



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



UNIVERSO  
TERZA MISSIONE

# Sostenibilità, diritti, innovazione sociale



## Curatori:

Luca Carra  
Natalia Milazzo  
Sergio Cima  
Massimo Bianchi  
Marco Mori



Milano University Press



# **SOSTENIBILITÀ, DIRITTI, INNOVAZIONE SOCIALE**

a cura di

Luca Carra, Natalia Milazzo, Sergio Cima,  
Massimo Bianchi, Marco Mori

Milano University Press

*Sostenibilità, diritti, innovazione sociale / a cura di Luca Carra, Natalia Milazzo, Sergio Cima, Massimo Bianchi, Marco Mori. Milano: Milano University Press, 2022.*

ISBN 979-12-5510-002-7 (print)

ISBN 979-12-5510-007-2 (PDF)

ISBN 979-12-5510-009-6 (EPUB)

DOI 10.54103/milanoup.101

Questo volume e, in genere, quando non diversamente indicato, le pubblicazioni di Milano University Press sono sottoposti a un processo di revisione esterno sotto la responsabilità del Comitato editoriale e del Comitato Scientifico della casa editrice. Le opere pubblicate vengono valutate e approvate dal Comitato editoriale e devono essere conformi alla politica di revisione tra pari, al codice etico e alle misure antiplagio espressi nelle Linee Guida per pubblicare su MilanoUP.

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-SA, il cui testo integrale è disponibile all'URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>



 Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su:  
<https://libri.unimi.it/index.php/milanoup>.

© I curatori, 2022

© Milano University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Milano University Press

Via Festa del Perdono 7 – 20122 Milano

Sito web: <https://milanoup.unimi.it>

e-mail: [redazione.milanoup@unimi.it](mailto:redazione.milanoup@unimi.it)

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche e online ed è distribuita da Ledizioni ([www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it))

# Indice

Presentazione	5
Introduzione	7

## AGIRE PER I PIÙ FRAGILI

Il diritto all'identità: dare un nome alle vittime del Mediterraneo	15
Un poliambulatorio per curare la popolazione infantile delle baraccopoli di Nairobi	21
Assistenza giuridica ai migranti e nel CPR: l'attività delle cliniche legali	31
Un laboratorio per il secondo welfare	41
Le attività per l'inclusione dell'Università nelle carceri milanesi	51
La medicina da un punto di vista inclusivo	61

## AGIRE PER LA SOSTENIBILITÀ

Unimont, il successo di una università della montagna	71
Conoscere e far conoscere l'ambiente tra fragilità e rischi: dai ghiacciai alle microplastiche	77
Tutelare le foreste e le comunità in Kenya	83
L'Università di Milano e la sostenibilità: dal progetto Città studi campus sostenibile a Minerva 2030	89

## AGIRE PER I DIRITTI

La partecipazione alla manifestazione antimafia della Nave della Legalità	99
Il futuro delle famiglie internazionali: un cammino verso il coordinamento normativo	107
Diritti e inclusione delle persone con disabilità: formare gli operatori e i cittadini	115
Prevenire la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione e nell'impresa	127



# Presentazione

di Marina Carini, Prorettrice alla Terza Missione, attività culturali e impatto sociale – Università degli Studi di Milano

Vede la luce il primo volume di un lungo percorso, iniziato nel 2020, che vuole valorizzare concretamente tutti gli eventi di Terza Missione che sono stati inizialmente proposti dai nostri docenti e che sono sfociati nella selezione ai fini dell'esercizio di Valutazione della Qualità della Ricerca-Terza Missione (VQR-TM) 2015-2019, promosso da Anvur, l'ente che gestisce il processo di valutazione delle università e degli enti pubblici di ricerca. In quell'occasione gli atenei hanno potuto valorizzare al meglio le attività, con un unico vincolo: che i valutatori scelti da Anvur, Gruppi di Esperti della Valutazione TM, potessero verificarne l'impatto – da intendersi in sostanza come il cambiamento da una situazione iniziale a quella riscontrata a seguito delle attività oggetto del caso di studio – attraverso una serie di indicatori pertinenti e significativi che ciascun ateneo avrebbe scelto e proposto.

La risposta da parte delle strutture dipartimentali dell'Università degli Studi di Milano è stata a dir poco entusiastica: sono stati presentati circa 60 casi studio, che sono stati analizzati in dettaglio sulla base di quanto stabilito nel bando in merito ai criteri di valutazione. Questo enorme lavoro di analisi e rielaborazione, che ha visto la Direzione Innovazione e Valorizzazione delle Conoscenze lavorare a fianco degli estensori dei singoli campi oltre che dei referenti dipartimentali della Terza Missione, condotto in un arco temporale minimo (dalla pubblicazione delle linee guida il 1° febbraio 2021 alla deadline del bando il 23 aprile dello stesso anno), ha portato a una consistente riduzione dei casi studio, che si sono assestati intorno a una ventina da cui sono stati, infine, individuati i 17 casi che il nostro ateneo avrebbe dovuto presentare secondo le richieste del bando.

Non tutti i casi presentati dai dipartimenti, quindi, sono stati presentati ad Anvur: alla luce della qualità e della ricchezza dei casi esclusi, ci si è ripromessi di individuare un modo per valorizzare al massimo gli sforzi fatti da tutti. Dal momento che ogni promessa è debito, ecco che si concretizza ora e si materializza con questa collana l'impegno assunto a suo tempo. Si inizia con questo primo volume, in cui sono state inserite le esperienze che fanno riferimento a "Sostenibilità, diritti, innovazione sociale". Altri due sono in preparazione, che raccoglieranno tutte le altre tematiche connesse ai diversi campi d'azione voluti dalla VQR: dai temi del trasferimento tecnologico, a quelli relativi al patrimonio storico-culturale, all'innovazione culturale e sociale, alla formazione permanente, alla tutela della salute e alla sostenibilità.

La scelta di pubblicare sulla piattaforma Milano University Press (MilanoUP) può essere a mio parere davvero vincente. Infatti la MilanoUP, segno tangibile della forte, grande e consolidata competenza multidisciplinare del nostro ateneo, consente alla nostra comunità accademica di proporre, pubblicare, archiviare, diffondere e, in definitiva, promuovere i risultati delle ricerche originali che si generano all'interno dell'ateneo. L'Università degli Studi di Milano infatti sta investendo in cultura, che rappresenta la missione primaria di ogni Università, e anche nella sua diffusione, obiettivo primario della Terza Missione.

Non credendo infine che le vittorie siano successi definitivi e non amando celebrare i traguardi individuali, voglio ringraziare le persone, i gruppi e le realtà che ritengo essere stati importanti nel raggiungimento di questo obiettivo, riconoscendo loro un merito collettivo, più che individuale. Un merito che non dipende strettamente da questa specifica iniziativa, che mi riguarda da vicino, ma che si riferisce al complesso delle attività che ci hanno visto impegnati in questi anni. È ammirazione, forse più che gratitudine, e per chiudere veramente vorrei ringraziare la mia famiglia “allargata”, quella professionale, e con questo termine (sicuramente improprio) faccio riferimento a tutti coloro che, senza distinzioni, hanno collaborato per ottenere questi risultati.

# Introduzione

a cura della Direzione Innovazione e valorizzazione  
delle conoscenze – Università degli Studi di Milano

Secondo l'*Higher Education Funding Council for England* (HEFCE), ente britannico che sino al 2018 si è occupato di regolamentare il finanziamento delle università, la terza missione dell'università si riferisce alle interazioni tra l'Accademia e il mondo imprenditoriale, le istituzioni pubbliche, quelle dei diversi settori del volontariato e più in generale della società nel suo insieme.

La terza missione quindi ha a che fare con le relazioni tra l'università e il contesto sociale e apre a riflessioni circa il loro oggetto, i ruoli degli interlocutori e le rispettive responsabilità.

Questa nuova missione, che si aggiunge a formazione (prima missione) e ricerca (seconda missione), nasce in un contesto di rinnovamento sociale ed economico all'interno del quale assume una rilevanza sempre maggiore il capitale umano e dove l'innovazione sociale ed economica dipendono dalla capacità di dialogo dei settori imprenditoriali, delle istituzioni e delle università e centri di ricerca. Si afferma l'economia della conoscenza e crescono per le università le sollecitazioni alla contaminazione con la società. Le istituzioni universitarie sono del resto i più rilevanti luoghi di conservazione e trasmissione dei saperi e dove si generano nuove conoscenze.

E tuttavia la creazione di nuove conoscenze non è in sé sufficiente perché queste entrino nel ciclo delle innovazioni sociali e produttive. Perché ciò possa avvenire occorrono programmi istituzionali che favoriscano questi processi e che le università si organizzino per permettere alla nuova conoscenza di entrare nel circuito delle concrete innovazioni sociali, produttive ed economiche.

Occorrono quindi policies, governance, forme organizzative e personale competente che favoriscano le relazioni tra società e università e consentano di creare un legame più solido tra ricerca e sistema produttivo e istituzionale.

In Italia la terza missione ha cominciato a svilupparsi da poco più di una decina di anni sulla spinta della valutazione delle università promossa da ANVUR, l'Agenzia Nazionale per la Valutazione delle Università e dei Centri di Ricerca, che ha incominciato a tenere conto di questo aspetto.

E proprio la valutazione delle università ha rappresentato un innesco formidabile per lo sviluppo della terza missione, obbligando gli atenei e i centri di ricerca a definirla, organizzarla e monitorarla. Ma non solo, ci sono stati altri pregnanti presupposti che hanno costituito il contesto culturale che ne ha

promosso lo sviluppo tra cui la Strategia di Lisbona, l'Open Innovation o i modelli di innovazione della cosiddetta "Triple Helix".

La cosiddetta Strategia di Lisbona dell'Unione Europea<sup>1</sup> dell'inizio di questo secolo in effetti esalta la conoscenza come risorsa più rilevante che l'Europa possa vantare e indica agli Stati membri una serie di obiettivi di bilancio, rivolgendosi a istituzioni, imprese e università. La stessa idea di Open Innovation spinge le imprese a guardare fuori da sé per innovare e quindi alla costruzione di network e partnership con chi fa ricerca. Quanto ai modelli della Tripla Elica (e le sue evoluzioni verso la Quintupla Elica), questi teorizzano che l'innovazione si realizza negli spazi di intersezione tra istituzioni di governo, imprese e centri di produzione della conoscenza: spazi che si creano solo a fronte di continue interazioni tra i vari soggetti.

E del resto è proprio l'interazione il cuore della terza missione.

Nel *Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario e della Ricerca 2013*, pubblicato dall'Agenzia Nazionale per la Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), si specifica che "per Terza Missione si intende l'insieme delle attività con le quali le università entrano in interazione diretta con la società, affiancando le missioni tradizionali di insegnamento (che si basa sulla interazione con gli studenti) e di ricerca (in interazione prevalentemente con le comunità scientifiche o dei pari). Con la Terza Missione le università entrano in contatto diretto con soggetti e gruppi sociali ulteriori rispetto a quelli consolidati e si rendono quindi disponibili a modalità di interazione dal contenuto e dalla forma assai variabili e dipendenti dal contesto." Una definizione che conferma, appunto, l'idea che lo snodo essenziale della terza missione sia costituito dalla capacità di costruire relazioni tra atenei e società.

Benché la terza missione sia ancora un universo in evoluzione possiamo individuare le attività che la caratterizzano nel contesto italiano ancorandoci alle indicazioni di ANVUR.

Due sono i suoi pilastri: per un verso le attività di valorizzazione dei risultati della ricerca (Brevetti, spin-off, ricerca commissionata, incubatori), per l'altro le attività di produzione culturale e sociale (la valorizzazione del patrimonio storico e culturale degli atenei come musei e scavi, le attività di tutela della salute, la formazione permanente e il Public Engagement).

La terza missione per queste caratteristiche si configura non come un dovere istituzionale, come formazione e ricerca, attività naturali per ogni ateneo, ma come una responsabilità istituzionale, perché la sua realizzazione dipende dalla natura dell'ateneo e dalle competenze in esso presenti. Per esempio nel caso di una università in cui non ci siano corsi di laurea in medicina va da sé che molta parte delle attività di tutela della salute – ad esempio trial clinici, empowerment

1 [https://www.dt.mef.gov.it/attivita\\_istituzionali/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/documenti\\_programmatici/sezione1/strategia\\_di\\_lisbona.html](https://www.dt.mef.gov.it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione1/strategia_di_lisbona.html)

dei pazienti, attività di cura su popolazioni specifiche – non potrebbero essere esercitate.

Di recente, peraltro, ANVUR con riferimento all'esercizio di Valutazione della Qualità della Ricerca – VQR 2020 (anni 2015-19) dedicato alla Terza Missione – ha insistito in particolare sul tema dell'impatto, cioè dei cambiamenti di tipo sociale, culturale ed economico che le iniziative universitarie possono generare.

Questi cambiamenti possono essere generati in un periodo molto lungo e le attività che li hanno originati possono essersi verificate anche molto tempo prima degli effetti di terza missione da descrivere. Si tratta usualmente di attività di ricerca o formazione, che nel tempo hanno potuto produrre effetti anche non previsti nel loro sviluppo e su tempi, appunto, molto lunghi. Per poter analizzare questi cambiamenti e considerarne il contesto complesso e sfaccettato, ANVUR, sul modello anglosassone, ha proposto una valutazione fondata sui casi di studio.

Il caso di studio infatti consente di dare un'ampiezza temporale anche molto larga alle considerazioni circa l'attività svolta nonché di considerare il contesto entro il quale questa si sviluppa e, infine, di non perdere di vista alcun indicatore o variabile.

Il bando VQR del 2020 ha rappresentato quindi una novità rispetto al passato, quando la valutazione si era fondata sulla raccolta di dati delle attività svolte dagli atenei e dai centri di ricerca.

I casi di studio hanno costretto a ragionare in termini di ricadute delle attività, a cercare gli indicatori grazie ai quali dimostrare i cambiamenti generati, a organizzarsi per proporre un resoconto efficace dei presupposti, delle azioni, dell'impatto e a spiegare tutto ciò alla luce di dati, pubblicazioni e altri indicatori. Un lavoro non semplice perché mai svolto, riferito a un quinquennio, il 2014-2019, che ha costretto a ragionare in termini retrospettivi per recuperare indicatori che non necessariamente sono stati conservati, poiché nessuno li aveva mai richiesti.

Un lavoro di particolare difficoltà, quindi, sia dal punto di vista della forma mentis sia da quello pratico e concreto.

ANVUR ha anche indicato le tipologie di attività a cui i casi di studio avrebbero dovuto riferirsi e proposto una serie di possibili indicatori in particolare nel documento proposto dal Gruppo di Esperti per la Valutazione delle attività di Terza Missione (<https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2021/02/Documento-GEV-TM.pdf>).

La Tabella che segue propone la categorizzazione per i campi di azioni da valutare per la VQR.

<b>Campi di azione Terza Missione Linee guida per la valutazione del gruppo di esperti della valutazione (GEV) VQR 2015-19</b>
a) Valorizzazione della proprietà intellettuale o industriale (brevetti, privative vegetali e ogni altro prodotto di cui all'articolo 2, comma 1, del Decreto Legislativo n. 30/2005)
b) Imprenditorialità accademica (es. <i>Spin-off, start up</i> )
c) Strutture di intermediazione e trasferimento tecnologico (es. uffici di trasferimento tecnologico, incubatori, parchi scientifici e tecnologici, consorzi e associazioni per la Terza Missione)
d) Produzione e gestione di beni artistici e culturali (es. poli museali, scavi archeologici, attività musicali, immobili e archivi storici, biblioteche e emeroteche storiche, teatri e impianti sportivi)
e) Sperimentazione clinica e iniziative di tutela della salute (es. <i>trial</i> clinici, studi su dispositivi medici, studi non interventistici, biobanche, <i>empowerment</i> dei pazienti, cliniche veterinarie, giornate informative e di prevenzione, campagne di <i>screening</i> e di sensibilizzazione)
f) Formazione permanente e didattica aperta (es. corsi di formazione continua, Educazione Continua in Medicina, MOOC)
g) Attività di <i>Public Engagement</i> , riconducibili a <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Organizzazione di attività culturali di pubblica utilità (es. concerti, spettacoli teatrali, rassegne cinematografiche, eventi sportivi, mostre, esposizioni e altri eventi aperti alla comunità);</li> <li>ii. Divulgazione scientifica (es. pubblicazioni dedicate al pubblico non accademico, produzione di programmi radiofonici e televisivi, pubblicazione e gestione di siti <i>web</i> e altri canali <i>social</i> di comunicazione e divulgazione scientifica, escluso il sito istituzionale dell'ateneo);</li> <li>iii. Iniziative di coinvolgimento dei cittadini nella ricerca (es. dibattiti, festival e caffè scientifici, consultazioni <i>on-line</i>; <i>citizen Science</i>; <i>contamination lab</i>);</li> <li>iv. Attività di coinvolgimento e interazione con il mondo della scuola (es. simulazioni ed esperimenti <i>hands-on</i> e altre attività laboratoriali)</li> </ol>
h) Produzione di beni pubblici di natura sociale, educativa e politiche per l'inclusione (es. formulazione di programmi di pubblico interesse, partecipazione a progetti di sviluppo urbano o valorizzazione del territorio e a iniziative di democrazia partecipativa, <i>consensus conferences</i> , <i>citizen panel</i> )
i) Strumenti innovativi a sostegno dell' <i>Open Science</i>
j) Attività collegate all'Agenda ONU 2030 e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs).

Unimi, in ragione del Bando VQR, ha dovuto produrre 17 casi di studio; per selezionarli ha scelto un percorso partecipato: a tutti i 33 Dipartimenti dell'epoca (oggi 31) sono stati chiesti dei case studies. E a questi se ne sono aggiunti altri individuati direttamente dalla Governance.

Governance, Amministrazione e Dipartimenti, attraverso il lavoro dei Referenti Dipartimentali di Terza Missione e con la collaborazione dei protagonisti dei casi, hanno lavorato all'analisi e al miglioramento dei casi di studio stessi.

Così, al di là del percorso che ha portato alla presentazione dei casi ad ANVUR, su cui ha fortemente inciso per la selezione la presenza di indicatori e la rappresentanza di tutti i campi di azione, tutto questo materiale è sembrato di grande rilevanza per raccontare l'Università degli Studi di Milano nelle sue interazioni con la società.

Una occasione importante per valorizzare il ruolo di docenti e ricercatori, dei loro Dipartimenti e dell'Ateneo, ma anche per far affiorare la determinante importanza delle relazioni con i vari soggetti sociali con cui si sono intessute collaborazioni e, soprattutto, il grandissimo valore in sé di queste iniziative per i beneficiari.

Uno degli elementi più potenti della terza missione sta proprio nel valore che la produzione di conoscenza declinata nel contesto sociale, spesso con la collaborazione di partner e stakeholder, può produrre, conducendo a benefici tangibili, concreti e rilevanti per la generazione di un impatto, di cambiamenti reali.

Questo primo volume dal titolo *Sostenibilità, diritti, innovazione sociale* contiene 14 casi di studio, raggruppati in tre distinti capitoli.

Nella prima sezione, *Agire per i più fragili*, si possono ritrovare le storie che si riferiscono al lavoro di chi ha cercato e cerca in modo caparbio di dare una identità ai migranti scomparsi, morti invisibili, nel Mediterraneo; alle attività di cura e formazione nelle baraccopoli di Nairobi; alle attività delle cliniche legali a vantaggio dei diritti dei più deboli a Milano. Insieme a questi si descrivono i diversi e significativi progetti rivolti a chi si trova in carcere, per la ricostruzione dei tessuti di Welfare in collaborazione con le varie espressioni di un territorio e, infine, il progetto che ha consentito di realizzare un protocollo per l'assistenza e le prime diagnosi a pazienti disabili con difficoltà a descrivere la propria sintomatologia.

*Agire per la sostenibilità* è il titolo della seconda sezione, che propone una serie di vicende legate alla cura del territorio, ai cambiamenti climatici e al risparmio energetico. Si propongono la storia e il valore che rappresenta la sede di Edolo di Unimi per la progettualità legata alla Montagna, le attività divulgative sui temi delle microplastiche o dello scioglimento dei ghiacciai, ma anche l'originale storia di una collaborazione per tutelare uomini e foreste in Kenya. Ed infine uno sguardo anche a come Unimi ha affrontato e sta affrontando i temi ambientali,

proponendo azioni che possano ridurre i consumi e favoriscano la mobilità dolce.

L'ultima parte, *Agire per i diritti*, racconta della partecipazione dell'Università al viaggio degli studenti delle scuole italiane sulla Nave della Legalità per raggiungere Palermo in occasione del ricordo delle vittime di mafia, nonché delle attività di divulgazione e ricerca per chiarire le implicazioni del diritto comunitario sulle famiglie internazionali. Infine si propongono due casi relativi a come la formazione continua di tecnici del diritto, funzionari pubblici o operatori del terzo settore può contribuire a migliorare i servizi: si racconta infatti di un corso di perfezionamento per la formazione di chi lavora con persone con disabilità e di un altro che si preoccupa di prevenire la corruzione.

La terza missione, in conclusione, forma un universo di attività varie e talvolta sorprendenti, che restituiscono l'immagine di una comunità universitaria per nulla scontata e decisamente immersa nella vita economica, sociale, culturale del Paese, con cui è capace di creare interazioni ricche e dal forte impatto.

