposizione di competenze e azioni tra una pluralità di soggetti pubblici e privati. Nell’area di rilevante interesse nazionale situata nel comprensorio Bagnoli-Coroglio, l’aspro conflitto tra Stato e Comune di Napoli si ripercuote su quella bonifica da tanti anni attesa, propedeutica rispetto a qualunque progetto di recupero. In questo scenario, emerge l’importanza della recente riforma del sistema penale, che ha introdotto sanzioni più dissuasive nei confronti delle attività dannose per l’ambiente, al fine di garantirne una tutela più efficace.

---

1 G.M. Flick, *Elogio della dignità*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015, p. 44.



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