# AGIRE PER I PIÙ FRAGILI



## Il diritto all'identità: dare un nome alle vittime del Mediterraneo

*Il Laboratorio Labanof diretto da Cristina Cattaneo ha messo la medicina legale di Unimi al servizio di una straordinaria battaglia di civiltà: trattare le vittime dei naufragi nel Mediterraneo come le vittime di altri disastri, prima di tutto restituendo loro una identità. Soprattutto a beneficio dei vivi che possano così elaborare il lutto per i loro cari e far valere la dignità di vite finite in modo così intollerabilmente ingiusto e tragico.*

A molti sarà passato almeno una volta per la mente il pensiero che il Mediterraneo, luogo di lavoro, svago e divertimenti, sia anche una grande tomba. Si calcola infatti che negli ultimi 15 anni siano circa trentamila le persone disperse in mare nel tentativo di raggiungere l'Italia o altri paesi rivieraschi per fuggire da guerre, persecuzioni e miseria. Metà di queste vittime non è stata identificata. Sulle migrazioni si costruiscono narrazioni contrastanti, di chiusura o di accoglienza che dividono come una faglia il panorama politico. Colpisce quindi che l'Università degli studi di Milano sia riuscita a coniugare l'attività didattica e di ricerca con un approccio capace di guardare alla "cosa stessa" senza pregiudizi, partendo da una semplice domanda: «È accettabile che per ogni disastro che ha luogo nei paesi più sviluppati, la macchina dei soccorsi e della medicina legale si metta subito in moto per accertare l'identità delle vittime mentre non faccia lo stesso nel caso dei naufraghi della migrazione?». Da questa domanda parte il lavoro di Cristina Cattaneo, professoressa di antropologia e medicina legale alla Facoltà di medicina di Unimi, che negli ultimi vent'anni insieme ai colleghi e colleghe del laboratorio Labanof di via Mangiagalli si è spesa per far valere questo diritto umano fondamentale, sancito dalla Dichiarazione di Ginevra del 1948 eppure così difficile da attuare: sapere se il proprio caro è morto, quando dove e in quali condizioni, possibilmente restituendo il corpo a una sepoltura non anonima. Dare un nome alle vittime è stato il cardine dell'attività di Labanof, da cui sono scaturiti racconti, trasmissioni, proposte di legge, ma soprattutto un cambio di atteggiamento generale nei confronti di quei morti dimenticati. Come scrive Cristina Cattaneo in uno dei suoi libri<sup>1</sup> «i morti vanno identificati soprattutto per i vivi», per prevenire quell'insidioso limbo della "perdita ambigua" che può condurre chi sopravvive a una mancata elaborazione del lutto e al disagio mentale che si manifesta spesso con forme depressive e alcolismo. Oltre ad essere un dovere morale, la restituzione dell'identità risponde a necessità pratiche e amministrative stringenti: senza i certificati di morte non è possibile dare inizio all'iter burocratico per effettuare il ricongiungimento di

---

1 Cristina Cattaneo, *Corpi, scheletri e delitti*, Raffaello Cortina Editore, 2019.

un minore rimasto orfano con il parente in vita attualmente in un altro paese; o una moglie rimasta vedova non può uscire dal paese in assenza del certificato di morte del marito.

Attivo dal 1995, il Laboratorio di Antropologia e Odontologia Forense dell'Università degli Studi di Milano si è sempre occupato, fra le altre cose, di restituire un'identità ai cadaveri senza nome, anche prima dell'emergenza migranti. Solo a Milano, secondo Cattaneo, sono un centinaio i cadaveri senza nome, soprattutto fra i reietti e dimenticati come i senza tetto, le prostitute, gli anziani abbandonati. L'impegno del Labanof per restituire l'identità ai morti dimenticati parte a fine secolo scorso, e attraverso una costante azione di sensibilizzazione, col supporto dell'associazione Penelope e di trasmissioni come "Chi l'ha visto", conduce il laboratorio della Statale anche a interrogazioni parlamentari che portano nel 2007 alla istituzione dell'Ufficio del Commissario straordinario del governo per le persone scomparse e la contestuale creazione della banca dati nazionale ricerca scomparsi (RiSc). Unico ente del suo genere in Europa, anni dopo l'ufficio governativo avrà un ruolo fondamentale nell'accurato lavoro di ricostruzione dell'identità dei corpi rinvenuti nei naufragi nel Mediterraneo.

## Se trentamila morti vi sembrano pochi

Negli ultimi anni i fenomeni migratori hanno avuto come conseguenza un aumento di morti in mare. Tuttavia nella gestione dei primi incidenti non venivano applicate procedure standardizzate nelle fasi di recupero dei corpi, rendendo impossibile la loro identificazione e restituzione ai familiari. Per questo motivo il Labanof ha strutturato un modello operativo per identificare queste vittime. Il naufragio avvenuto al largo delle acque di Lampedusa il 3 ottobre 2013, nel quale hanno perso la vita più di 387 migranti di prevalente origine eritrea, ha costituito un caso senza precedenti in Italia, e ha rappresentato una specie di spartiacque nell'approccio alla problematica dei cadaveri non identificati per la maggiore attenzione dedicata da quel momento alle procedure seguite per la raccolta dei dati. Da quell'anno, il Laboratorio dell'Università ha lavorato insieme alla Croce Rossa Internazionale per proporre migliorie da apportare in ogni paese all'analisi forense e alla documentazione e identificazione dei migranti morti, a cui ha fatto seguito la raccomandazione del Consiglio d'Europa ai paesi membri per allestire un sistema di Raccolta dei dati sulle vittime. Ma le cose stentavano (e stentano tuttora) a cambiare. Anche per questo motivo il Labanof si è impegnato in campagne di divulgazione e sensibilizzazione verso il pubblico e i decisori sul diritto dei familiari di poter identificare i propri cari scomparsi, e ha fatto uscire questa materia dalle mura universitarie raccontando, attraverso libri, podcast e trasmissioni televisive e radiofoniche, chi sono queste vittime, come muoiono e da cosa fuggono. Tra gli altri il libro *Naufraghi senza volto. Dare un nome alle vittime del Mediterraneo*, scritto da Cristina

Cattaneo e pubblicato nel 2018 ha avuto grande risonanza ed è stato l'occasione per moltiplicare gli appuntamenti pubblici di presentazione (in tv, radio, festival, social) e audizioni in Parlamento<sup>2</sup>. Il progetto ha richiamato l'interesse anche di diversi documentaristi e registi a livello internazionale, che hanno avviato progetti con la realizzazione di documentari, film e spettacoli teatrali. Al momento uno dei progetti è stato ultimato, si tratta di un film documentario intitolato: “#387”, presentato all'IDFA Festival – Amsterdam 2019, vincitore di numerosi riconoscimenti, trasmesso sul canale franco-tedesco “Arte”.

Gli effetti di queste azioni di disseminazione sono stati molteplici: a livello locale la cittadinanza e le autorità hanno riconosciuto la necessità morale di recuperare e identificare le vittime dei naufragi; a livello internazionale il dibattito ha raggiunto in modo massivo i mass media che hanno indicato a modello i protocolli messi a punto dal Labanof e se ne è auspicata l'applicazione anche in altri contesti (per esempio negli eccidi in Siria). Ma il risultato più importante di questa attività di sensibilizzazione, è stato che i parenti delle vittime hanno potuto conoscere l'attività del Laboratorio e quindi contattare i ricercatori per ricevere notizie dei propri cari scomparsi, soprattutto in relazione al naufragio. A fine 2014, infatti il laboratorio ha guidato uno studio pilota per mettere in atto un percorso identificativo attraverso il confronto fra i dati cosiddetti “post mortem” (un archivio dei dati utili per identificare ciascun cadavere, dal DNA ai dati fisiognomici) e i dati cosiddetti “ante mortem” sulle particolarità di ciascuna vittima forniti da amici e parenti. A cavallo tra il 2014 e il 2015 più di 100 famiglie da tutta Europa hanno incontrato il personale del Labanof che, tramite indagini antropologiche e di genetica, ha identificato quaranta cadaveri del naufragio del 3 ottobre 2013 e restituito i certificati di morte a oltre la metà dei familiari che li cercavano. Questa attività, promossa dal Commissario e ideata e realizzata dall'Università degli Studi di Milano, è stata riconosciuta come best practice per gestire analoghe situazioni in futuro a livello internazionale.

## Storia del “Barcone”

Una seconda occasione di intervento è stato il naufragio di quello che è diventato noto come “il Barcone”, un peschereccio egiziano stipato all'inverosimile con quasi mille migranti di diversa provenienza avvenuto il 18 aprile 2015

---

2 Cristina Cattaneo, *Naufraghi senza volto. Dare un nome alle vittime del Mediterraneo*, Raffaello Cortina editore, 2018. Il libro ha vinto il Premio Letterario Galileo per la divulgazione scientifica del 2019, XIII edizione e il premio Città dell'Autobiografia “Scrivere è un impegno civile” del Festival dell'autobiografia di Anghiari. A livello internazionale è stato tradotto prima in francese (con Prix Montluc Résistance) e successivamente in tedesco e promosso anche in Svizzera: vi è stata divulgazione attraverso radio, televisioni e testate giornalistiche. La traduzione in francese, *Naufragés sans Visage*, ed. Albin Michel inoltre, ha ricevuto il Prix Montluc Résistance et Liberté al Salon du Livre di Parigi.

in acque internazionali tra la Libia e l'Italia. La vicenda del Barcone occupa buona parte del libro *Naufraghi senza volto* ed è ormai ben noto, anche per trasmissioni e podcast che con la voce di Cristina Cattaneo ne ha raccontato con grande vividezza il complesso recupero da un fondale a 400 metri di profondità da parte della Marina militare italiana e il suo trasporto alla base navale di Melilli, in Sicilia. Chiamati dalla Procura della Repubblica di Catania, i tecnici del Labanof hanno orchestrato insieme ad altre università, i Vigili del Fuoco e le Polizie scientifiche di diverse città il più grande lavoro di medicina legale mai svolto su naufraghi migranti. I documenti recuperati hanno rilevato che si trattava di giovani provenienti in gran parte dal centro Africa. Fra questi documenti estratti dagli indumenti superstiti di cadaveri ormai in decomposizione ammassati dentro la chiglia, la famosa pagella del ragazzino del Mali che testimonia tutte le speranze che un giovane migrante può nutrire nel mettersi in viaggio verso mete idealizzate che non raggiungerà mai, ma anche sacchetti di terra natale, lettere di buon auspicio e d'amore alla fidanzata e altri documenti che nella narrazione che ha saputo farne un medico legale acquisiscono valore universale.

Tutto questo ha accompagnato e potenziato il lavoro scientifico che ha permesso al momento con uno straordinario sforzo di squadra di mettere a punto un data set della grande maggioranza di questi morti nella speranza che possano trovare riscontri nei 300 dossier di scomparsi che attraverso la Croce Rossa internazionale sono giunti a noi<sup>3</sup>. Per ora è stato possibile accertare l'identità solo di pochi di questi naufraghi, perché nonostante gli aiuti giunti in questi anni da diversi donatori (fra cui la Fondazione Isacchi Samaja, Terres des Hommes e Fondazione Cariplo), il lavoro da fare è lungo e richiede molte risorse<sup>4</sup>. La semina fatta in questi anni ha ovviamente anche un rilievo politico nella volontà di contenere e prevenire le conseguenze più tragiche del fenomeno migratorio. Il progetto di identificazione di migranti morti nel Mediterraneo ha infatti come principale obiettivo quello di destare l'interesse della classe politica perché vengano attuate politiche nazionali ed europee che riducano il fenomeno delle morti in mare e che garantiscano a chi perde la vita il diritto all'identità.

Anche grazie all'attività di sensibilizzazione operata da Labanof la comunità ha recepito che l'identificazione dei morti è un diritto universale oltre che un problema di salute mentale e pubblica. A questo fine il laboratorio di antropologia

3 In seguito all'incidente del "Barcone" nell'aprile 2015 il Labanof e la Procura della Repubblica di Catania il 23 luglio 2015 hanno sottoscritto un protocollo con la "finalità di favorire il riconoscimento/identificazione" delle salme. Il protocollo è stato rinnovato il 31 marzo 2016 da parte del Ministro dell'Interno, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Commissario Straordinario per le Persone Scomparse ed integrato con delle "Linee Guida" sulle attività medico-legali da effettuare per l'ottimizzazione della raccolta dei dati post-mortem dalle vittime.

4 Attualmente nel dataset sono stati raccolti dati per oltre 1.200 cadaveri sconosciuti recuperati nel Mediterraneo (dati post-mortem), e per oltre 400 migranti scomparsi, ottenuti da familiari incontrati in Europa e nei paesi africani di origine.

ha collaborato alla stesura di un testo dal titolo *Diritti Annegati* edito da Franco Angeli e presentato alla Camera dei deputati il 3 novembre 2016 insieme alla costituzionalista della stessa università Marilisa D'Amico. L'interessamento della classe politica al progetto si è manifestato attraverso due mozioni parlamentari del 2015 da parte delle deputate Lia Quartapelle e Milena Santerini sul tema dell'identificazione dei corpi dei migranti e della necessità di istituire una banca dati governativa di informazioni sulle persone disperse in mare. Audizioni con le stesse finalità si sono svolte con la presenza di Cristina Cattaneo anche al Parlamento europeo (audizione nella Commissione diritti umani del 16 marzo 2022). Nell'ottobre del 2016 la deputata Santerini nel corso della presentazione del documento "Supporting humanitarian actions in favour of vulnerable refugees in the Mediterranean" alla Corte Europea di Strasburgo, ha riportato tra le varie tematiche anche il lavoro svolto dall'Italia nella identificazione dei migranti. Nello stesso anno il commissario straordinario delle persone scomparse Vittorio Piscitelli è stato invitato al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite a New York per presentare il "modello Italia" sul tema dell'Identificazione dei migranti.

## La scienza contro la violenza

La restituzione delle identità ai corpi senza nome è solo una, sebbene la più rilevante in termini di terza missione, delle attività del Labanof. L'attitudine a raccontare ciò che fanno all'Istituto di Medicina legale di via Mangiagalli 37 ha preso forma anche in una mostra, *Violenze Svelate – scienza e ricerca per i diritti umani* (2017), nei diversi libri pubblicati negli ultimi anni, e più recentemente nel MUSA (Museo universitario delle scienze antropologiche, mediche e forensi per i diritti umani), situato accanto all'Istituto, dove emergono anche gli altri aspetti dell'attività scientifica del laboratorio. Ad esempio le modalità delle indagini antropologiche, genetiche, odontologiche e dattiloscopiche al di là delle ricostruzioni romanzesche delle *crime stories*. Una parte importante dell'attività del Labanof consiste anche nello studio degli scheletri delle necropoli di Milano e dintorni, per ricostruire la vita quotidiana della Lombardia antica, gli stati di denutrizione di donne e bambini durante il Medioevo così come le morti violente, e anche le torture a cui erano sottoposti gente comune e soldati convertiti al cristianesimo e per questo martirizzati. D'altra parte in particolare lavori di scavo di parcheggi, come a sant'Ambrogio, e metropolitane a Milano hanno fatto tornare alla luce scheletri, sepolture e manufatti che hanno arricchito il già ingente patrimonio archeologico del capoluogo, pur nella distruzione dei siti. Solo al Labanof si trovano circa diecimila scheletri di tutte le epoche utilizzati per scopi di didattica e ricerca, e costituiscono la Collezione antropologica Labanof (CAL), una delle più grandi al mondo, istituita da Unimi nel 2017 e riconosciuta come collezione museale da Regione Lombardia nel 2018. La medicina legale

ha il compito di scoprire perché si muore o perché si viene uccisi. Si esercita sui morti ma anche sui vivi, per sbrogliare casi di maltrattamenti, torture e stupro trattati ad esempio dal centro anti violenza della Clinica Mangiagalli di Milano. Particolarmente attivo il Laboratorio è anche sulla valutazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati e la valutazione dei segni di tortura nei migranti richiedenti asilo, in collaborazione con il Comune, la Prefettura e le procure di Milano.

La violenza nelle sue molteplici forme, il modo di riconoscerla e di rimediare ad essa, anche se spesso post mortem, è la missione principale del Laboratorio di Antropologia e Odontologia Forense dell'Università degli Studi di Milano. Un impegno difficile, talvolta ai limiti del possibile. E spesso nelle stanze del laboratorio è risuonata la domanda: «Ma siamo sicuri di poter fare qualcosa?». E la risposta una volta è stata: «Non sei tu quello che dice sempre che l'Università è Stato, e che Stato deve aiutare Stato? E che il ruolo dell'Università è quello di trovare soluzioni nuove a nuovi problemi?».

# Un poliambulatorio per curare la popolazione infantile delle baraccopoli di Nairobi

*Non soltanto portare un aiuto estemporaneo a persone che versano in condizioni di bisogno estremo, ma creare sul posto una struttura sanitaria valida, capace di durare nel tempo, formando e sostenendo medici, infermieri e tecnici locali: su questo punto insiste il progetto nato all'interno del Dipartimento di scienza della salute, Polo universitario San Paolo (ASST Santi Paolo e Carlo), che negli anni ha portato cure a migliaia di persone confinate nelle baraccopoli di Nairobi, realizzando un poliambulatorio con strumentazione e cure di alto livello.*

Come osservano i coordinatori di questo progetto, per chi, nella sua vita, ha deciso di dedicarsi a un'attività in campo sanitario, l'idea formante è quella di poter svolgere un servizio per aiutare gli altri, per cercare di sostenere e curare chi è malato e chi non riesce a soddisfare i bisogni essenziali. Inevitabilmente allora uno sguardo attento non può che rivolgersi ai Paesi in via di sviluppo e in particolare all'Africa, dove spesso l'offerta sanitaria è minimale e comunque insufficiente ai bisogni di popolazioni che vivono grandi difficoltà.

Nell'ultimo rapporto dell'OMS sulla salute dell'Africa<sup>1</sup>, benché si metta l'accento sui significativi progressi realizzati negli ultimi decenni, tra cui la quasi totale eradicazione di lebbra e poliomielite, si presentano anche quelli che sono ancora i principali ostacoli, in particolare l'elevato tasso di mortalità tra madri e bambini in tutta la regione. Dei 20 Paesi con i maggiori tassi di mortalità materna nel mondo, 19 si trovano in Africa, dove c'è anche il triste primato mondiale di mortalità neonatale. Il rapporto dell'OMS sottolinea anche il carico rappresentato per i sistemi sanitari africani dalle malattie mortali trasmissibili, associato a tassi crescenti di malattie non trasmissibili. Quanto alle necessità sanitarie di base, sono ancora negate a molti, basta pensare che solo il 58% delle persone che vivono nell'Africa subsahariana ha accesso a forniture regolari di acqua sicura. Le malattie non trasmissibili, come ipertensione, malattie cardiovascolari e diabete, sono in aumento; e, infine, gli infortuni rimangono tra le principali cause di decesso nella Regione.

## Dal Madagascar al Kenia: l'evoluzione del progetto del San Paolo

Nel Dipartimento di Scienze della Salute (DISS) dell'Università degli Studi di Milano, polo San Paolo, negli anni si è raccolto un gruppo di volontari che

---

<sup>1</sup> Il rapporto è stato tradotto e pubblicato a cura di EpiCentro – Istituto Superiore di Sanità  
<https://www.epicentro.iss.it/globale/africareport06>

hanno scelto di allargare il cerchio delle proprie attività sanitarie, oppure, se studenti, di uscire da una quotidianità rivolta soltanto allo studio, per progettare ed effettuare alcune missioni in Africa: per rendersi utili, supportando le attività sanitarie locali. Il progetto è coordinato dal professor Giovanni Felisati, ordinario di otorinolaringoiatria e direttore della scuola di specializzazione del San Paolo e dalla professoressa Maria Paola Canevini, ordinaria di neuropsichiatria infantile.

C'erano già delle solide basi da cui partire: le competenze in campo sanitario dai componenti senior del gruppo e l'appartenenza all'università – con tutto il suo corredo di esperienza nel campo della didattica, della ricerca e dell'assistenza. A questo si è aggiunta la fondamentale presenza di due onlus che potevano offrire supporto economico: la onlus San Valentino<sup>2</sup>, che promuove lo studio e la ricerca nel campo dell'epilessia e che ha la sua base logistica presso la ASST Santi Paolo e Carlo di Milano; e la onlus Sentire e Crescere<sup>3</sup>, che sostiene l'assistenza in campo audiologico infantile e analogamente ha sede presso la ASST Santi Paolo e Carlo di Milano.

Su queste fondamenta nascono due prime esperienze, una realizzata nel 2013 e una nel 2014, ambientate ad Ambanja, in Madagascar, in un piccolo ospedale con una vocazione particolare per l'attività chirurgica. Grazie a queste missioni e a queste prime esperienze si crea il gruppo di otorinolaringoiatria e neurologia-neuropsichiatria infantile, da cui ha origine l'attività svolta a Nairobi, in Kenya, dal 2015 a oggi.

Un aspetto estremamente interessante di questa attività è la sua evoluzione metodologica, basata sulla attenta analisi delle prime esperienze svolta dal gruppo. Al termine delle prime due missioni in Madagascar i partecipanti hanno infatti raccolto una serie di riflessioni, che passavano al vaglio i lati positivi e quelli migliorabili del progetto: certamente si era realizzato un importante accrescimento culturale e umano per tutti gli operatori coinvolti (senior e junior, che includevano specialisti e tecnici, specializzandi e studenti) ed era stata svolta una grande attività clinica a sostegno delle popolazioni locali. Ma, inevitabilmente, tutto l'aiuto dato all'ospedale di Ambanja era iniziato e terminato nel corso delle missioni stesse, senza lasciare sul posto nessun reale elemento di continuità. Come ricorda il professor Felisati, persino la strumentazione medica donata e lasciata sul posto non era più stata utilizzata, mentre le protesi acustiche offerte ai pazienti locali erano state probabilmente in molti casi rivendute (sono oggetti particolarmente ricercati in Madagascar, dove si fa molta fatica a trovarne sul mercato) e comunque non più usate.

---

2 <https://www.sanvalentinonlus.org/>

3 <http://www.sentirecrescere.com/>

## Realizzare un'esperienza in grado di continuare

Dall'analisi di queste esperienze il gruppo raccolse e poi sviluppò alcuni criteri metodologici di base, che ancora oggi si ritengono fondamentali in tema di aiuti umanitari e di attività di missione in Africa: è necessario creare attività che continuino nel tempo anche al di fuori delle missioni; è importante garantire la sostenibilità anche economica dei progetti, che devono avere un certo grado di autonomia locale, seppure appoggiandosi agli aiuti internazionali; è importante mantenere un contatto permanente con i referenti locali. A questo fine la possibilità di comunicare via internet ha facilitato nettamente il compito, permettendo la continuità di rapporto con alcuni referenti locali e la realizzazione di consulti (online e offline) per via telematica.

Se l'Università degli Studi di Milano ha rappresentato un contenitore fondamentale per lo sviluppo di questa attività, non bisogna dimenticare il ruolo sostenuto dalle tre organizzazioni non governative (ONG) italiane, che hanno supportato e finanziato il progetto senza fini di lucro: oltre alle due onlus San Valentino e Sentire e crescere già citate sopra, anche la ONG Amici del Mondo-World Friends che da anni sostiene il Ruaraka Uhai Neema Hospital di Nairobi, in Kenya, dove si è sviluppato il progetto di cui ci occupiamo in questo capitolo.

Per capire il senso dell'impegno e delle missioni che sono state programmate e svolte, è utile partire dai bisogni della popolazione di riferimento, nel 2015, all'alba dell'attività del gruppo del San Paolo in Kenya. In primo luogo, a Nairobi circa il 65% della popolazione vive in baraccopoli, una realtà che incarna in misura estrema le enormi diseguglianze sociali, economiche, culturali e di salute che affliggono gli abitanti della città. Le baraccopoli di Nairobi, racconta il professor Felisati, sono probabilmente le peggiori al mondo, totalmente prive di qualsiasi infrastruttura – acqua, luce, fognature – neanche facilmente percepibili da chi, abitando a Nairobi, non vi si addentri volontariamente, perché periferiche e spesso poste al di sotto del livello stradale. Entrare in una baraccopoli non è facile, del resto: l'attività dei volontari è accettata e riesce a essere svolta, ma non senza rischi. L'associazione Amici del Mondo-World Friends ha realizzato alcune strutture, inserite nelle baraccopoli o poste ai loro bordi, come ambulatori, palestre per l'attività motoria di bambini nati con disabilità o teatri dedicati ad attività con i più giovani. Inutile dire che le baraccopoli, luoghi dove anche la polizia fatica a entrare, sono anche soggette a episodi di violenza. Una situazione da cui, come si può immaginare, si sviluppano molteplici problemi sociali e sanitari, oltre che una grave questione di dignità della vita. Limitandosi al campo sanitario, la promiscuità connessa al vivere nelle baracche, l'assenza di un sistema di fognature e le condizioni igieniche complessive espongono la popolazione a importanti rischi di malattie infettive. Risulta inoltre molto evidente, in questi ambienti, la tendenza a mascherare e nascondere problemi di malformazioni o di malattie croniche, a

causa della discriminazione sociale subita dei soggetti malati, legata alla consuetudine collettiva locale di relegarli ai margini; in particolare c'è un forte stigma nei confronti delle malattie di stampo neurologico o psichiatrico.

Per quanto riguarda i due settori di interesse del gruppo del San Paolo, otorinolaringoiatria e neurologia-neuropsichiatria infantile, sia la sordità, che può essere associata a forme sindromiche di vario genere, sia in misura maggiore l'epilessia, a sua volta potenzialmente associata a molteplici difetti neurologici, cognitivi e relazionali, rappresentano situazioni cliniche in cui lo stigma e la tendenza a emarginare il soggetto affetto – e quindi la mancata propensione alla ricerca di una diagnosi e di cure –, si associano alla sostanziale impossibilità di accedere alle terapie.

Il tutto indicava come nei progetti di assistenza e cura non fosse sufficiente garantire una disponibilità a farsi carico dei soggetti fragili a titolo gratuito: era necessario trovare strade per incontrare i soggetti fragili stessi e condurli a iniziare il percorso clinico.

## **L'azione in due campi: otorinolaringoiatria e neurologia-neuropsichiatria infantile**

In campo otorinolaringoiatrico, secondo i dati della ONG di settore *Deaf Aid*, in Kenya esiste un solo specialista otorinolaringoiatra per ogni milione di abitanti, con conseguenti costi elevati per la diagnosi e la terapia. Una recente ricerca della stessa ONG svolta nello slum di Kawangware ha evidenziato che quasi l'80% delle diagnosi di ipoacusia avviene grazie a una segnalazione della scuola, a cui i bambini degli slum hanno un accesso ridotto. Date queste premesse, in un contesto climatico esposto a temperature invernali piuttosto fredde in rapporto alla latitudine (Nairobi è posta su un altipiano a oltre 1.600 metri di altezza) e con un tasso di inquinamento elevatissimo, le malattie infiammatorie-infettive delle prime vie aeree rappresentano un problema frequentissimo nelle baraccopoli e in generale nella popolazione di Nairobi, soprattutto in campo pediatrico. Il gruppo ha quindi individuato la necessità di fornire un supporto clinico, rivolto soprattutto alle baraccopoli, per fronteggiare in particolare ipoacusia infantile, otiti, sinusiti, tonsilliti e malformazioni. Dopo un'analisi della situazione eseguita nel corso della prima missione nel 2015, ha preso forma il primo progetto: la realizzazione di un poliambulatorio specialistico con creazione di un ambulatorio otorinolaringoiatrico permanente, attivo a cadenza settimanale, in cui operano medici specialisti reperiti a livello locale. Per quanto riguarda il campo dell'epilessia, la sua diffusione in Kenya è pari a poco più di 18 casi ogni 1.000 persone, per la maggior parte abitanti nelle baraccopoli ed affetti da epilessie secondarie ad altre malattie (ad esempio malaria

cerebrale e traumi). Secondo la principale associazione kenyota di settore<sup>4</sup> solo il 15% degli affetti da epilessia che abitano in baraccopoli ha accesso a cure adeguate. Molte difficoltà sono presenti già a livello della diagnosi. I servizi di encefalografia e neurologia per le epilessie disponibili a Nairobi sono rari e costosi, limitati agli ospedali di riferimento<sup>5</sup>. In questo caso già nella prima missione del 2015 è nato un progetto di poliambulatorio specialistico, che, date le grandissime difficoltà nel reperire neurologi esperti, prevedeva, da un lato, di utilizzare “Clinical officer” specializzati in neurologia (i clinical officer sono infermieri superspecializzati in un determinato settore, che in Kenya hanno l’autorizzazione a fare diagnosi e prescrivere terapie); dall’altro lato di addestrare tecnici e infermieri a eseguire elettroencefalogrammi (EEG) a Nairobi e poi inviare i risultati degli esami a Milano, per una lettura offline dei tracciati e per concordare per via telematica i provvedimenti clinici sia in campo di diagnosi sia di terapia. Durante una prima missione del 2015 il gruppo del San Paolo aveva verificato la presenza sul territorio metropolitano di Nairobi di un Ospedale moderno, il Ruaraka Uhai Neema Hospital (RUNH), che si autogarantiva la sostenibilità con le prestazioni eseguite per i pazienti assicurati (anche quelli che hanno solo l’assicurazione garantita dallo Stato, che prevede rimborsi molto bassi), ma aveva uno sguardo rivolto al territorio e in particolare alle baraccopoli di Nairobi, tramite progetti ben definiti di cooperazione nazionale e internazionale. Il RUNH di Nairobi è stato fondato nel 2008 dal chirurgo piemontese Gianfranco Morino. L’ospedale è sostenuto da una ONG italiana (Amici del Mondo-World Friends) e si dedica anche, nell’ambito di progetti destinati alle baraccopoli e alle aree isolate, a realizzare dei “medical camp”, mensili o bimensili, tenuti all’interno delle baraccopoli stesse, dedicati specialmente all’età neonatale e pediatrica, dove ai bimbi sono misurati diversi parametri vitali, per seguirli poi nel tempo con eventuale counseling e terapie di supporto.

La struttura complessiva dell’impegno di Amici del Mondo-World Friends corrispondeva all’idea di cooperazione del gruppo dell’Università di Milano, perché garantiva la sostenibilità e la continuità nel tempo dei progetti di sostegno e cura delle popolazioni più fragili; in particolare, era interessante che comprendesse un’azione più elettiva a livello ospedaliero, ma anche una più di base sul territorio, in particolare nelle baraccopoli, per intercettare i casi di malattie croniche e/o malformative che a un approccio puramente ospedaliero sarebbero sfuggiti. La presenza di un corridoio già implementato che collegava l’attività sul territorio e l’attività ospedaliera avrebbe infatti garantito una situazione ottimale per un poliambulatorio specialistico situato all’interno del Neema Hospital. Aspetti laterali rispetto al progetto primario, ma importanti per il gruppo, erano

4 The Kenyan Association for Welfare of People with Epilepsy -KAWe.

5 Ministry of Health, *Kenya National Guidelines for the Management of Epilepsy—A Practical Guide for Healthcare Workers*, Nairobi (Kenya), 2014. Anche Global Autism Project: <http://globalautismproject.org/gaps-in-treatment-and-growing-advocacy/> (April, 2013).

anche la vocazione del Neema Hospital all'attività di formazione, legata al frequente ricambio di personale (attratto dalla domanda di personale degli ospedali privati) e alla necessità di svolgere aggiornamento professionale per i dipendenti sanitari.

## **Nasce un poliambulatorio specialistico che offre cure gratuite**

Il progetto, condiviso con l'ONG Amici del Mondo-World Friends, prende corpo nel 2016: prevede la realizzazione di un poliambulatorio specialistico che include odontoiatria, oculistica, otorinolaringoiatria, neurologia, nutrizione e dermatologia, per ospitare il quale si costruisce una palazzina con quattro nuovi locali dedicati, all'interno dell'area del Neema Hospital. Il progetto comprende l'acquisizione di strumentazioni moderne e l'individuazione e la formazione di personale locale (clinical officers in neurologia, specialisti in otorinolaringoiatria, infermieri). Si prevede un avvio graduale e sostenibile, con aiuto dei partner internazionali, la realizzazione di missioni, l'utilizzo di metodiche di telemedicina. Un punto fondamentale, questo è molto chiaro ai partecipanti al progetto, deve essere la sostenibilità nel tempo dell'attività.

Per quanto riguarda la neurologia e neuropsichiatria infantile, si progetta e si riesce ad acquisire una apparecchiatura moderna e sofisticata per elettroencefalografia, identica a quelle utilizzate al presidio San Paolo a Milano. Su questa apparecchiatura si fa formazione per tecnici e infermieri del Neema Hospital durante alcune missioni dall'Italia, con invio di tecnici italiani di elettrofisiologia e di studenti del corso di laurea relativo. L'apparecchiatura consente l'invio in rete di tutti i dati riguardanti gli elettroencefalogrammi, consentendone la lettura offline da Milano. In contemporanea, durante le missioni, i medici, senior e specializzandi, svolgono attività clinica e di screening, anche nelle baraccopoli, fornendo un supporto medico, ma anche favorendo la formazione di personale locale.

In questo caso il progetto vede la presenza stabile sul posto da alcuni anni di una pediatra italiana, che ha iniziato a collaborare quando era ancora specializzanda a Torino, e attualmente coordina l'ambulatorio, dedicato in modo particolare all'epilessia, collaborando con un neurologo esterno locale, un pediatra e alcuni clinical officer specializzati in neurologia. Vengono eseguiti elettroencefalogrammi che sono poi inviati a Milano per la diagnosi, cui seguono decisioni terapeutiche concordate. L'ambulatorio prevede anche il ricovero di alcuni bambini, in caso di bisogno. La relazione con il San Paolo è regolare e costante, rafforzata dai periodi in cui i medici e gli altri professionisti coinvolti nel progetto trascorrono del tempo a Nairobi. Come osserva la professoressa Canevini, è molto importante sia la relazione regolare a distanza con il San

Paolo, che collabora con i medici locali a definire diagnosi e terapie, sostenendo un'attività che però è riuscita a diventare anche in buona parte autonoma; sia il contatto più stretto che avviene durante i soggiorni a Nairobi dei partecipanti al progetto, che formano il personale locale sulle procedure e sulle tecniche e partecipano ai medical camp per individuare i bambini che hanno bisogno di cure nelle baraccopoli.

Per quanto riguarda l'otorinolaringoiatria, nel 2016 viene scelto uno specialista locale: come ricorda il professor Felisati, che ha effettuato la selezione, trovare uno specialista sul posto è già di per sé un'operazione complicata, considerando che in tutto il Kenya ne risultano operanti solamente 80; in ogni caso viene assunto un medico, laureato a Nairobi, cui viene affidata la responsabilità di un ambulatorio settimanale; l'ambulatorio è aperto per l'intera giornata di venerdì, dedicato a personale pagante (per garantire la sostenibilità economica del tutto), ma aperto gratuitamente alle persone incluse nei progetti, ossia a persone delle baraccopoli che affluiscono spontaneamente o che vengano inviate all'ospedale nel corso dei medical camp svolti all'interno delle baraccopoli stesse. Viene acquisita, grazie alle ONG che sostengono il progetto, nuova apparecchiatura dedicata, sia in campo audiologico sia di diagnostica delle vie aeree e su entrambi i campi si svolge attività di formazione per infermieri e per medici specialisti. Le nuove apparecchiature consentono anche l'invio di video diagnostici a Milano, permettendo, anche in questo campo, l'esecuzione di consulti in telemedicina. Viene anche realizzata per quanto possibile l'insonorizzazione di una delle stanze della nuova palazzina, per permettere l'esecuzione di esami audiometrici. In sostanza viene creato un ambulatorio otorinolaringoiatrico stabile che lavora con mezzi clinici e diagnostici di eccellenza, del tutto inusuali nel contesto dell'offerta locale.

I partecipanti italiani al progetto si recano sul posto un paio di volte all'anno per sostenere gli operatori locali, svolgendo formazione anche tecnica: il medico locale raccoglie una serie di casi più complicati in cui saranno i medici italiani a effettuare gli interventi chirurgici necessari.

La pandemia di Covid ha interrotto per un lungo periodo le visite dall'Italia, ma – a riprova del buon livello di autonomia locale raggiunto – il laboratorio ha continuato a funzionare anche durante tutto questo tempo e il medico locale ha effettuato non solo visite, ma anche interventi chirurgici su alcuni bambini.

## **Garantire la solidità e la durata nel tempo**

Per dare una struttura più solida al progetto, l'Università di Milano ha stretto una convenzione anche formale con le tre ONG coinvolte: questo, oltre che rafforzare e codificare meglio la collaborazione, ha consentito ai partecipanti al progetto che appartengono all'università di svolgere l'attività in Kenya senza dover sfruttare le proprie ferie, come avvenuto in passato, ma con missioni riconosciute

dall'Università (seppure svolte sempre a titolo gratuito). Purtroppo questa possibilità allo stato dei fatti non è prevista per il personale che dipende dalla ASST, come gli audiometristi o i tecnici di elettrofisiologia che eseguono gli elettroencefalogrammi, che per prendere parte al progetto utilizzano le ferie: i coordinatori del progetto stanno lavorando su questo fronte per trovare una soluzione.

I risultati del progetto, come ricorda il professor Felisati, sono su più ambiti: dal punto di vista del territorio dove si è tenuta l'attività, sono sorti nuovi ambulatori che si sono occupati di curare migliaia di persone in condizioni di deprivazione profonda, che con ogni probabilità al di fuori del progetto non avrebbero ricevuto cure; l'aspetto particolarmente importante, insiste il professore, è che l'attività si svolge anche in maniera autonoma, gestita da parte di personale locale, che da questo progetto ha tratto un'importante formazione, imparando a utilizzare nuovi strumenti e nuove tecniche di diagnosi e cura.

Per quanto riguarda la formazione, il progetto ha incluso numerose lezioni, su diversi argomenti di neuropsichiatria infantile o di otorinolaringoiatria, tenuti nel contesto dei corsi di aggiornamento professionale del Neema Hospital. Anche dal punto di vista dell'Università di Milano ci sono però importanti vantaggi: al di là dell'attività di terza missione, che dà comunque autorevolezza e notorietà, anche per studenti e specializzandi la partecipazione al progetto costituisce un'esperienza formativa importante, che mette a contatto con realtà diverse, allargando la visione della medicina e del mondo.

I due aspetti più importanti, sottolinea la professoressa Canevini, sono da una parte l'essere riusciti a creare una struttura in grado di durare e continuare a funzionare nel tempo – nonostante le enormi difficoltà aggiuntive legate alla pandemia di Covid – dall'altra l'esperienza offerta a studenti e specializzandi, oltreché tecnici e medici del San Paolo, che collaborando sul campo sviluppano un rapporto del tutto speciale tra loro e si confrontano con aspetti della società diversi da quelli abituali, soprattutto sul fronte delle diseguglianze.

Tabella 1

<b>Progetto Milano-Nairobi: qualche risultato in cifre</b>	
Aree di intervento del progetto di Unimi (baraccopoli di Kariobanji, Mathare, Baba Dogo, Korogocho e relative zone limitrofe)	4
Pazienti in cura al Ruaraka Uhai Neema Hospital	140.000
di cui bambini	35%
Corsi attivati in diverse discipline mediche presso l'ospedale	382

## **Nuovi sviluppi per il futuro**

Per quanto riguarda la neurologia e neuropsichiatria infantile, sfruttando i canali già presenti è previsto un progetto di grandi dimensioni rivolto alla baraccopoli di Nairobi, nel quale affrontare, con interventi di vario genere, le disabilità neurologiche e in particolare quelle complesse, che sono le malattie che in loco trovano con maggiore difficoltà una risposta clinica. Ampio spazio verrà dato anche allo screening infantile, al fine di cogliere patologie anche minori del neurosviluppo e inquadrarle correttamente.

Per quanto riguarda l'otorinolaringoiatria, è prevista l'attivazione di un progetto di screening audiologico infantile, con la creazione di una struttura per la realizzazione di un progetto di applicazione di protesi acustiche mirate. Per il futuro si prevede anche la creazione di un servizio di audiologia, comprensivo di personale preparato per l'applicazione di audioprotesi. Il principio portante, in ogni caso, resta sempre quello di cercare di creare progetti in grado di durare nel tempo e tendenzialmente basati su personale locale opportunamente addestrato.



# Assistenza giuridica ai migranti e nel CPR: l'attività delle cliniche legali

*Nell'ambito del corso di Clinica legale di giustizia penale, che offre agli studenti la possibilità di esercitarsi sul terreno, cimentandosi con la soluzione di un problema reale sotto la guida del docente e degli avvocati, i progetti rivolti alle persone migranti integrano l'attività di terza missione, mettendo a disposizione del territorio le risorse e le competenze dell'Università e facendo interagire i molti attori che operano sul campo. Gli studenti hanno collaborato efficacemente con le istituzioni pubbliche, con associazioni e con le diverse strutture che si occupano di immigrazione e sono riusciti a incidere in maniera talvolta molto concreta sulle condizioni di vita dei migranti nelle diverse situazioni in cui li hanno incontrati.*

Con il termine “clinica legale” si indica un genere di attività nel quale studenti e più in generale soggetti esperti in ambito giuridico mettono le proprie competenze – in questo caso, in materia di diritto penale dell’immigrazione – a disposizione di altri, gratuitamente, informandoli sui propri diritti e sulle modalità di accesso alla giustizia: si tratta quindi di un genere di attività che si iscrive perfettamente nella cosiddetta terza missione sociale, consentendo all’Università di mettere al servizio della comunità le proprie competenze specifiche<sup>1</sup>. Nei casi oggetto della nostra attenzione l’attività di clinica legale (*legal clinic*) si è rivolta a persone migranti con difficoltà di diverso tipo.

Il progetto è coordinato dalla professoressa Angela Della Bella, associata di Diritto penale presso il dipartimento di Scienze giuridiche Cesare Beccaria dell’Università di Milano, e vede la collaborazione di dottorandi, studenti, professionisti esterni all’Università, soggetti istituzionali e alcune realtà milanesi che si occupano di assistenza ai migranti.

Come spiega la professoressa Della Bella, l’attività di clinica legale nasce già a partire dagli anni Trenta del secolo scorso negli Stati Uniti, dove vede un vero e proprio boom negli anni Sessanta e Settanta; il termine “clinica” è usato per definire un’esercitazione pratica svolta dagli studenti, anche se in questo caso non sono studenti di medicina, ma di scienze giuridiche. La ratio che sostiene l’importanza di questa attività è che, così come chi studia medicina a un certo punto del corso di laurea inizia a fare regolarmente pratica clinica in ospedale o altrove, allo stesso modo bisognerebbe evitare che chi studia giurisprudenza lo faccia – come quasi sempre accade ancora oggi – in modo puramente teorico

---

1 Sul corso di clinica legale di giustizia penale dell’Università degli Studi di Milano vedi anche l’articolo di Angela Della Bella su *Questione Giustizia* e la bibliografia ivi contenuta: A. Della Bella, *La «Clinica legale di giustizia penale» dell’Università degli Studi di Milano*, in “*Questione Giustizia*”, 3 (2019) <https://www.questionegiustizia.it>

e inizi invece a esercitarsi anche concretamente, collaborando ad attività sul campo.

La clinica legale nasce nelle università americane con un doppio intento: da una parte ha uno scopo didattico, per far passare lo studente dall'acquisizione teorica della nozione al profilo applicativo, riconoscendo nel caso in questione quali sono gli istituti studiati sui testi e a lezione; ma nasce anche come stimolo all'attenzione sociale, sensibilità non a caso germogliata negli Stati Uniti di fronte al problema del difficile o inesistente accesso alla giustizia da parte delle categorie emarginate: le *legal clinic* delle università americane assumevano infatti la difesa legale dei soggetti meno abbienti. Un aspetto fondamentale per dare agli studenti consapevolezza delle realtà sociale che li circonda e di come su di essa si può intervenire con gli strumenti del diritto.

Dall'esempio delle esperienze che la professoressa Della Bella aveva visto nelle università americane durante un periodo di residenza in Usa come visiting professor e da quello di alcune cliniche legali che già operavano e operano in altre università italiane è nata l'idea di proporre l'attività di clinica legale all'Università di Milano.

Anche in questo caso, l'intento è duplice: da una parte consentire agli studenti di uscire dal campo della stretta teoria per esercitarsi sul terreno della realtà; dall'altro sviluppare un'attività di terza missione, in cui l'università mette a disposizione del territorio le proprie competenze ed energie.

L'attività di clinica legale è inquadrata come un vero e proprio esame incluso all'interno del Corso di laurea, che fa quindi parte del percorso formativo universitario. L'esame, facoltativo, è previsto per gli studenti del quarto e quinto anno. Alla fine dell'esperienza gli studenti presentano una relazione, che viene valutata dalla docente in trentesimi come tutti gli altri esami.

Quanto alla realizzazione pratica, l'attività è svolta ogni anno da una trentina di studenti, che sono divisi in piccoli gruppi (di tre o quattro unità): grazie a una convenzione con l'Ordine degli avvocati, ogni gruppo di studenti collabora con un avvocato (in tutto i professionisti sono una decina), occupandosi sostanzialmente di assistenza giudiziale a imputati in procedimenti penali ancora aperti, seguiti dall'avvocato che il gruppo affianca.

Il progetto di cui qui ci occupiamo si iscrive quindi nell'ambito del corso di clinica legale, anche se in questo caso non si tratta di assistere imputati, ma migranti o detenuti (o talvolta entrambe le cose). La scelta è caduta sulla materia dell'immigrazione, che, ricordano i coordinatori del progetto, rappresenta la vera emergenza sociale di questa epoca, ma che spesso non è percepita dal cittadino nella sua effettiva drammaticità.

## La clinica legale incontra i migranti

Nell'esperienza tenuta nel corso del 2019, l'attività di clinica legale si è svolta in collaborazione con tre strutture: il servizio di etnopsichiatria dell'ospedale Niguarda di Milano; la Casa della carità della Caritas; il CAS di Casa Chiaravalle.

Il Centro di consultazione etnopsichiatrica dell'Ospedale di Niguarda, avvalendosi di psichiatri, psicologici, assistenti sociali e mediatori linguistico-culturali, indaga i sintomi e si prende cura – con terapie farmacologiche e percorsi mirati – delle vulnerabilità psichiche dei migranti. Capita che alle problematiche psichiche si intreccino storie di criminalità, più o meno grave, che influiscono anche sullo *status* giuridico della persona migrante e sulla sua posizione nei rapporti con la giustizia penale italiana. Data l'assenza di uno sportello giuridico all'interno del centro, le attività del team del progetto di clinica legale dell'Università di Milano si sono concentrate proprio su questo aspetto. Casa della Carità è una fondazione costituita a Milano nel 2002 che si occupa di fornire ospitalità residenziale e servizi di accoglienza di diverso tipo, i cui principali destinatari sono persone senza fissa dimora, richiedenti asilo, rifugiati e migranti, oltre che in generale singoli e famiglie in difficoltà. Tra i servizi vi è anche l'offerta di consulenza giuridica gratuita attraverso uno sportello di tutela legale. L'esistenza di uno sportello legale già avviato è sembrata armonizzarsi perfettamente con lo spirito che anima l'attività di clinica legale.

In ultimo, Casa Chiaravalle rappresenta il più grande bene confiscato alla criminalità organizzata in Lombardia, situato nell'omonimo quartiere della periferia meridionale di Milano. A partire da giugno 2018 la struttura è stata sede di un centro di accoglienza temporaneo per migranti, in particolare donne e piccoli nuclei familiari, provenienti da più di 21 paesi diversi.

All'interno di queste strutture hanno operato per un periodo di circa tre mesi, tra marzo e maggio 2019, i team misti composti da diversi soggetti: tutor accademici (docenti, assegnisti, dottorandi e dottori di ricerca); avvocati esperti di diritto dell'immigrazione (a questo fine è stata stipulata un'apposita convenzione con il consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano, che ha manifestato grande apprezzamento per questa attività); operatori interni agli enti<sup>2</sup>; studenti della facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano.

Il ruolo dei team all'interno di questi centri è stato duplice: da un lato, collaborare con gli operatori delle strutture alla soluzione delle diverse problematiche individuali che emergono durante i colloqui con gli utenti; dall'altro, intercettare e comprendere le problematiche giuridiche che più frequentemente coinvolgono questa categoria di soggetti vulnerabili. Ciascuno dei ruoli corrisponde ai due diversi obiettivi fondamentali del progetto.

2 Dottoressa Marzia Marzagalia, psichiatra; dottoresse Alice Cardullo e Maria Curia, assistenti sociali per il reparto di etnopsichiatria dell'ospedale Niguarda; Peppe Monetti, responsabile dell'accoglienza di Casa della Carità; Laura D'Elia, operatrice sociale presso Casa della Carità.

Il primo è quello di coadiuvare gli operatori degli enti nella soluzione delle questioni giuridiche poste dagli utenti dei servizi e, come esito connesso, elaborare un vademecum sulle questioni più controverse in materia di diritto dell'immigrazione e/o oggetto di recenti modifiche normative: questo vademecum, come vedremo meglio oltre, è stato elaborato nel 2019 ed è stato successivamente consegnato alle strutture interessate.

Il secondo obiettivo del progetto è quello di mettere a frutto il lavoro nelle strutture producendo anche ricadute in termini di consapevolezza sociale circa le condizioni di incertezza giuridica e di marginalità in cui versano alcuni soggetti (semplicisticamente ricondotti alla categoria dei “migranti”): a questo fine sono stati organizzati incontri e presentazioni pubbliche (anche del vademecum), che si sono svolti nei primi mesi del 2020.

Sul primo fronte, lo scopo era quello di fornire assistenza concreta e immediata alle attività dei centri di assistenza, per mezzo di specifiche competenze giuridiche. A questo proposito è possibile distinguere, per ciascuna delle tre strutture sopra indicate, l'impatto specifico dell'apporto dei team alle attività del centro.

Per quanto concerne il Centro di consultazione etnopsichiatrica dell'Ospedale di Niguarda, il team ha seguito da vicino il lavoro di psichiatri, psicologi e assistenti sociali e ha lavorato sui fascicoli, sforzandosi di fare chiarezza su *iter* giuridici intricati e con gravi ripercussioni sia sulla libertà di movimento che sulla salute psichica dei pazienti. Il team ha potuto mettere al servizio del centro le proprie conoscenze giuridiche, specie in questioni di diritto penale dell'immigrazione, fornendo così un aiuto agli operatori del centro e dando una prima risposta ai quesiti giuridici sollevati.

Per quanto riguarda la Casa della Carità, il team ha svolto le ricerche giuridiche necessarie (normativa, giurisprudenza e, in minor parte, dottrina) per risolvere le questioni sottoposte, la maggioranza delle quali concernevano problematiche di diritto dell'immigrazione: ad esempio, in materia di concessione o rinnovo di permessi di soggiorno, ricongiungimenti familiari, accoglienza dei richiedenti asilo dopo l'entrata in vigore del d.l. 113/2018 (“Decreto sicurezza”).

A Casa Chiaravalle il team ha affiancato per circa tre mesi l'operatore legale presente nel centro, recandosi settimanalmente agli incontri individuali con gli utenti e preparando ed accompagnando i richiedenti asilo ai colloqui con la Commissione territoriale. Gli studenti sono stati incaricati di svolgere le ricerche giuridiche utili a risolvere le questioni che di volta in volta si proponevano, in gran parte relative al diritto dell'immigrazione. Nell'ambito di questa attività, il gruppo si è cimentato nella stesura di uno strumento (sotto forma di lettera da inviare agli uffici comunali), utile agli operatori legali per affrontare il problema della cosiddetta iscrizione anagrafica, a seguito delle modifiche introdotte dal Decreto sicurezza nel 2018.

Nei tre centri i team di clinica legale hanno quindi collaborato con gli operatori individuando le criticità più diffuse nelle posizioni giuridiche dei migranti con cui si interfacciavano e studiandole con gli strumenti giuridici a loro disposizione. Come azione conclusiva dell'attività, a ciascuno dei tre gruppi è stato quindi richiesto di indicare, tra le diverse questioni giuridiche con cui avevano avuto modo di confrontarsi, quella che ritenevano maggiormente significativa o ricorrente, sulla quale concentrare la propria attenzione per apportare un significativo contributo all'attività dei centri di assistenza: i tre “casi di studio” riguardano, rispettivamente, il permesso di soggiorno per assistenza di un minore; l'iscrizione anagrafica dello straniero richiedente asilo e, in ultimo, il permesso di soggiorno umanitario (la cui disciplina ha subito importanti innovazioni con il Decreto sicurezza).

Come si è accennato sopra, uno degli obiettivi (in termini di risultati concreti) cui mirava il progetto era la redazione di un vademecum destinato agli operatori del settore, che costituisse esito immediato e diretto dell'attività dei team. La guida è stata realizzata come previsto: in essa, partendo dai casi concreti che i diversi team hanno incontrato sul terreno, sono indicate le questioni giuridiche più rilevanti che li contraddistinguono, nonché le possibili soluzioni già prospettate, in sinergia con operatori e tutor, al momento dell'incontro con l'utenza e all'esito del successivo approfondimento. Si propone come strumento pratico ad uso di non giuristi alle prese con l'intricato mondo del diritto, in specie del diritto dell'immigrazione e del diritto penale<sup>3</sup>.

## L'attività presso il CPR di via Corelli

Nel 2020-2021 l'attività di clinica legale rivolta ai migranti è proseguita con un progetto dedicato al Centro permanente per il rimpatrio (CPR) di via Corelli, a Milano. Questa volta l'attività si è svolta in collaborazione con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, istituzione creata dal Comune di Milano nel 2012, e con l'Ordine degli Avvocati di Milano, con il quale è stata stipulata una convenzione. Fondamentale è stata la partecipazione dei professionisti che operano all'interno e intorno all'ente coinvolto, sia associazioni sia autorità pubbliche, che hanno manifestato la più grande disponibilità a collaborare con l'Università.

---

3 Attualmente il vademecum è fruibile pubblicamente su [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), sito della omonima rivista online che ha sede presso il Dipartimento di Scienze giuridiche “Cesare Beccaria”, grazie alla quale nel corso del 2020 si è svolto un importante evento di presentazione del lavoro di clinica legale svolto nel 2019 (AA.VV., *Immigrazione e decreti sicurezza: una riflessione in occasione della presentazione del Vademecum della clinica legale di giustizia penale dell'Università Statale di Milano* – Video del Webinar, 27/7/2020). All'evento hanno partecipato, oltre ai docenti, i tutor e gli studenti coinvolti nell'attività, massimi esperti della materia dell'immigrazione e del diritto penale dell'immigrazione.

Le condizioni delle persone trattenute nel CPR, commenta la professoressa Angela Della Bella, che non hanno commesso reati o, se li hanno commessi, hanno già scontato la pena, sono per molti versi peggiori di quelle di chi è in carcere: soprattutto incide l'assenza di trasparenza, per cui il CPR è una struttura chiusa e impermeabile all'esterno; il fatto che la permanenza sia per definizione temporanea, in attesa di rimpatrio – che nel 50% dei casi peraltro non avviene per decorrenza dei termini massimi previsti per la detenzione nel centro prima che si riesca a organizzare il trasferimento – fa sì che non vengano organizzate attività quotidiane per chi è trattenuto e che siano tollerate condizioni igienico-sanitarie pesantemente inadeguate (per esempio servizi igienici completamente privi di porte, dopo che sono state divelte da alcuni residenti nel centro durante una manifestazione di protesta e mai più rimpiazzate).

Le condizioni delle persone trattenute sono del resto particolari dal punto di vista giuridico: non sono sottoposti a una misura penale, ma amministrativa, e questo paradossalmente fa sì che il quadro dei loro diritti risulti meno codificato e quindi meno chiaro. Come ogni misura di privazione della libertà, anche il trattenimento in CPR deve essere convalidato da un giudice; e questo è l'unico caso nella giurisprudenza in cui si tratta non di un giudice togato, ma di un giudice di pace: le convalide riguardano circa il 95% dei provvedimenti.

Inoltre se il detenuto in carcere in seguito a una condanna gode di una serie di diritti ben stabiliti e sottoposti al controllo della magistratura di sorveglianza, cui ci si può rivolgere in caso non vengano rispettati, questo nei CPR non avviene. Solo i trattenuti con in pendenza una richiesta d'asilo possono rivolgersi all'autorità di un giudice del Tribunale: il che può fare la differenza. Lo dimostra un caso recente avvenuto proprio nel CPR di Milano, dove l'avvocato di un richiedente asilo ha contestato al giudice l'impossibilità del suo assistito di telefonargli perché il regolamento del CPR non consentiva telefonate. Questo ha portato a un intervento del giudice in seguito al quale a tutti i trattenuti nel CPR è stato concesso l'uso, seppur regolamentato, del telefono.

La legittimità stessa dell'esistenza di questi centri, del resto, è messa in discussione, al punto che ci sono correnti dell'avvocatura che non difendono i migranti trattenuti nei CPR, contestandone radicalmente la stessa presenza. La decisione dell'Università di Milano è stata quella di cercare comunque di agire per verificare se fosse possibile intervenire laddove alcune garanzie costituzionali non sono rispettate. Del resto la Corte costituzionale in una sentenza di una ventina di anni fa ha legittimato l'esistenza dei CPR, purché vi vengano applicate tutte le garanzie previste per le persone in condizioni di privazione della libertà: cosa che però attualmente non avviene.

Il progetto, dal titolo "Il CPR di via Corelli: un'indagine della clinica legale di giustizia penale", ha coinvolto un gruppo di dieci studenti e si è strutturato in due fasi.

Una prima fase ha avuto lo scopo di individuare e mettere in rete i soggetti implicati nel trattenimento degli stranieri, come il giudice di pace competente, la sezione immigrazione del Tribunale ordinario, gli avvocati referenti del CPR, le forze dell'ordine deputate alla custodia, le associazioni che si occupano della gestione del centro e più in generale le organizzazioni che a vario titolo si interessano di questa realtà, tra cui gli esponenti della CGIL-Camera del Lavoro di Milano coordinatori del gruppo di lavoro sul CPR.

In questa fase gli studenti hanno preso contatto con questi soggetti, per intervistarli, in modo da chiarire le criticità del procedimento di trattenimento, soprattutto in termini di garanzie, sia sostanziali sia procedurali, nonché l'entità del fenomeno e la tipologia dei migranti trattenuti, con particolare attenzione alla possibile presenza nei CPR di persone rientranti in categorie vulnerabili. In questa prima parte del lavoro è rientrata anche una ricerca sul diritto di accesso del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale all'interno del CPR e sull'estensione dei suoi poteri, anche alla luce delle recenti riforme normative. La ricerca, quindi, ha indagato le eventuali contraddizioni tra la normativa primaria e il nuovo regolamento del CPR, alla luce degli standard europei e del recente Decreto sicurezza.

In una seconda fase sono stati presi contatti con i referenti della prefettura e della questura, che hanno dimostrato una grande disponibilità a collaborare con l'Università, al fine di avviare un monitoraggio all'interno del CPR di via Corelli da parte degli studenti, sempre sotto la guida e il sostegno del Garante da un lato, e del docente e dei referenti della clinica legale dall'altro. Da notare che agli studenti non è mai stato concesso di visitare di persona il CPR né di parlare con le persone qui trattenute.

I risultati dell'attività di ricerca e monitoraggio sono stati elaborati in un report che le cliniche legali hanno messo a disposizione dei soggetti competenti sul territorio e che si può consultare sul sito del dipartimento di studi giuridici Cesare Beccaria dell'Università di Milano<sup>4</sup>.

Come è stato evidenziato nel report conclusivo del progetto, è stato rilevato che il trattenimento è di fatto uno strumento molto utilizzato e considerato imprescindibile nella gestione dei flussi migratori. La prospettiva è stata quella, da un lato, di interrogarsi sugli scopi e sulla funzionalità di questo istituto (che in circa metà dei casi si traduce in un periodo di detenzione inutile, visto che i migranti non vengono rimpatriati, ma rimessi in libertà per decorrenza dei termini); e, dall'altro, di individuare quali interventi possa essere opportuno apportare al fine, quantomeno, di ridurre le criticità che oggi lo caratterizzano, sotto il profilo del rispetto delle garanzie costituzionali che devono essere presenti in qualsiasi misura che privi un soggetto della libertà personale. Oltre allo studio della disciplina normativa e della (scarsa) giurisprudenza in

---

4 <https://www.beccaria.unimi.it/ecm/home>

materia, sono state molto utili le interviste dirette con le istituzioni e i soggetti a vario titolo coinvolti nelle decisioni e nell'esecuzione del trattenimento dei migranti all'interno del CPR, che hanno consentito agli studenti di venire a contatto con una rete vastissima di attori operanti sul territorio, trovando una non scontata disponibilità alla collaborazione.

Come esito dell'attività di ricerca, il lavoro della clinica legale si è concretizzato in alcune proposte di modifica che sono state rivolte direttamente al Prefetto di Milano.

Le proposte riguardano alcuni aspetti specifici, ritenuti importanti anche per adeguare il regolamento del CPR alle garanzie previste dalla Costituzione. Ecco quali sono le proposte emerse dal progetto.

- *Accesso al Centro di familiari ed altri soggetti*

È stato proposto lo snellimento delle procedure per l'autorizzazione di accesso al CPR. In particolare, questo deve riguardare l'accesso dei familiari, ad oggi appesantito da procedure burocratiche lunghe e complesse, al fine di assicurare il rispetto del diritto costituzionale alle relazioni familiari e all'umanità del trattamento.

- *Diritto alla salute e assistenza sanitaria*

Al fine di garantire un miglioramento di situazioni assolutamente inadeguate sul fronte della tutela della salute fisica e psichica dei trattenuti, è stato segnalato che è indispensabile la sottoscrizione del protocollo di intesa tra Prefettura e le strutture sanitarie pubbliche, che risulta ad oggi assente.

- *Diritto a modalità di esecuzione del trattenimento rispettose della dignità della persona*

La clinica legale ha evidenziato come in alcuni casi le esigenze della sicurezza prevalgano sul rispetto della dignità della persona: un esempio eclatante, ed inaccettabile, è la rimozione delle porte dei bagni per prevenirne un utilizzo inappropriato.

- *Diritto alle comunicazioni con l'esterno*

È stata infine sottoposta all'attenzione del Prefetto la proposta di modifica del regolamento interno, per prevedere la possibilità per i trattenuti di effettuare videochiamate mediante l'utilizzo di telefoni cellulari, propri ovvero messi a disposizione del centro. L'estensione di questa modalità, già prevista per lo svolgimento delle udienze di convalida durante l'emergenza sanitaria, ai colloqui con i propri affetti o con i difensori costituisce una garanzia particolarmente importante alla luce della limitazione della libertà personale e della lontananza delle persone trattenute dal proprio paese d'origine. Già nell'incontro del giugno 2021 il Prefetto di Milano ha accolto favorevolmente la proposta della clinica legale e confermato l'intenzione di modificare conformemente il regolamento interno del CPR. Più di recente, l'ufficio del Prefetto ha comunicato di avere intrapreso i passi necessari ad assicurare la possibilità di effettuare videochiamate in sicurezza e nel rispetto della privacy di tutti i trattenuti (senza cioè

che altri soggetti presenti nel centro siano ripresi), mediante la predisposizione di apposite cabine.

Avere ottenuto la possibilità per i trattenuti nel CPR di effettuare videochiamate costituisce un primo risultato concreto particolarmente significativo nel tentativo di assicurare una migliore tutela delle condizioni di vita all'interno del centro. La decisione della Prefettura di accogliere una delle proposte presentate dagli studenti ha rappresentato per la clinica legale un grandissimo traguardo raggiunto e costituisce un esempio importante di interazione costruttiva che può realizzarsi tra soggetti che, pur con ruoli e prospettive differenti, lavorano su uno stesso tema, nonché del ruolo che l'università può avere con un impegno concreto sul territorio.

Infine, l'attività di clinica legale ha fatto emergere problematiche generali, che trascendono i singoli casi con i quali i team hanno dovuto confrontarsi. Dall'attività di assistenza legale sono scaturite riflessioni di più ampio respiro, tra diritto dell'immigrazione e diritto penale. Queste riflessioni sono state portate all'esterno delle strutture attraverso diversi incontri pubblici, aperti non solo al pubblico accademico, ma anche alla cittadinanza.



# Un laboratorio per il secondo welfare

*“Percorsi di secondo welfare” è il laboratorio attivo dal 2011 nell’ambito del Dipartimento di scienze sociali e politiche dell’Università degli studi di Milano e diretto da Franca Maino. Impegnato nello studio delle forme integrative del welfare pubblico, di aziende, fondazioni e associazioni, il laboratorio ha realizzato in questi anni una mole notevole di attività di formazione e accompagnamento di tali realtà a favore di una compiuta innovazione sociale e del contrasto della povertà e delle disuguaglianze.*

“Secondo welfare” è un’espressione nata dal dialogo fra Maurizio Ferrera, professore di Scienze politiche all’Università degli Studi di Milano, e il giornalista del *Corriere della Sera* Dario Di Vico. Era il 2010, poco a valle della crisi finanziaria partita dagli Stati Uniti. Già allora, in piena recessione, si ragionava sulle falle dello Stato sociale (Welfare State) italiano, notoriamente sbilanciato sulla previdenza e poco efficiente nel tutelare altre aree di bisogno, quali il contrasto alla povertà, le politiche abitative, la conciliazione fra famiglia e lavoro, la sanità e l’assistenza e la promozione del benessere degli anziani. Per questo si pensava che andasse valorizzato un welfare diverso – il secondo welfare, appunto, promosso da privati profit e non profit – che potesse integrare il Primo Welfare di natura pubblica. Nasce così nel 2011 il Laboratorio Percorsi di secondo welfare diretto dalla professoressa Franca Maino del Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell’Università degli Studi di Milano. Negli anni, il Laboratorio si è affermato in seno all’università come una realtà di eccellenza, attivissima nella ricerca scientifica sulle politiche sociali, nelle attività di consulenza e *policy making*, ma anche nella capacità di raccontare al pubblico i risultati della ricerca, sia attraverso incontri pubblici, uscite regolari su testate nazionali, un attivissimo sito di informazione e una newsletter settimanale che offre un panorama molto ricco di analisi e interventi. Il tutto è possibile grazie a un gruppo di lavoro che oggi conta 15 collaboratori stabili, in prevalenza ricercatori e ricercatrici, ma fra i quali ci sono anche giornalisti specializzati in tematiche sociali<sup>1</sup>. Sotto il profilo della terza missione è peraltro interessante che recentemente il gruppo si sia costituito in impresa sociale, con una chiara strategia di crescita economica e di personale, così come di focalizzazione e affinamento degli strumenti di comunicazione e consulenza.

---

1 Nel biennio 2020-2021 le attività di informazione di “Percorsi di secondo welfare” sono cresciute notevolmente: il sito ha oltre 1,8 milioni di visite e circa un milione di utenti unici, la newsletter settimanale ha più di 13.000 iscritti con un tasso di apertura del 35%, i social hanno 33mila follower e le inchieste realizzate per il *Corriere della Sera* sono più di 40. Sempre sotto il profilo della comunicazione va ricordata la partecipazione al progetto europeo “A Brave New Europe” che vede i ricercatori del Laboratorio impegnati a raccontare esperienze di welfare italiane insieme ai giornalisti di SlowNews.

Oltre a fare ricerca e comunicazione, il Laboratorio aiuta soggetti pubblici e privati – ministeri, regioni, sindacati, enti del terzo settore, fondazioni e aziende – che si muovono a vario titolo nel perimetro del welfare. Si tratta di un vero e proprio accompagnamento di queste realtà per aiutarle nella progettazione strategica di interventi innovativi volti a disegnare il welfare del futuro. Negli ultimi anni le attività di consulenza e accompagnamento del laboratorio hanno continuato a crescere nonostante la pandemia, registrando un aumento di risorse e consolidando la propria reputazione verso gli stakeholder e il pubblico. La lista delle consulenze e ricerche finalizzate, in particolare, a migliorare il contrasto alle fragilità economica, sociale, assistenziale ed educativa spazia dalle Regioni Lombardia e Piemonte a fondazioni di origine bancaria come Cariplo, CRC, Compagnia di San Paolo, Cariparma, ad aziende e cooperative, associazioni, network, sindacati ed enti locali. Anche la politica nazionale si serve frequentemente del contributo del Laboratorio. È il caso, per esempio, degli studi per migliorare misure di sostegno come il Reddito di Cittadinanza (RdC), che si è rivelato importante negli ultimi anni per tamponare la crescita della povertà assoluta in Italia nel biennio 2020-21 caratterizzato dalla pandemia di Covid-19, e che oggi riguarda circa 5 milioni e mezzo di persone, pari all'9,5% della popolazione. Su questo fronte, il Laboratorio Percorsi di secondo welfare, insieme a realtà come l'Alleanza contro la povertà (network che riunisce numerose organizzazioni che operano a sostegno degli indigenti), ha dato il proprio contributo di analisi evidenziando recentemente l'utilità di questa misura, ma anche i suoi limiti: come l'esclusione di chi non ha la residenza in Italia da almeno 10 anni, la penalizzazione delle famiglie troppo numerose e la sottovalutazione del fenomeno della povertà lavorativa (*working poor*), esclusa da ogni aiuto ma non per questo meno sofferente. D'altra parte, secondo le più recenti statistiche il RdC sarebbe andato per circa un terzo a chi non ne aveva effettivamente bisogno.

Ciò non toglie che secondo le analisi più recenti il Reddito di Cittadinanza, così come l'Assegno unico e universale per i figli e il Family Act, hanno rappresentato la risposta del welfare pubblico alle conseguenze sociali della crisi pandemica. Ma molto in questo senso stanno facendo anche i soggetti del secondo welfare, vale a dire aziende, fondazioni filantropiche e quelle reti di associazionismo spesso spontaneo e su basi locali che hanno affiancato gli enti pubblici nell'ascoltare e rispondere ai bisogni più impellenti delle comunità colpite dalla pandemia: dalla distribuzione dei pasti all'orientamento ai servizi sanitari, al contrasto della disoccupazione. Secondo Franca Maino «molti osservatori ritengono che la pandemia stia riportando in auge uno Stato sociale preponderante, capace di mettere in campo risorse e competenze tali da tirare le fila di ambiti di intervento che per anni sono rimasti ai margini. La nostra impressione è, invece, che la crisi abbia dato ulteriore centralità ad attori non pubblici nei sistemi

di governance *multistakeholder* chiamandoli ad agire secondo logiche d'azione responsabili, sostenibili e integrative rispetto al Pubblico»<sup>2</sup>.

## Il welfare alla prova della pandemia

La pandemia ha messo alla prova i limiti del welfare tradizionale, ma ha anche innescato reazioni positive da parte di fondazioni, reti associative e realtà imprenditoriali che hanno cercato di tamponare le emergenze più gravi. Sotto questo profilo, il Laboratorio ha condotto nello scorso biennio una indagine approfondita, contenuta nel suo Quinto Rapporto presentato nel gennaio 2022, che ha riguardato sia le risposte del welfare pubblico sia di quello complementare. Si è trattato di risposte importanti ma quasi sempre reattive, dettate dall'emergenza, ma che lasciano inalterata l'insufficienza di base del welfare pubblico, cosa che sottolinea ancora di più la necessità di un secondo welfare. Le politiche pubbliche su sanità, lavoro e scuola hanno rivelato tutta la loro inadeguatezza di fronte alla sfida pandemica, accentuando le disuguaglianze territoriali e sociali già esistenti. La sanità privata è andata ulteriormente aumentando rispetto a quella pubblica, con una spesa diretta da parte dei cittadini (*out of pocket*) pari al 21% del totale nel 2020. Al punto che, come rivelano i dati Istat interpretati dal Banco farmaceutico, nel 2020 le famiglie più povere hanno potuto permettersi una spesa sanitaria pari a meno di un quinto rispetto al resto della popolazione.

Questo ha portato, ad esempio, le famiglie povere del Sud a dimezzare il numero di visite ritenute necessarie. Sul fronte del lavoro, la disoccupazione è tornata a salire nel 2021 al 9,7% contro il 7,1% della media europea, colpendo ancora più duramente donne (10,5%) e giovani<sup>3</sup>. Nella scuola, il passaggio per lunghi periodi alla DAD ha messo a nudo le difficili condizioni abitative e familiari di moltissimi giovani, per i quali la didattica a distanza ha determinato un aumento delle *difficoltà* di apprendimento, considerando l'affollamento di molte abitazioni (42% del totale) e la mancanza di un dispositivo elettronico personale degli studenti (più del 60% del totale) e delle relative competenze informatiche. Ancora più drammatica è stata, come ben noto, la condizione degli anziani, vittime principali del Covid-19. Probabilmente questo è avvenuto anche a causa della particolare situazione della popolazione anziana in Italia, paese fra i più longevi d'Europa e con un tasso molto alto di over 65 non autosufficienti, che possono contare su una assistenza domiciliare molto contenuta (16 ore pro capite), poche RSA pubbliche e che gravano pesantemente sui *caregiver* familiari e su un esercito di oltre un milione di badanti.

2 Si veda il Quinto Rapporto di Percorsi di Secondo Welfare, *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, terzo settore e comunità oltre la pandemia*, a cura di Franca Maino, Giappichelli, 2021.

3 In particolare, il fenomeno dei NEET (*Not in employment, education and training*) riguarda ormai il 25,1% della popolazione italiana fra i 15 e 34 anni.

Come ricordato prima, la spesa sociale italiana è pesantemente sbilanciata sulla previdenza mentre è strettamente deficitaria nelle altre dimensioni del welfare: sanità, lavoro, famiglia e infanzia, povertà, immigrazione e abitazioni. Si pensi che, a fronte della media europea del 6% di edilizia residenziale pubblica, che in Francia tocca punte del 16%, l'Italia manca sostanzialmente di politiche abitative, con un risicco 3,8% di residenze pubbliche. Questo, che è stato definito il “pilastro traballante del welfare state” italiano, è pesato particolarmente, in termini di affollamento e povertà abitativa su bambini e anziani. Confinati spesso in RSA o in casa, gli anziani hanno vissuto a lungo in condizioni disumane di isolamento e solitudine – soprattutto all’inizio della pandemia – per evitare l’altissimo rischio di contagio e mortalità. La durezza di questa esperienza che ha toccato la maggior parte delle famiglie ha avviato una riflessione su nuove forme di abitare della terza età, ad esempio con sperimentazioni di house sharing e co-housing, rese spesso possibili dalle dimensioni delle abitazioni dove vivono anziani soli. Ma soprattutto ha posto l’urgenza – come sottolinea Franca Maino – di «una riforma dei servizi di cura domiciliare per favorire l’*ageing in place*, consentendo almeno agli anziani che lo desiderano di rimanere il più possibile a casa propria. Il tutto attraverso un approccio che integri casa e servizi di *care* multidimensionale, a partire dal presupposto che l’autonomia non dipende solo dalle condizioni personali di salute fisica e mentale, ma anche dall’ambiente circostante»<sup>4</sup>.

Lo shock pandemico, come si diceva, ha generato una potente “risposta immunitaria” del primo e del secondo welfare. Ma come per il vaccino, se le “dosi” non vengono reiterate, le difese tendono a scemare. Soprattutto in mancanza di misure strutturali. L’analisi condotta dal Laboratorio Percorsi di secondo welfare negli ultimi due anni e proposta nel suo Quinto Rapporto rende conto prima di tutto della risposta pubblica. Quella europea, tramite le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha messo a disposizione dell’Italia 191,5 miliardi di euro fra sovvenzioni e prestiti, parte dei quali sono destinati a rafforzare sanità, coesione territoriale, scuola, oltre che le fondamentali transizioni ecologica e digitale. A queste misure legate alle tempistiche degli investimenti e delle riforme del PNRR impostate dal governo Draghi, si accompagnano ulteriori risorse statali (quasi 31 miliardi nel c.d. “fondo complementare”) e la prospettiva di rafforzare misure già ricordate come il Reddito di Cittadinanza, l’Assegno unico e universale per i figli, il Family Act e una pletora di bonus e sostegni di tipo fiscale certamente utili per alleggerire l’impatto dell’inflazione e della guerra in corso proteggendo famiglie e imprese.

---

4 Op. cit. p. 30.

## L'iniziativa dei “privati” a favore del benessere pubblico

L'analisi condotta sul secondo welfare mostra una grande capacità di risposta delle realtà che lo compongono e, anche grazie allo stimolo rappresentato dalla pandemia, una tensione verso una maggiore integrazione fra interventi pubblici e privati. Da questo punto di vista, l'analisi del Laboratorio offre informazioni di dettaglio su tre sfere del secondo welfare: il welfare aziendale, il welfare filantropico e il welfare di prossimità.

Per quanto riguarda la prima, il *welfare aziendale*, una parte delle aziende da tempo investe denaro e servizi per integrare il reddito familiare dei dipendenti, così come a sostenere la genitorialità e la cura dei figli conciliando carichi lavorativi ed esigenze familiari anche attraverso lo smart working. Tema questo che è diventato centrale durante la pandemia per ragioni sanitarie, come l'introduzione di misure per ridurre i rischi di contagio fra il personale. Se la tutela della salute ha avuto nel biennio passato una preminenza assoluta, non bisogna dimenticare che ricadono nella sfera del welfare aziendale anche la previdenza complementare, e che si sta sempre più diffondendo una forma di welfare di questo tipo aperto al territorio che promuove il volontariato dei dipendenti in opere con contenuto sociale e ambientale, e altre misure che riguardano la mobilità sostenibile e altri obiettivi compresi nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (v. nota 5, *infra*).

Il *welfare filantropico* ha come protagoniste le fondazioni nelle loro diverse declinazioni (bancarie, di comunità, di impresa, di famiglia e di partecipazione), che si danno lo scopo di promuovere la coesione sociale, l'educazione e lo sviluppo attraverso il coinvolgimento e la messa in rete di diversi attori locali, pubblici e appartenenti alla società civile e al terzo settore, sostenendo in questo modo interventi innovativi utili ai territori e alle comunità interessate, con risorse non indifferenti. Si pensi che le sole Fondazioni bancarie erogano annualmente risorse per un totale di circa 1 miliardo di euro. La logica della “filantropia strategica” è solitamente quella di finanziare realtà per farle crescere nelle loro capacità gestionali e di innovazione sociale. È un tratto distintivo di questo welfare, almeno nelle intenzioni, quello di essere capacitante, corrispondere soprattutto attraverso bandi competitivi risorse commisurate ai progetti, valutandone i risultati, per farli evolvere in nuove politiche a favore delle comunità. La pandemia non ha mutato la natura di questa filantropia, che ha tuttavia risposto con forza anche al bisogno di aiutare le persone più colpite.

Infine, la pandemia ha fatto emergere ancora di più che nel passato un *welfare di prossimità* che nasce spesso con iniziative dal basso fra diverse realtà civiche, associative e aziendali in collaborazione con le istituzioni per rafforzare il senso di comunità e rispondere ai bisogni non soddisfatti dall'esiguo welfare locale<sup>5</sup>.

5 Secondo Istat la spesa sociale dei Comuni italiani nel 2018 è stata di 7,5 miliardi di euro, 124 euro pro capite, ma nel Sud pari a 58 euro.

È importante notare a questo proposito che l'efficacia degli interventi di assistenza dipende molto dalla capacità di ascoltare e comprendere i bisogni della popolazione a livello locale, coinvolgendola nella co-progettazione di risposte adeguate. Ma anche dalla capacità di comunicare ai gruppi più vulnerabili le opportunità di prestazioni e servizi già disponibili e ad accompagnarli nella loro fruizione. Particolarmente significativo è stato ad esempio il “caso Bergamo” analizzato in modo approfondito in un capitolo del Quinto Rapporto. In una città così duramente colpita nella fasi iniziali della pandemia, e grazie a una amministrazione comunale già abituata a lavorare insieme ad aziende, associazioni e volontari, si è assistito nel biennio preso in esame a un fiorire straordinario di iniziative che da un lato hanno sostenuto le piccole aziende a rischio di chiusura (Progetto Rinascimento), e dall'altro a creare reti di solidarietà, come il progetto DARE, in cui si è assistito alla nascita spontanea di un gruppo di centinaia di volontari che – insieme al banco di solidarietà e al Comune – hanno supportato con donazioni le famiglie in difficoltà del territorio. È stata messa in luce la spontaneità e la fluidità di queste iniziative multi-attore che confermano le potenzialità di questa forma di welfare di prossimità, ma di cui non è ancora possibile verificare la trasformazione in reti e azioni stabili nel tempo.

L'evanescenza di queste azioni dettate dall'emergenza, una certa autoreferenzialità degli interventi che stentano a coinvolgere stabilmente come protagonisti le forze locali e le istituzioni pubbliche di volta in volta interessate dai progetti, e la carenza di un quadro strategico, sono gli elementi di debolezza che ancora caratterizzano, secondo gli esperti interpellati, l'azione del secondo welfare. Riguardo a questo ultimo punto, il Laboratorio ha individuato nei 17 obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, noti come *Sustainable Development Goals* (SDGs), il quadro di riferimento più adatto per orientare i soggetti del secondo welfare verso una strategia di coerente innovazione sociale<sup>6</sup>. È comprensibile

---

6 I 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e i 169 sotto-obiettivi ad essi associati, costituiscono il nucleo vitale dell'Agenda 2030, e comprendono aspetti sociali, sanitari, economici e ambientali. Ovvero: 1. Sradicare la povertà in tutte le sue forme e ovunque nel mondo. 2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare l'alimentazione e promuovere l'agricoltura sostenibile. 3. Garantire una vita sana e promuovere il benessere di tutti a tutte le età. 4. Garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti. 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'autodeterminazione di tutte le donne e ragazze. 6. Garantire la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e servizi igienici per tutti. 7. Garantire l'accesso all'energia a prezzo accessibile, affidabile, sostenibile e moderna per tutti. 8. Promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena occupazione e il lavoro dignitoso per tutti. 9. Costruire un'infrastruttura resiliente, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e sostenere l'innovazione. 10. Ridurre le disuguaglianze all'interno dei e fra i Paesi. 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili. 12. Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili. 13. Adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le loro conseguenze. 14. Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine. 15. Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire

che nei due anni di pandemia gli attori del secondo welfare si siano concentrati su interventi di supporto sanitario, economico e alimentare alla popolazione più vulnerabile. Ma secondo il Laboratorio di Unimi la sfida è passare da una modalità prevalentemente reattiva a un'azione più organica e ben coordinata con il welfare pubblico e omogenea a livello territoriale.

## I buoni esempi: “Valoriamo” e “OsservaBiella”

Gli esempi promettenti non mancano. Due in particolare sono stati messi in luce dal Rapporto: il progetto “Valoriamo” e il progetto “OsservaBiella”, a cui Percorsi di secondo welfare ha partecipato direttamente con compiti di accompagnamento e valutazione. E proprio per questo grazie ad essi è possibile evidenziare aspetti peculiari del *modus operandi* del Laboratorio.

Sostenuto dalla Fondazione Cariplo, “Valoriamo” ha interessato il territorio lecchese dal 2019 al 2022, quindi anche durante la pandemia, ponendosi gli obiettivi di rispondere alla crisi sociale ed economica coinvolgendo aziende e realtà del terzo settore nel trovare lavoro a persone in condizione di vulnerabilità, e nel contempo estendere beni e servizi di welfare aziendale oltre il perimetro delle aziende interessate. Il progetto ha costituito un Fondo gestito dalla Fondazione comunitaria del Lecchese, dotato di due cabine di regia, politica e tecnica, e con la partecipazione di una cinquantina di aziende, associazioni ed enti locali. Anche durante una concitata prima fase – dedicata all’informazione dei servizi esistenti nei territori di Lecco, Merate e Bellano in risposta all’emergenza e ai lockdown – si è avviata una riflessione comune di enti e associazioni di carattere più strategico. Ne è seguita una importante iniziativa (“Costruiamo l’estate”) per mettere a sistema e far conoscere il più possibile i servizi ricreativi ed educativi messi in campo da comuni, associazioni e parrocchie a favore delle famiglie. Nel frattempo, veniva bandito un milione di euro da parte del Fondo per provvedere la fornitura pasti e la sanificazione delle strutture per le vacanze estive dei ragazzi, con il risultato di attivare ancora di più i soggetti coinvolti per arrivare in questa fase all’inclusione di circa 50 persone in difficoltà in lavori stabili e un numero ancora superiore di personale formato per questo tipo di lavoro. Questo esempio di welfare territoriale ha mostrato la possibilità di una solida alleanza fra pubblico e privato nell’aiuto agli strati più vulnerabili della popolazione. È significativa anche la tendenza di questa iniziativa a durare nel tempo, e soprattutto a esplorare una sua completa stabilizzazione nel welfare locale, compito che è stato affidato proprio a Percorsi di secondo welfare, che

---

in modo sostenibile le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e invertire il degrado dei suoli e fermare la perdita di biodiversità. 16. Promuovere società pacifiche e inclusive orientate allo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l’accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli. 17. Rafforzare le modalità di attuazione e rilanciare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile.

ha valutato il progetto accompagnando le varie organizzazioni coinvolte in diverse fasi dello stesso.

Il Laboratorio è stato, ed è, inoltre protagonista del progetto “OsservaBiella” sostenuto dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Biella. Percorsi di secondo welfare ha contribuito alla costituzione di un Osservatorio territoriale che con il tempo possa raccogliere tutti i dati più rilevanti delle condizioni socioeconomiche locali per metterle a disposizione di un vero sviluppo sostenibile del Biellese. In questo senso sono due le condizioni individuate dal Laboratorio per dare più apertura e solidità al progetto: coinvolgere come parte attiva gli attori locali, e prendere come stella polare gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030 (SDGs) prima ricordati. A questo fine una commissione congiunta è arrivata a selezionare, partendo da una prima rosa di 450 indicatori, 160 indicatori che possano dar conto delle condizioni e bisogni locali coerenti con tale Agenda. Compito non facile, vista l’assenza di banche dati esistenti su molte delle dimensioni ricercate. Ad esempio, i dati sulla povertà assoluta e relativa della zona sono stati desunti dalla collazione di diverse fonti ministeriali, regionali e comunali, ma anche associative. Questo ha consentito di avviare una fase conoscitiva di caratterizzazione e ascolto del territorio, fatta di ricerche statistiche ma anche di periodici incontri fra gli attori coinvolti. Nell’autunno 2021 è stato così rilasciato un primo rapporto che ha restituito una fotografia del Biellese letto alla luce degli obiettivi di sviluppo sostenibile, a cui ne seguiranno altre aggiornate su base annuale. Dagli incontri è inoltre emersa la necessità di rapporti tematici sulle questioni ritenute più urgenti, cosa che ha portato, a fine 2021, a un primo rapporto di analisi della condizione femminile locale, soprattutto per quanto riguarda l’occupazione e la conciliazione fra vita personale e lavorativa. A questo ha fatto seguito, nel 2022 un secondo rapporto sulla situazione dei giovani tra istruzione, formazione e lavoro.

«Il rapporto con Percorsi di secondo welfare è stato molto utile, considerando soprattutto la fase di pandemia e di conseguente criticità su molti fronti che si è andata a creare» spiega il segretario generale della Fondazione Cassa di risparmio di Biella. «Insieme a una trentina di altre realtà territoriali abbiamo sviluppato grazie a questa consulenza un cruscotto territoriale che ci ha consentito di sviluppare strategie adeguate. Non solo. A questa attività che andrà costantemente aggiornata sono seguiti specifici “affondi” quali-quantitativi sui giovani e sulla conciliazione vita-lavoro che ci hanno permesso di indirizzare la co-progettazione sul territorio». Sempre secondo il Segretario generale, il rapporto con Percorsi di secondo welfare è considerato dalla fondazione un valore aggiunto anche perché i dati raccolti sono serviti per le strategie dell’ente e per facilitare l’aggiudicazione di risorse finalizzate al territorio.

## Verso un nuovo Stato sociale

L'impostazione di "OsservaBiella" sembra improntata sul motto di Luigi Einaudi "Conoscere per deliberare", che, in un certo senso, rappresenta anche la logica generale che guida le attività di Percorsi di secondo welfare. Da articoli, studi e rapporti del Laboratorio di Unimi emergono, infatti, con chiarezza l'importanza di conoscenza, ascolto e strategia per realizzare iniziative di welfare efficienti, efficaci e impattanti, ma anche una relativa mancanza di questi elementi in molte delle misure che contraddistinguono il nostro sistema. Per questo si sta rivelando particolarmente feconda la collaborazione fra il Laboratorio e diversi enti interessati a sviluppare nuove forme di intervento sociale che possano basarsi su solidi riferimenti teorici, dati aggiornati ed esperienze consolidate per la realizzazione di quello che si può definire "evidence-based welfare".

Proprio partendo da questo approccio, nel Quinto Rapporto sul secondo welfare sono indicate sei potenziali direttrici per lo sviluppo di un "nuovo stato sociale" che non abbia timore dell'ibridazione fra pubblico e privato. Nelle conclusioni del Rapporto Franca Maino le sintetizza così: 1. Migliorare il sistema di conoscenza e la mutualità dei dati a tutti livelli. E intercettare i bisogni preminenti per porli al centro delle policy; 2. Rafforzare il sostegno ai gruppi vulnerabili per limitare la crescita delle disuguaglianze e aumentare l'incisività; 3. Accrescere la capacità di fornire risposte integrate e ridurre il rischio di interventi dispersivi e frammentati; 4. Adottare un approccio sensibile all'innovazione locale, sostenendo la collaborazione fra comuni, ambiti territoriali e attori locali per ridurre risposte disgiunte e competizione per le risorse; 5. Bilanciare gli obiettivi a breve termine con le priorità a lungo termine (ad esempio sostenibilità, resilienza, infrastrutture sociali), con particolare attenzione al divario digitale; 6. Memori della crisi del 2008, i governi regionali e locali dovrebbero essere coinvolti sin dall'inizio nel ripensamento delle politiche di sviluppo locale e di rigenerazione urbana per creare ecosistemi più resilienti all'equilibrio fra urbano e rurale, ai processi di transizione climatica e al divario digitale. Per affrontare meglio gli shock futuri.



## Le attività per l'inclusione dell'Università nelle carceri milanesi

*Il Progetto carcere sostiene i detenuti che si iscrivono a un corso di laurea affiancando a ciascuno come tutor studenti volontari dell'Università di Milano, ma non solo: all'interno delle strutture penitenziarie vengono organizzati convegni, spettacoli e anche seminari e cicli di lezioni, inseriti nel normale programma dei corsi universitari, a cui partecipano insieme studenti ristretti in carcere e studenti in libertà. Aprire il carcere alla comunità esterna ha un vero e proprio valore educativo e attua quanto prevede fin dal 1975 la legge che ha riformato l'ordinamento penitenziario.*

Il “Progetto carcere” dell'Università di Milano propone un'ampia serie di attività rivolte ai contesti carcerari per sostenere i detenuti che vogliono iscriversi a un corso di laurea e studiare, benché in condizioni di restrizione della libertà. Sono coinvolte in modo particolarmente intenso le case di reclusione di Opera e di Bollate, le cui porte periodicamente si aprono per accogliere intere classi di studenti dell'università che seguono seminari e cicli di lezioni, appositamente tenuti in carcere, insieme agli studenti sottoposti a misure di restrizione: un caso unico in Italia.

L'obiettivo delle molte attività che compongono il progetto è rendere il carcere un'opportunità di rinascita e un luogo da cui ripartire, contribuendo alla rieducazione dei detenuti e garantendo loro il diritto allo studio, che in quanto cittadini non hanno mai perso. Il Progetto carcere vuole contribuire a generare lo sviluppo di un più compiuto senso di giustizia; di una più efficace azione di reinserimento – come sancito dall'articolo 27 della Costituzione, che prescrive che le pene “devono tendere alla rieducazione del condannato” – e a favorire una maggior inclusione sociale dei cittadini privi di libertà. E lo fa con modalità che vanno oltre il semplice supporto ai detenuti che vogliono prendere una laurea: coinvolge infatti profondamente gli studenti dell'università in una impegnativa attività di volontariato e offre occasioni di frequenza congiunta tra studenti ristretti e in libertà all'interno delle strutture carcerarie.

Il progetto, partito con cinque persone in carcere iscritte all'Università di Milano, oggi coinvolge circa 135 tra chi è sottoposto a misure restrittive, mentre negli anni ha visto la partecipazione di centinaia di studenti dell'Università di Milano sia come partecipanti ai corsi tenuti in carcere sia in funzione di tutor degli studenti detenuti. Il tutto nasce nel 2015 e ha le sue radici nella attività dei docenti che si recavano saltuariamente nel carcere per consentire ai pochi detenuti iscritti a un corso di laurea di sostenere gli esami. Stefano Simonetta, docente di Storia della filosofia medioevale («Un periodo in cui finire in carcere perlopiù significava morire nel giro di poco», commenta), alla cui iniziativa e tenacia si deve questo progetto

di cui oggi è referente di Ateneo, racconta di essere stato colpito dall'atteggiamento degli studenti che sostenevano l'esame in carcere: gli unici studenti, contrariamente al solito, che non avrebbero mai voluto che le domande finissero. Simonetta ricorda come gli studenti raccontassero anche di studiare di notte, chiusi nei bagni con un lumino per non disturbare i compagni di cella, perché di giorno lavoravano per pagare le tasse universitarie. In un contesto reso più difficile anche dal fatto che studiare in carcere era spesso visto dai compagni di detenzione come una sorta di connivenza con le istituzioni, di pretesto per ottenere favori.

Da questa originaria esperienza è nato l'impulso a organizzare un'attività specifica rivolta agli studenti universitari sottoposti a misure restrittive, che sia li sostenesse nello studio, sia incoraggiasse altri a intraprendere questa strada.

Per dare una struttura più certa all'ampio insieme di attività proposte e stabilire una base di regole concordate e chiare, che potesse facilitare le relazioni con le direzioni dei singoli carceri e rendere più fluida la gestione dei passaggi tra esterno ed interno delle strutture penitenziarie (scambi sempre difficoltosi per motivi che è facile immaginare), nel 2015 l'Università di Milano e l'Amministrazione penitenziaria regionale (PRAP) hanno siglato una convenzione-quadro apposita, che è poi stata rinnovata nel 2018 e nel 2021.

## **Molte agevolazioni per chi vuole iscriversi a un corso di laurea**

I principali obiettivi del progetto sono dare sostegno agli studi universitari dei detenuti, prevedendo al contempo attività formative per gli studenti universitari e proponendo loro attività di volontariato nelle vesti di tutor, per affiancare i compagni di studio in carcere. Questo prevede di elaborare progetti di studio e di ricerca, con il coinvolgimento dei detenuti, e di organizzare convegni, cicli di lezioni, seminari, mostre e spettacoli teatrali che si tengono all'interno degli istituti penitenziari. L'attività include la formazione dei dipendenti dell'amministrazione penitenziaria, anche con corsi di aggiornamento.

Grazie al Progetto carcere, agli studenti sottoposti a misure restrittive oggi è consentito:

- iscriversi a uno dei corsi universitari accessibili a condizioni economiche agevolate: dal 2016 la retta universitaria per chi è in regime di restrizione è stata azzerata, resta da pagare solo l'imposta di bollo regionale di 156 euro; questo è stato deciso sia considerando che uno studente in carcere non può sfruttare la maggior parte dei servizi offerti agli iscritti dall'Università sia come forma di sostegno allo studio, che ha consentito a un numero maggiore di detenuti di accedere ai corsi;

- usufruire delle attività di tutoraggio per l'assistenza allo studio, svolte da studenti dell'università che a titolo puramente volontario scelgono di partecipare a questa esperienza, affiancando per almeno un semestre un compagno di università che studia in carcere;
- seguire laboratori e moduli didattici tenuti all'interno delle case circondariali e di reclusione, a cui partecipano un pari numero di studenti dell'Università di Milano non sottoposti a misure restrittive;
- accedere a condizioni di prestito agevolato (lo stesso riservato ai docenti) al sistema bibliotecario di Ateneo;
- svolgere gli esami di profitto e laurea all'interno della struttura penitenziaria, nel caso non possano ottenere permessi per l'uscita.

Ai detenuti iscritti a corsi universitari sono garantite anche alcune facilitazioni durante la detenzione: sono assegnati, ove possibile, a camere e reparti adeguati allo svolgimento dello studio, e per loro sono resi disponibili appositi locali comuni. Qualsiasi detenuto, in qualunque regione d'Italia, voglia iscriversi alla Statale di Milano può fare domanda di trasferimento in uno dei due carceri di Opera e Bollate, che costituiscono il polo universitario penitenziario dell'Università stessa.

Ad alcuni studenti in regime di detenzione è consentito usufruire di permessi di uscita per motivi di studio e questo rende loro possibile seguire le lezioni e/o studiare nelle biblioteche e nelle sale studio universitarie<sup>1</sup>.

Per evitare il rischio di iscrizioni strumentali, dopo il primo biennio di studi, a ogni studente in carcere è richiesto, per continuare a poter usufruire dell'esenzione dalle tasse universitarie, di aver conseguito un minimo di 18 crediti nei primi due anni (corrisponde a due-tre esami), salvo motivate eccezioni.

## **Il carcere apre le porte a classi di studenti esterni**

A partire dal 2016, grazie al Progetto carcere, l'Università di Milano ha organizzato la propria offerta formativa rivolta agli studenti per cui uscire dal carcere non è possibile, scegliendo di effettuare una parte, benché piccola, dell'attività didattica all'interno degli istituti penitenziari.

L'offerta è strutturata attraverso cicli di dieci lezioni, sotto forma di laboratori, che si svolgono una volta alla settimana presso le strutture carcerarie e vedono – caso unico in Italia – la partecipazione di classi miste, composte da studenti sia interni alle strutture stesse che esterni (la frequenza di ogni laboratorio è facoltativa e vale tre crediti). Questi laboratori – filosofici, giuridici, letterari, teatrali, di scrittura e narrazione, di teoria dell'immagine, di storia delle relazioni internazionali – coinvolgono docenti dell'università, che vi partecipano con un singolo contributo o svolgono l'intero ciclo come parte del loro impegno

---

<sup>1</sup> La facoltà è prevista dall' art. 21 dell'Ordinamento penitenziario.

didattico ufficiale. Nel tempo si è passati dai due corsi iniziali (a Bollate) nell'anno accademico 2016-17, ai sette corsi dell'anno accademico 2021-22 (due a Bollate, tre a Opera e uno al carcere minorile Beccaria). La partecipazione media ai laboratori è di 40-50 studenti, la cui risposta al progetto è straordinaria (tra gli studenti esterni le richieste sono oltre il doppio dei posti disponibili). Di norma, le lezioni si tengono nelle sale teatro, di cui tutte le carceri coinvolte nel progetto sono dotate, con gli studenti seduti in circolo sul palcoscenico<sup>2</sup>. Da notare che due dei laboratori tenuti nell'anno accademico 2017-2018 si sono rivolti ai detenuti appartenenti al circuito di Alta Sicurezza del carcere di Opera: il Ministero non aveva mai autorizzato prima un'esperienza di questo genere nel nostro Paese.

L'attività seminariale non è rivolta solo agli studenti iscritti all'università, ma a tutti i detenuti interessati: è stata infatti organizzata su diversi livelli di comunicazione, in modo da poter raggiungere un pubblico variegato indipendentemente dal retroterra formativo. Per esempio, uno dei seminari del 2019 è stato "Alimenti geneticamente modificati: il mito e la scienza", su uno dei dibattiti più animati dell'ultimo ventennio: l'attività è stata pensata in modo da avere, in ogni giornata, sia una parte seminaristica sia una parte di condivisione delle idee e di attività pratiche. Ci sono stati casi in cui proprio la frequenza ai seminari ha spinto detenuti non in possesso del titolo di studio necessario a iscriversi all'università a conseguire il diploma per poi iscriversi.

Per incentivare l'avvio del percorso universitario dei detenuti, dal giugno 2016 l'Università promuove e organizza ogni anno nelle carceri cittadine (con l'aiuto del centro per l'orientamento COSP e dei dipartimenti coinvolti nel progetto) un Open Day in cui vengono presentati tutti i corsi di laurea accessibili.

## **La rete di tutor che affianca gli studenti in carcere**

Parte integrante del Progetto carcere – con un contributo eccezionale da parte degli studenti dell'Università – è la rete di tutor, ovvero studenti dell'università che affiancano i nuovi immatricolati a Bollate, a Opera e a San Vittore (come pure negli istituti di pena limitrofi che ospitano iscritti all'Università di Milano: Monza, Pavia, Vigevano, Voghera).

Ogni studente in regime di restrizione è affiancato lungo tutto il suo percorso universitario da un tutor, ovvero da uno studente esterno, che gli viene assegnato

---

2 Nelle fasi più acute della pandemia, quando gli spostamenti erano impossibili o fortemente limitati, si è comunque garantita la continuità delle attività formative come pure quella degli esami di profitto ricorrendo alla didattica a distanza o mista, nel caso del carcere di Opera – dove l'ateneo ha provveduto all'installazione di un proprio router e all'adeguamento degli impianti nel teatro dove si tengono le lezioni – e all'invio settimanale delle registrazioni degli incontri fatti su Teams, nel caso di Bollate, ove l'emergenza sanitaria è stata più grave e la rete era più debole. Appena è stato possibile l'attività in presenza è comunque ripresa.

nel momento in cui manifesta l'intenzione di seguire un corso; il tutor si reca da lui almeno due volte al mese, con il compito di fornirgli supporto e assistenza per la scelta degli esami, aiutarlo a recuperare il materiale didattico (dispense o appunti delle lezioni che lo studente in carcere nella maggior parte dei casi non può seguire), a organizzare lo studio, a prendere contatti con i docenti in vista degli appelli e a stendere il piano di studio (spesso lo studente libero e quello carcerato alla fine cominciano a preparare gli esami insieme, scrivono relazioni insieme, talvolta lo studente esterno chiede di dare l'esame in carcere insieme al compagno che segue). Di norma, non c'è un rapporto di uno a uno tra tutor e studente, ma si assegnano due o tre tutor a due studenti, in modo che possano alternarsi. Per facilitare l'accesso al materiale didattico tra l'altro nel 2017 è stato siglato un accordo con la Direzione servizio bibliotecario di ateneo, che ha reso possibile l'avvio di un nuovo servizio di prestito agevolato per gli studenti detenuti, che fra i punti principali prevede la possibilità di delegare i propri tutor al ritiro dei volumi e il raddoppio della durata di tutti i tipi di prestito.

La partecipazione degli studenti a questa attività di volontariato è sempre stata entusiastica, tanto che le richieste superano ogni anno di quattro volte i posti disponibili. Gli studenti sono selezionati sulla base delle singole competenze richieste (ad esempio vi sono tutor specifici per le singole Lingue e Letterature straniere), preferibilmente all'interno dello stesso corso di laurea, ma se è impossibile di un corso affine (in tal caso si sceglie un tutor con maggiore esperienza). Lo spirito con cui gli studenti-tutor si accostano al progetto è di natura volontaria, ma quanti ne fanno richiesta possono ottenere il riconoscimento di tre CFU per l'attività svolta, previo parere favorevole del collegio didattico. La rete dei tutor – trasversale alle diverse discipline di provenienza – è in questi anni cresciuta notevolmente sia in termini quantitativi sia qualitativi, diventando un importante punto di riferimento anche a livello nazionale. L'intensa attività sul campo ha permesso infatti di raccogliere un bagaglio di conoscenze e di esperienza unico nel panorama italiano<sup>3</sup>.

Il gruppo dei tutor si è dotato anche di una pagina su Facebook<sup>4</sup> e su Instagram, pagine che attraverso documenti e soprattutto grazie alle testimonianze dirette di detenuti e tutor trasmettono con grande vivacità e calore tutto il valore del progetto; si passa dal video del giorno della laurea di uno studente ristretto, con tanto di corona d'alloro di prammatica e salto della siepe del

---

3 Per valorizzare queste competenze, un gruppo di tutor senior ha organizzato per l'anno accademico 2021/2022 un ciclo di incontri formativi dal titolo "Oltre i limiti: formare e formarsi in carcere". Il progetto vuole raccogliere, sistematizzare e trasferire le conoscenze acquisite in questi anni, attraverso una serie di lezioni dedicate a temi legati al progetto: dalla funzione della pena al sistema di tutela dei diritti, dai diversi ruoli degli operatori penitenziari al valore dell'istruzione in carcere. Gli incontri sono destinati prioritariamente ai tutor e agli aspiranti, ma sono aperti a tutti.

4 [Facebook.com/progettocarcereunimi](https://www.facebook.com/progettocarcereunimi)

cortile centrale in via Festa del Perdono, alle tante testimonianze di chi segue i corsi dal carcere: «Un compagno di carcere mi ha detto “Se anche ti laurei sarai sempre un ex detenuto”, e io gli ho risposto “Sì, sarò un ex-detenuto, ma sarò anche un dottore”»; «Non dico di essere libero, ma di sentirmi libero, perché la cultura mi dà la possibilità di confronto con persone di cultura»; «Vi scrivo da uomo libero: sono stato scarcerato e vi ringrazio molto di avermi dato la possibilità di studiare benché fossi detenuto». Quanto ai tutor, anche dalle loro testimonianze emerge la profondità di questa esperienza: «Ho visto con i miei occhi l'effetto straordinario che lo studio e l'attivazione del pensiero critico hanno sulla vita di esseri umani»; «Ho capito che non esistono volontari: questa attività è importante tanto per gli studenti ristretti quanto per i tutor, gli educatori o gli insegnanti perché ci permette di vivere, conoscere e interagire con un luogo che dà tantissimo a livello sociale e soprattutto a livello umano».

Negli ultimi tre anni il costante espandersi della rete dei tutor ha suggerito dapprima di istituire alcune figure di senior tutor (con tre contratti di collaborazione a 400 ore banditi dal COSP), che affiancassero il referente di Ateneo nel coordinare tutte le attività di tutoraggio; in seguito si è stabilito di affidare questo compito a due unità di personale interamente dedicate al Progetto carcere, che dal luglio 2021 fanno riferimento alla direzione generale (la sede dell'ufficio è subito a sinistra dell'ingresso principale dell'università in via Festa del Perdono).

Tabella 2

<b>Progetto carcere: qualche dato in cifre (2022)</b>	
Studenti in carcere iscritti a corsi di laurea triennale	116
Studenti in carcere iscritti a corsi di laurea magistrale o a ciclo unico	19
Esami sostenuti complessivamente dagli studenti in carcere (ultimo triennio)	280
Studenti in carcere giunti alla laurea triennale	8
Studenti in carcere giunti alla laurea magistrale	3
Detenuti iscritti ai corsi universitari di origine straniera	20%
Detenuti iscritti ai corsi universitari in regime di alta sicurezza	17%
Detenuti iscritti ai corsi universitari che beneficiano di misure alternative	8%

## **Le attività con il carcere al centro di iniziative culturali**

Nel corso del triennio 2018-2021 (nonostante l'emergenza sanitaria legata al Covid-19) all'interno della Statale sono state realizzate molte iniziative culturali sulla tematica del carcere, con il coinvolgimento di numerosi ospiti delle strutture carcerarie cittadine: mostre fotografiche, rappresentazioni teatrali, concerti. Da ricordare in particolare il Concerto per il giorno della memoria tenuto a Opera il 27 gennaio 2020, in collaborazione con MilanoMusica, con

l'esecuzione del *Quartetto per la fine del Tempo* di O. Messiaen da parte dell'Icarus Ensemble, oltre a tavole rotonde, conferenze e presentazioni di libri.

Ogni anno, in particolare, c'è una sezione di BookCity Statale dedicata al tema dei libri e del carcere, che nel 2018 ha visto il coinvolgimento anche degli altri atenei cittadini, in una tavola rotonda dal titolo "Fine pena, prima. L'Università quale catalizzatore di cammini di libertà responsabile", mentre per l'edizione 2019 è stato proposto un evento dal titolo "Raccogliere da terra la chiave, grazie ai libri" con la presenza – fra gli altri – dello scrittore Marco Malvaldi. Dal principio del 2021 si è prestata crescente attenzione anche alle attività del progetto che rientrano nella Terza Missione.

A partire dal 2016, anno delle celebrazioni shakespeariane e del Festival Shakespeariano, ogni novembre le due docenti della cattedra di Storia del teatro inglese, Mariacristina Cavecchi e Margaret Rose, hanno organizzato un laboratorio teatrale al Beccaria in collaborazione con la compagnia di teatro Puntozero, il dipartimento di Scienze giuridiche Cesare Beccaria e la Cooperativa per la mediazione dei conflitti Dike.

Il laboratorio, dal titolo "La Statale al Bekka", dura circa un mese e coinvolge studenti dell'università, giovani detenuti dell'area penale interna ed esterna e attori della compagnia. La particolarità del lavoro è la rilettura e riscrittura da parte del gruppo di un testo shakespeariano, ogni anno diverso, grazie anche all'intervento di ospiti che contribuiscono a offrirne una prospettiva multidisciplinare. Il progetto si propone di abbattere le barriere carcerarie in modo creativo, facendo conoscere alla cittadinanza una realtà spesso ignorata. Negli spettacoli sono state toccate molte tematiche sociali. Il progetto ha ricevuto finanziamenti da più realtà oltre all'Università, come la compagnia The Hip Hop Shakespeare Company patrocinata da Sir Ian McKellen, il British Council di Milano, il Comune di Milano e la compagnia Puntozero. Ogni anno il laboratorio si conclude con uno spettacolo offerto alla cittadinanza. In un paio di edizioni, la presenza di giornalisti in sala ha dato riscontro mediatico al progetto.

## **L'attività rieducativa e di prevenzione**

Oltre alla formazione e alla recitazione, l'università nel contesto del Progetto carcere ha svolto e svolge una serrata attività rieducativa e di prevenzione.

Ne fanno parte il progetto "SAViD" (Stop Alla Violenza Domestica), che è portato avanti dal dipartimento di scienze biomediche per la salute, nato nel 2010 presso la cattedra di criminologia dell'Università. Il progetto si fonda sulla convinzione che gli autori di violenza non debbano essere "curati", ma debbono essere spinti a capire che la violenza è espressione di un modo distorto di vedere le donne e la relazione di coppia e dell'incapacità a riconoscere, contenere e gestire le proprie emozioni.

C'è poi il progetto “Simurgh – Conoscere e gestire il pluralismo religioso negli istituti di pena lombardi”, tenuto dal Dipartimento di scienze giuridiche nel triennio 2017-2019 e cofinanziato dalla Fondazione Cariplo, che si pone nell’ottica della sensibilizzazione verso culture diverse. Lo scopo è quello di rendere maggiormente consapevoli della diversità religiosa e prevenire il rischio di radicalizzazione. L’esperienza maturata con il progetto “Simurgh” è servita all’Università per continuare a proporre progetti sugli stessi argomenti, come i corsi di alta formazione del progetto “PriMED – Prevenzione e interazione nello spazio Trans Mediterraneo”, ideato per il personale di prefettura, questura, polizia locale e altre istituzioni. Infine, analoghi obiettivi sono stati perseguiti dal progetto “Future – From understanding to countering religious extremism”, che si rivolge agli studenti del corso di laurea in giurisprudenza: didattica e ricerca si proiettano nella società civile interagendo con le diverse figure professionali e con gli attori sociali più impegnati nel contrasto alla radicalizzazione violenta, come autorità di pubblica sicurezza, esperti di criminalità informatica, magistrati, avvocati e leader di comunità religiose.

In tutti i progetti ogni recluso è intervenuto in maniera costruttiva nel dialogo, sia spontaneamente che stimolato dall’ambiente, portando sia esperienze che opinioni personali: ciò ha contribuito a rendere i reclusi protagonisti del proprio percorso di rieducazione e non passivi soggetti di punizione.

## **“Vorrei che si laureassero tutti”**

Una riflessione sui risultati ottenuti dal Progetto carcere dell’Università di Milano può iniziare sicuramente da qualche dato. Il numero degli studenti ristretti iscritti alla Statale è costantemente cresciuto. In sei anni sono passati da cinque a 135, detenuti principalmente in cinque istituti: la Casa di Reclusione di Opera, la Casa di Reclusione di Bollate (maschile e femminile), la Casa Circondariale di Milano – San Vittore, la Casa Circondariale di Pavia – Torre del Gallo, la Casa di Reclusione di Vigevano.

Si tratta di oltre il 10% degli studenti carcerati iscritti all’università in tutta Italia, il che pone l’Università di Milano al primo posto per quantità di studenti ristretti che frequentano i corsi universitari. Come racconta il professor Simonetta, il direttore di uno dei carceri coinvolti un giorno gli chiese tra il serio e il faceto: «Ma professore, qui gli studenti che vogliono laurearsi sono sempre di più: a quanti vuole arrivare?». Al che la risposta fu: «Per me anche tutti». Da notare che alcuni tra i detenuti studenti sono ristretti in regime di 41bis (ovvero in condizioni di isolamento particolarmente stretto per reati di tipo mafioso) e una porzione rilevante sono condannati all’ergastolo.

I corsi di studio coinvolti coprono tutte le dieci facoltà della Statale, con una certa prevalenza di filosofia e scienze agrarie, ma si contano anche iscritti a scienze farmaceutiche, fisica, storia e altri corsi. Il numero di esami di profitto

svolti nel triennio, a dispetto delle rilevanti difficoltà determinate dalla pandemia scoppiata nella primavera del 2020, supera i 280. Le differenze nell'andamento degli studi sono marcate, come è facilmente comprensibile, ma oltre il 50% degli studenti ristretti coinvolti nel progetto ha conseguito nell'ultimo anno un numero di crediti compreso fra 10 e 45. In media gli studenti ristretti danno tre-quattro esami all'anno, un ritmo sostanzialmente non molto lontano da quello degli studenti in libertà. Anche la media dei voti è sostanzialmente allineata a quella degli studenti esterni. Nel corso del Progetto otto studenti ristretti sono giunti alla laurea triennale e tre alla magistrale, in questo caso in Scienze filosofiche.

## Un progetto che può cambiare la vita delle persone

In alcuni casi i risultati del Progetto carcere sono stati molto concreti e documentabili nel dare nuove opportunità alla vita dei partecipanti. Grazie al corso sulla relazione tra uomo e animale in carcere un detenuto, dopo un permesso per lavoro come operatore cinofilo presso un canile della provincia di Milano, ha ottenuto l'uscita in affidamento presso una pensione per cani di Casalpusterlengo. Un altro continua a lavorare nel mondo degli animali, dopo aver conseguito una laurea magistrale in biodiversità nel 2018 presso l'Università. In generale, è aumentato il numero di detenuti che escono dal carcere per svolgere attività lavorative.

Una forma interessante di misurazione dei risultati è stata realizzata per il progetto SAViD, contro la violenza domestica. È importante considerare che è dimostrato che i programmi di trattamento dei Centri d'ascolto, se portati a termine, abbassano di molto il rischio di recidiva di questo reato. In questo contesto l'ammissione di responsabilità rappresenta il passo principale per la cessazione dei comportamenti violenti e assume valore prognostico. Tra i 64 partecipanti al progetto, l'ammissione di responsabilità riguardante il reato di violenza domestica commesso è passata dal 9% precedente al corso all'81% dopo il corso. Il 35% dei soggetti, dopo aver concluso il percorso al SAViD, ha sentito il bisogno e scelto autonomamente di proseguire il proprio cammino presso strutture specialistiche per affrontare i propri problemi personali, anche intraprendendo psicoterapie individuali o di gruppo.

Per quanto riguarda l'effetto del progetto sulla vita del carcere, Roberto Bezzi, responsabile dell'area educativa dell'istituto penitenziario di Bollate, sottolinea come l'apertura del carcere alla comunità esterna abbia di per sé un vero e proprio valore educativo. Per questo la legge che nel 1975 ha riformato l'ordinamento penitenziario<sup>5</sup> prevede esplicitamente che ciò sia realizzato, ricorda. Come tutti i luoghi chiusi, spiega Roberto Bezzi, anche il carcere tende a

---

5 Legge 26 luglio 1975, n. 354.

generare un insieme di regole interne, che possono dare luogo a una sottocultura autoctona: un fenomeno che può ostacolare in modo significativo il reinserimento sociale della persona detenuta una volta scontata la pena. Il contatto con l'esterno rompe questo schema, porta nuovi discorsi, aria nuova. Per chi è detenuto il contatto con persone, magari coetanei, che vengono dall'esterno e portano valori e prospettive diverse è una fonte di arricchimento estremamente importante: tanto più che spesso i detenuti provengono da contesti sociali molto poveri di risorse. L'esperienza con l'università coinvolge anche i detenuti non iscritti ai corsi, che possono comunque seguire i seminari, creando un clima migliore in tutto l'istituto: chi si era sempre sentito diverso, emarginato dalla società, può scoprire opportunità alternative confrontandosi con persone che hanno fatto scelte diverse dalle sue, ma ora si ritrovano a condividere le stesse esperienze. Nel tempo, sono aumentati non solo i detenuti che si iscrivono all'università, ma anche quelli che grazie alle nuove competenze accedono a inserimenti lavorativi esterni. La presenza di numerosi detenuti iscritti all'Università, sottolinea infine Bezzi, ha inciso anche sull'organizzazione dell'Istituto: un'operatrice della cooperativa Articolo 3 è dedicata proprio al supporto e alla facilitazione dei detenuti studenti universitari.

Per quanto riguarda l'Università di Milano, la presenza del Progetto carcere inizia a comparire tra le motivazioni per cui gli studenti la scelgono, spostandosi da altre sedi.

# La medicina da un punto di vista inclusivo

*Il DAMA è un progetto nato per assistere al meglio le persone con disabilità che entrano in contatto con la struttura ospedaliera. Non con nuovi presidi medici ma con un nuovo punto di vista sulle persone e i loro particolari bisogni. Questo approccio ha riverberato i propri effetti positivi su tutti gli attori coinvolti nel progetto, anzitutto sui pazienti e i loro familiari che hanno trovato una assistenza adeguata ma anche sull'ospedale e sull'università che nel tempo ne hanno adottato la prospettiva inclusiva e riprogrammato le proprie attività per centrare un obiettivo radicale: rimuovere qualsiasi ostacolo che si frappone tra i cittadini e il diritto alla salute.*

Il DAMA (Disabled Advanced Medical Assistance) è uno spazio di assistenza sanitaria dedicato alle persone con disabilità e difficoltà nella comunicazione nato con l'intento di attuare l'articolo 32 della Costituzione italiana che recita: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività».

Il sistema sanitario italiano, per garantire il diritto alla salute, si è dotato nel tempo di strutture e procedure uniformi disegnate intorno a un particolare tipo di cittadino, quello medio. Il paziente standard. Mentre per la persona con disabilità grave o gravissima, in particolare per chi presenta disabilità intellettive, che sono per lo più caratterizzate da deficit comunicativi e disturbi comportamentali, non è prevista una accoglienza specifica. L'organizzazione ospedaliera offre percorsi altrettanto standard che, in assenza di flessibilità, si trasformano in ostacoli spesso insormontabili per pazienti che invece richiedono un'estrema attenzione alla personalizzazione della diagnosi e della cura.

Nel 2016 una indagine di *Spes contra Spem* sui percorsi ospedalieri delle persone con disabilità ha mostrato che «solo due ospedali su dieci prevedono spazi dedicati all'assistenza per le persone con disabilità intellettiva, motoria e sensoriale»<sup>1</sup>. Mancano anche i punti di accoglienza per le persone con disabilità, le mappe a rilievo per persone non vedenti, i locali attrezzati o i percorsi adatti per visitare le persone con disabilità intellettiva o cognitiva che giungono in pronto soccorso. In generale non esistono dati sul numero di persone con disabilità senza i quali è impossibile per un territorio programmare un'assistenza adeguata né dati che consentano di verificare l'adeguatezza delle strutture o l'appropriatezza dei percorsi diagnostici e terapeutici offerti.

Una situazione confermata dalle indagini condotte dall'Organizzazione mondiale della sanità secondo cui le persone con disabilità hanno probabilità molto maggiori rispetto al resto della popolazione di trovare operatori e strutture

---

1 *Indagine conoscitiva sui percorsi ospedalieri delle persone con disabilità*, Spes contra spem, Milano, 2016  
url: [http://www.sossanita.it/doc/2016\\_04\\_disabili\\_ospedale.pdf](http://www.sossanita.it/doc/2016_04_disabili_ospedale.pdf)

inadeguate, di veder negato l'accesso a cure sanitarie e di essere trattate senza rispetto.<sup>2</sup> Una mancanza di diritti che si riverbera sulla salute. Vari studi hanno dimostrato che le persone con una minore capacità descrittiva e analitica della propria nuova o vecchia condizione, hanno una probabilità maggiore di avere complicanze causate da appendiciti non prontamente diagnosticate e sono ben documentati casi di persone con disabilità decedute a causa di carenze o trattamenti clinici non appropriati<sup>3</sup>.

Appare chiaro che per dare attuazione all'articolo 32 della Costituzione e all'articolo 25 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 («Gli Stati Parti riconoscono che le persone con disabilità hanno il diritto di godere del migliore stato di salute possibile, senza discriminazioni fondate sulla disabilità»)<sup>4</sup> è necessario un cambio di prospettiva, come reclamato da molte associazioni di pazienti e famigliari. Le persone con disabilità non hanno bisogni speciali, perché non sono persone speciali, ma persone umane che soffrono di alcune limitazioni: esistono quindi differenti modalità di fruizione di questi diritti ed è un dovere della società mettere tutti nelle condizioni di poterne godere. Nel 2001 il DAMA ha colto questa necessità.

## Nascita del progetto

Il progetto DAMA è stato avviato nel 2000, in fase sperimentale, in seno all'ASST Santi Paolo e Carlo, sede di un polo didattico della Facoltà di medicina dell'Università Statale di Milano, che ha accolto le istanze della Lega per i diritti delle persone con disabilità (Ledha), un'associazione che riunisce le famiglie di persone con disabilità. Centrato intorno a un concetto di benessere non medicalizzato in cui la presa in carico non è limitata al singolo episodio ma è il primo momento di una continuità assistenziale, il DAMA ha realizzato un modello di accoglienza e di assistenza medica innovativo, che ancora oggi non ha molti eguali in Italia e nel mondo.

Come spiega Filippo Ghelma, attuale direttore del DAMA, «le famiglie avvertivano nel quotidiano la difficoltà della struttura ospedaliera a garantire loro un'assistenza sanitaria pari a quella delle altre persone. E non si riferivano alle visite legate alla propria disabilità ma semplicemente alla possibilità di utilizzare

2 *Disability and health*, WHO, 2021, url: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>

3 Reeves P. et al, *Brief Report: Association of Complicated Appendicitis in Children with Autism Spectrum Disorders*, "Journal of Autism and Developmental Disorders", 50 (2021), pp 1-6, url: [https://www.researchgate.net/publication/340672472\\_Brief\\_Report\\_Association\\_of\\_Complicated\\_Appendicitis\\_in\\_Children\\_with\\_Autism\\_Spectrum\\_Disorders](https://www.researchgate.net/publication/340672472_Brief_Report_Association_of_Complicated_Appendicitis_in_Children_with_Autism_Spectrum_Disorders)

4 La Convenzione O.N.U. sul diritto alle Persone con disabilità, 2006, url: <https://web.archive.org/web/20101130043430/http://unric.org/html/italian/pdf/Convenzione-disabili-ONU.pdf>

in modo diverso quanto c'è già in tutti gli ospedali. Perché il vero problema non è cosa fare ma come farlo».

L'offerta di una competenza medica affiancata da capacità di ascolto, comunicazione, valorizzazione del *caregiver* e procedure ritagliate su ogni singola persona, ha intercettato rapidamente i bisogni delle famiglie. «Fin da subito abbiamo avuto molti più accessi rispetto a quanto previsto», ricorda Ghelma, «senza bisogno di pubblicità, è bastato il passaparola tra le famiglie, che sono arrivate prima da Milano, poi da tutta Italia».

Al termine del primo anno sperimentale è stato chiesto il coinvolgimento della Regione Lombardia che, nel 2001, ha formalizzato l'istituzione del progetto e assegnato gli stanziamenti finanziari con le relative voci di spesa e definito gli ambiti di intervento: costituzione di un archivio clinico digitale; introduzione del tema disabilità nei percorsi formativi universitari; partecipazione a programmi di ricerca clinica e di base; opera di comunicazione e disseminazione presso il grande pubblico<sup>5</sup>.

Dal 2004 DAMA è diventata una Unità dipartimentale stabile dell'ospedale San Paolo, sede del polo universitario della Facoltà di medicina e chirurgia e del Dipartimento di scienze della salute dell'Università degli Studi di Milano, con un'équipe multidisciplinare autonoma, formatasi interamente presso Unimi.

I risultati ottenuti nel triennio di sperimentazione e la valutazione della commissione regionale sono stati recepiti ed espressamente citati nel piano socio-sanitario 2007-2009 della Regione: DAMA è oggi un fiore all'occhiello della sanità lombarda.

## Come funziona

Il cuore del DAMA, il suo modello organizzativo, è basato su un assunto: adattarsi alle persone. È il compito del gruppo di medici e infermieri del DAMA che sono il riferimento sia per gli utenti sia per gli operatori dell'ospedale. Questa équipe deve fare in modo che le scelte diagnostiche e terapeutiche siano percorribili e sostenibili, perché da questo dipende il buon esito della presa in carico delle persone con grave disabilità intellettiva e neuromotoria.

In sostanza, il DAMA sfrutta quanto già esiste in ogni ospedale ma rende flessibile la sua rigida organizzazione e la adatta ai bisogni delle persone con disabilità. Leva di torno le barriere insomma, a partire da quelle burocratiche: niente code per un modulo o un timbro al CUP. Oppure trova soluzioni quando sono le normali procedure a diventare di ostacolo: un prelievo, un vaccino o una TAC eseguite su una persona con disabilità richiedono grande sensibilità e spesso anche fantasia. Soprattutto è necessario conoscere bene chi si ha di fronte e avere alle spalle numerosi casi per poter trovare di volta in volta le

---

<sup>5</sup> Delibera regionale n VII/4094 del 30/3/2001.

soluzioni migliori. Per definire casi e procedure che funzionano meglio con questo o quel tipo di disabilità, il DAMA, fin dalla nascita, tiene traccia di ogni contatto: è compito dell'équipe registrare la sintesi di quanto fatto e deciso per ogni interazione. Questa ricca banca dati si è rivelata nel tempo una formidabile alleata del DAMA. Grazie a essa è possibile valutare l'efficacia degli interventi e programmare i nuovi con grande efficienza.

Il call center è il primo fronte di questa azione: è la struttura che accoglie, annota e programma gli interventi successivi. Grazie al data base, chi telefona per presentare il problema emergente, può ricevere in tempo reale una risposta ragionata da personale esperto, in grado di consultare e recuperare i pregressi accessi presenti in archivio, fare un'operazione di triage telefonico e impostare l'organizzazione del percorso ospedaliero più idoneo. In questo modo più del 60% dei problemi presentati viene risolto al telefono.

In caso di invio della persona alla struttura le strade sono diverse ma che sia day hospital o ricovero in reparto il paziente e i suoi famigliari sono accompagnati dai volontari e seguiti da specialisti di riferimento del DAMA in spazi e con tempi adeguati. Dopo il consulto l'équipe del DAMA valuta l'ulteriore percorso diagnostico terapeutico insieme alla famiglia: è l'inizio della continuità assistenziale con il medico curante, oltre che l'occasione per creare o aggiornare la cartella clinica.

Nel caso invece di attività di urgenza e pronto soccorso, senza il filtro del call center, l'ospedale ha predisposto un locale dedicato per seguire un paziente che ha bisogno di stabilizzazione o osservazione o un trattamento breve.

## **Benefici per le persone e per l'ospedale**

Il DAMA ha facilitato l'adozione di un punto di vista inclusivo da parte di tutto l'ospedale: qui, e non altrove a Milano, è possibile praticare la risonanza magnetica in sedazione per persone con grave disabilità intellettiva: richiede 5 o 6 persone per 3 ore, tra preparazione esame e monitoraggio post sedazione. Qui è possibile eseguire esami del sangue e altre visite a persone che farebbero persino fatica a raggiungere gli ambulatori: è il personale del DAMA a raggiungere le persone ed eliminare gli ostacoli per non creare traumi a persone già fragili. Un carico di lavoro notevole anche per un grande ospedale come il San Paolo, che l'emergenza Covid ha ulteriormente appesantito. «Programmare i tamponi, gestire i *caregiver*, la cui presenza è fondamentale per il benessere psicofisico della persona con disabilità», spiega Ghelma, «sono attività che mettono in crisi le strutture abituate a gestire i pazienti ordinari, tant'è che abbiamo ricevuto richieste da famiglie che abitavano anche molto lontano e che non riuscivano a far vaccinare i loro figli. Al DAMA abbiamo gli strumenti, soprattutto culturali e organizzativi, per gestire anche questi casi».

È evidente come i beneficiari del DAMA non siano solo le persone con disabilità ma anche i loro familiari e *caregiver* e tutta la realtà di assistenza sanitaria che gravita attorno al disabile.

Vediamo quanti sono gli assistiti e in che modo. Dal 2001 (nel primo anno hanno trovato assistenza circa 60 pazienti) a oggi i pazienti assistiti sono circa 6.300 per 63.800 accessi totali, con una media negli anni 2015-2019 di circa 200 nuovi pazienti in carico all'anno e 3.900 accessi. I pazienti con malattie rare sono stimati intorno al 15% degli assistiti.

## **L'azione del DAMA nella formazione, ricerca e disseminazione**

L'obiettivo è riuscire ad avere le risorse per poter soddisfare le esigenze delle circa 15.000 persone con disabilità gravi presenti a Milano. Dove per risorse si intendono, oltre ai necessari finanziamenti, l'impiego di personale formato in modo innovativo. Il ruolo dell'Università statale di Milano in questo ambito è cruciale. La delibera regionale che ha dato vita al DAMA ha attribuito alla Facoltà di medicina il compito di promuovere l'introduzione del tema della disabilità nei percorsi formativi dei differenti corsi di laurea. In questa prospettiva il disabile non è catalogato come oggetto separato di apprendimento e studio per i disturbi che presenta ma è il punto di contatto con problematiche complesse la cui comprensione deve essere patrimonio di tutti coloro che svolgono la professione medica. Un approccio accolto con favore dagli studenti come dimostra il numero crescente, ben sette nel 2022, di coloro che chiedono di prestare la loro opera di tirocinio al DAMA. Questi studenti sperimentano la difficoltà di relazionarsi con persone disabili ma imparano ad affrontare meglio anche le problematiche di tutti quanti i pazienti. Un percorso di crescita che coinvolge anche i volontari del DAMA che, istruiti dal personale e da volontari già formati, affiancano gli studenti e li aiutano a decifrare i bisogni delle famiglie. Una compresenza fondamentale che il DAMA sta cercando di rendere strutturata e funzionale partecipando a un bando europeo del programma Erasmus+ che ha l'obiettivo di creare una piattaforma di formazione e informazione orizzontale tra personale sanitario e famiglie che favorisca l'adozione di protocolli universali e inclusivi.

Oltre alla formazione il DAMA ha aperto all'Università statale nuove opportunità nella ricerca di base e clinica. In particolare ha avviato collaborazioni con gruppi di studio sulle malattie rare, come la sindrome di Rett, la sclerosi tuberosa, il trapianto di cellule staminali. Indagini rese possibili grazie alla ricca banca dati che si è via via strutturata nel tempo fino a contenere tutta l'evoluzione della storia clinica degli assistiti. «Ci sono malattie rarissime di cui si conoscono pochi casi al mondo e di cui si sa molto poco: noi, di alcuni di questi casi,

abbiamo registrato l'intera storia clinica», spiega Ghelma. Ai progetti di ricerca di base che attingono a questa risorsa sono stati destinati ben due dottorati di ricerca cofinanziati dalla Regione Lombardia.

Dal 2004 è stata sempre molto intensa l'attività di informazione e disseminazione dei risultati del progetto da parte di tutta l'équipe e delle associazioni di pazienti interne alla struttura, con il fine di rendere noto il progetto a tutta la società e possibilmente di replicare l'esperienza in altri ospedali. La diffusione del progetto è garantita da campagne di comunicazione che si rivolgono all'utenza, con incontri periodici finalizzati all'empowerment dei pazienti e dei *caregiver*, alla comunità scientifica e alle istituzioni politiche e sociali.

Le famiglie delle persone assistite dal DAMA e il personale medico hanno dato vita alla Fondazione Mantovani Castorina onlus, diretta da Simone Fanti, proprio con l'obiettivo di portare questo nuovo approccio al mondo della disabilità oltre le porte degli ospedali.

## La rete DAMA in Italia e in Europa

Non è semplice invece esportare il modello, nonostante la continua richiesta di assistenza e l'esigenza di un presidio del territorio, in altre strutture sanitarie ospedaliere e universitarie: bisogna tener conto delle peculiarità locali e, se si valicano i confini regionali o nazionali, anche dei diversi sistemi sanitari. Non è impossibile però: la sua flessibilità intrinseca ha permesso al DAMA di adattarsi alle differenti situazioni e oggi operano sul territorio italiano ben 19 centri DAMA che dal 2011 fanno parte della Rete ospedaliera DAMA nazionale, coordinata da Filippo Ghelma.

Originatisi sul modello organizzativo di Milano, i DAMA sul territorio nazionale hanno portato un vantaggio alle famiglie che altrimenti, in situazioni precarie, avrebbero dovuto affrontare un viaggio per la cura del proprio familiare disabile. La rete è invece lo strumento indispensabile per mettere in comune buone prassi e procedure creando percorsi di continuità socioassistenziale strutturati in hub ospedalieri, presidi e servizi territoriali.

Nei prossimi mesi il DAMA varcherà i confini alpini: nel 2018 una delegazione del Ministero della salute francese ha inviato una missione di tre giorni presso il San Paolo per osservare il modello di cura alla persona disabile da esportare anche nel territorio francese. Ne è seguita la richiesta da parte di Oncodefi (società scientifica che studia tematiche di oncologia e disabilità intellettiva) di uno stage di personale infermieristico per comprendere le modalità di gestione dei flussi di pazienti complessi, nell'ottica di implementare un servizio analogo a DAMA per il loro pazienti a Parigi.

## Un bilancio

Dopo 20 anni il DAMA è solido, ha inciso profondamente nella struttura ospedaliera in cui è stato innestato e sembra essere riuscito a curvare verso una nuova cultura della disabilità anche le attività delle altre istituzioni coinvolte. Le relazioni convenzionali tra Unimi e l'ASST Santi Paolo e Carlo hanno costruito un contesto nel quale l'interesse verso la cura dei pazienti è diventato predominante rispetto all'appartenenza di ciascun operatore: il disabile fruisce di cure sanitarie uguali a quelle di cui beneficiano gli altri cittadini nel quadro dello stesso sistema di prestazioni sanitarie. Questo ha portato non solo a un empowerment di pazienti fragili e dei loro *caregiver*, ma anche un beneficio notevole sul territorio. Un lavoro riconosciuto nel 2020 con l'Ambrogino d'oro dalla città di Milano. L'equipe DAMA ha infine promosso su vari fronti un cambio culturale necessario per garantire il diritto al benessere e alla salute delle persone con disabilità come espresso nella *Carta dei diritti delle persone con disabilità in ospedale*<sup>6</sup> che DAMA stesso ha contribuito a scrivere, diffondere e soprattutto realizzare.

---

6 Spes contra spem, *Carta dei diritti delle persone con disabilità in ospedale*, 2013 url: <https://spescontraspem.it/carta-dei-diritti-delle-persone-con-disabilita-in-ospedale/>



# AGIRE PER LA SOSTENIBILITÀ



# Unimont, il successo di una università della montagna

*L'Università della montagna di Edolo (Unimont) è una costola dei Unimi totalmente dedicata a formazione, ricerca e terza missione rivolte a ridurre il divario fra città e montagna con progetti locali, regionali, nazionali ed europei a favore di economia, turismo e cultura della macroregione alpina. Un esempio di successo unico nel suo genere in Italia.*

Si trova a Edolo, cittadina di circa 5.000 abitanti in Valcamonica, nel cuore delle Alpi centrali. La cosa curiosa è che, da quando c'è l'Università della montagna, la località è frequentata da molti ragazzi e ragazze che provengono da altri luoghi, in Italia come dall'estero. Vanno lì a studiare nell'unico corso di laurea interamente dedicato alla montagna, e da quest'anno potranno frequentare anche il corso di laurea magistrale, in inglese<sup>1</sup>. Formalmente fa parte del Dipartimento di scienze agroambientali dell'Università degli Studi di Milano, ma Unimont ha saputo conquistarsi nei suoi 25 anni di vita un ruolo particolare a cui fanno riferimento enti e istituzioni di tutto il paese, un network specifico per lo sviluppo sostenibile delle aree montane che coinvolge anche università e centri di ricerca nazionali e internazionali. Uno dei segreti di questo successo è il fatto che la sua responsabile e animatrice, la professoressa Anna Giorgi, vive proprio a due passi dall'ateneo, circondata da uno staff di docenti, ricercatori e personale amministrativo (una cinquantina in tutto) che interpreta in modo non formale le missioni dell'università. La prima impressione che si riceve visitandola è in effetti quella d'un centro culturale vivo e pulsante, radicato nel territorio e alleato con le sue istituzioni<sup>2</sup>, e in cui la terza missione e il public engagement sono la naturale conseguenza di quel che si fa giorno per giorno. Accanto all'attività didattica, Unimont infatti porta avanti un tipo di ricerca prevalentemente ritagliata sulle esigenze del territorio, cosa che richiede non poca immaginazione e ascolto della comunità di riferimento. Inoltre, non è difficile imbattersi nelle aule del bell'edificio di legno dove ha sede il centro di ricerca, in un gruppo di

---

1 Per maggiori informazioni si vada al sito internet di Unimont: <https://www.unimontagna.it/>

2 A livello locale Unimont ha dato impulso alla costituzione, a Edolo, del centro di ricerca coordinato denominato GESDIMONT e costituito da 9 dipartimenti di UNIMI nonché all'associazione VALTEMO, che coinvolge studenti, professori e cittadini appassionati di montagna. Dall'originaria convenzione con il comune di Edolo, la Comunità Montana e il Bacino Imbrifero di Valcamonica, la Provincia e la Camera di Commercio di Brescia –che ha dato origine al decentramento 25 anni fa –si sono aggiunte quelle con unioni dei comuni e numerosi altri comuni montani, Province (incluse quelle interamente montane), e quelle con enti regionali come l'Unione dei comuni e delle comunità montane (UNCCEM Lombardia e nazionale).

studenti, agricoltori e piccoli imprenditori che seguono uno dei tanti seminari e corsi di formazione.

Unimont spazia dai temi dell'agricoltura all'imprenditoria montana, dal turismo alla progettazione europea. Nel 2021, i corsi e seminari, le visite a realtà locali e le riunioni di progetti nazionali e internazionali sono stati un centinaio. La macchina funziona anche grazie a una attività di comunicazione digitale pressoché quotidiana, come può dimostrare la newsletter settimanale e i tanti inviti che si ricevono una volta iscritti attraverso il sito. Il team della comunicazione, composto principalmente da giovani professionisti, organizza con ritmo settimanale iniziative specifiche sui temi prioritari, in presenza e in remoto, e fa crescere la comunità che gravita intorno all'università utilizzando tutti i canali social e un portale<sup>3</sup>.

Come tutte le realtà di successo l'università della montagna ha una missione chiara verso cui convergono tutti gli sforzi: ridurre il divario fra città e aree montane, per fare in modo che i giovani non si vedano costretti ad andare altrove a vivere e lavorare, siano essi locali o provenienti da altri contesti, anche molto remoti (il primo interessato a iscriversi al corso di laurea magistrale dell'ateneo ha inviato una mail dalla Mongolia). Alle attività nella zona, Unimont affianca anche manifestazioni culturali e formative rivolte a giovani e scuole per far conoscere la bellezza della montagna<sup>4</sup>. Anche la lettura diventa occasione di presa di coscienza della realtà alpina. Per esempio con la rassegna "Racconta la montagna", appuntamento letterario con autori di libri sulla montagna di rilevanza nazionale, aperta al pubblico, che ha portato alla costituzione di un gruppo di lettura con numerosi studenti<sup>5</sup>.

---

3 Le attività di comunicazione e disseminazione (seminari/workshop settimanali sono seguiti da oltre 200 persone di media) vengono effettuate attraverso una newsletter mensile (con circa 22.000 iscritti al 2019, più 9.000 rispetto al 2015) e numerosi comunicati stampa settimanali diffusi, in italiano e inglese, alla mailing list che oggi ha 30.900 contatti nazionali e internazionali, ma che è in continua crescita. Il sito ha avuto un incremento costante di visite: da circa 18.000 nel 2015 a circa 57.000 nel 2019.

4 Nel 2017, in collaborazione con il MIUR, Unimont organizza in Statale a Milano Mountain Hack – il primo Hackathon italiano sulle montagne, che coinvolge 100 studenti da tutto il paese che nel 2018 evolve in Mountain Hack – International Students Camp – che si svolge dal 6-15 ottobre, a Kathmandu, in Nepal e vede la partecipazione di una delegazione di 16 studenti della scuola superiore italiana e di Unimont, con il coinvolgimento di studenti nepalesi. Nel 2019 si svolge l'“European Mountain Hack”, a Milano, nell'ambito del Forum Annuale di EUSALP, con la partecipazione di studenti di 7 Stati alpini. Nel 2017 e 2018, sempre in collaborazione con il MIUR, sono stati organizzati due Summer schools e due Winter schools con studenti e docenti della scuola superiore italiana.

5 L'iniziativa vede la sponsorizzazione di consorzi di produzione di eccellenze del territorio, di Regione Lombardia, il Distretto Culturale di Valle Camonica, il Sistema Bibliotecario Bresciano; Comune di Edolo. Dopo una prima edizione nel 2018, la rassegna è proseguita anche nel 2019 con 7 appuntamenti e un numero crescente di partecipanti agli incontri.

## Zafferano, fagioli “copafam” e mais nero spinoso

Il compito di accordare sviluppo economico delle valli alpine con gli obiettivi comunitari di sostenibilità, sia ambientale sia sociale, non è semplice e richiede molta dedizione ed energia. A partire dalla ricerca, molto particolare e fonte di sorprese. Nei laboratori di chimica, posti al primo piano dell'edificio principale alimentato a pannelli solari, si svolge parte della ricerca, ma ci si imbatte anche in reperti che non ci si aspetta: un numero imprecisato di barattoli di vetro contenente pistilli di zafferano. Ogni barattolo reca la scritta del luogo da dove è stato spedito per ricevere la valutazione rilasciata dall'università sui quattro parametri che ne definiscono la qualità: contenuto di umidità, intensità dell'aroma, del colore e del sapore. La cosa più interessante non è tanto che da questo genere di attività escano studi scientifici, come in effetti succede<sup>6</sup>. Ma che nei mercatini sparsi per la penisola si trovino questi prodotti certificati da Unimont ed esibiti come una medaglia, e che questo genere di ricerca contribuisca a mantenere nel tempo la qualità e specificità di uno dei prodotti più preziosi della nostra agricoltura.

Ma non c'è solo lo zafferano. Difficile uscire da quelle stanze senza ricevere in dote un sacchetto contenente una manciata di fagioli, belli grandi, piuttosto dolci e parecchio nutrienti, che infatti in valle chiamano “copafam”, ammazzafame. Crescono bene in quota, a non meno di 4-500 metri, ed è responsabilità di chi se li porta a casa piantarli per poi rispondere a una fila dettagliata di domande inviate per email nei giorni seguenti alla visita per monitorarne la crescita. Dal fagiolo si ricavano farina, biscotti e prodotti da forno. Davide Pedrali, che studia i copafam, informa che un panel sensoriale di 80 persone ne ha decretato la superiorità anche rispetto a biscotti in commercio, e soprattutto non a base di fagioli. Da allora Unimont ha esplorato la disponibilità di agricoltori locali a coltivarli e a commerciarne i prodotti, come avviene anche in altre località alpine.

Ancora più curiosa la pannocchia nera di mais che campeggia nei laboratori. Si tratta del mais nero spinoso della Valcamonica, una varietà presente solo lì, tanto da meritarsi l'ingresso nel Registro delle varietà meritevoli di tutela. Tutto è partito dalla segnalazione di un naturalista dell'associazione Pro specie rara della Svizzera. Tre studenti sono stati quindi sguinzagliati a verificare se qualcuno, nella zona di Piancogno coltivasse effettivamente questa strana pannocchia.

In effetti, un anziano signore faceva crescere questa pianta in un appezzamento di circa 500 metri quadrati. Unimont ha allora deciso di intraprendere l'iter della registrazione del mais, che ha richiesto da un lato la sua completa caratterizzazione genetica, dall'altro ricerche storiche e infinite riunioni per

---

6 Giupponi Luca, Ceciliani Giulia, Leoni Valeria, Panseri Sara, Pvlovic Radmila, Lingua Guido, Di Filippo Alfredo, Giorgi Annamaria, Quality traits of saffron produced in Italy: geographical area effect and good practices, “Journal of Applied botany and Food Quality”, 92, 336-342 (2019), DOI: 105073.

dimostrare l'effettiva unicità del prodotto, che lo tutela da usi impropri. Una riunione finale aperta a tutti – con facoltà di contraddittorio – ha infine dato il via libera alla registrazione di cui Unimont è titolare. Oggi il mais nero spinoso della Valcamonica occupa 4 ettari, e viene gestito da una associazione di produttori che ne ricavano farina, birra e biscotti. La riscoperta dei grani antichi e dei fagioli alpini, la rinascita della viticoltura, l'analisi dello zafferano sono episodi, microstorie che attestano il radicamento attivo nel territorio e nelle filiere agroalimentari.

## Innovare nel turismo e nella bioeconomia alpina

In tempi di crisi climatica ed economica che riguardano anche e soprattutto le aree marginali anche il turismo sta cambiando, e l'importante è che con una copertura nevosa sempre più capricciosa si aggiornino quelle che sono le attività del settore economico prevalente delle montagne. Questo peraltro consente anche di superare la monocultura dello sci alpino e dei suoi pesanti impatti ambientali verso una maggiore diversificazione delle proposte sia estive che invernali (si veda per esempio il boom del *downhill*, dello sci alpinismo e dell'arrampicata su ghiaccio). Anche in questo ambito Unimont gioca un ruolo di catalizzatore di nuove esperienze, come quella raccontata recentemente a un pubblico attento da parte di un giovane maestro di sci attivo all'Aprica, Paolo Stefanini, che si è aggiudicato per bando una malga (Malga Magnolta) trasformata in breve tempo da semplice rifugio sulle piste da sci a presidio e che, insieme alla Cascina Stef, azienda agrituristica con vacche da latte e suini locali, garantisce una ricca varietà di prodotti sostenibili e una promettente attività di e-commerce di prodotti cosmetici.

La bioeconomia è una delle parole chiave degli insegnamenti e delle attività di engagement e formazione dell'Università della montagna di Edolo. Ma non l'unica. Dai corsi universitari alle iniziative di terza missione, il filo conduttore di Unimont sembra essere il carattere multidisciplinare, che spazia dagli incontri in malga e dalle gite didattiche in montagna (l'ultima in ordine di tempo l'escursione sul ghiacciaio del Presena in compagnia di climatologi e glaciologi a toccare con mano uno dei tragici effetti dei cambiamenti climatici), alla formazione permanente rivolta ai giovani ma anche al fitto tessuto imprenditoriale della valle, per esempio nel campo della europrogettazione. «L'attività di Unimont da molti anni a questa parte muove da queste iniziative locali alla dimensione regionale, nazionale e internazionale» spiega Anna Giorgi. «Siamo ormai diventati punto di riferimento sia per le comunità sia per i decisori pubblici: a riprova di ciò la crescente partecipazione a tavoli istituzionali, a livello nazionale ed europeo, in cui la nostra università svolge attività di consulenza per le politiche della montagna. Negli ultimi tempi è invalsa l'abitudine di considerare le aree marginali come una dimensione indifferenziata da rilanciare per colmare il divario con la

dimensione urbana. Ma chi conosce la realtà di questa come di altre valli sa che non si può considerare allo stesso modo aree di costa, di lago e di montagna. E non si può nemmeno pensare che la montagna sia un ambito omogeneo, come dimostra peraltro la macroregione alpina, dove troviamo a pochi chilometri di distanza metropoli, centri produttivi, villaggi, manifattura, agricoltura e resort turistici.» La sfida è dunque quella di tutelare l'identità di questi luoghi nelle loro specificità, saperli al contempo valorizzare in modo coerente con la loro vocazione. E sapere innovare sperimentando nuovi usi e fruizioni del territorio, che ha acquisito ormai una dimensione a un tempo locale e globale, interconnessa con il mondo ma allo stesso tempo gelosa della sua identità.

## Un punto di riferimento per decisori locali, nazionali ed europei

Per questo serve un governo duttile e intelligente, e una capacità di progettazione per attrarre energie e risorse in modo da sviluppare progetti in continuità con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e le linee di indirizzo regionali ed europee. In questo caso bisogna essere abbastanza flessibili da cambiare abito e giocare un ruolo nei tavoli politici e tecnici che dettano le strategie di ricerca e sviluppo del territorio. A questo livello più istituzionale, Unimont è dal 2015 referente tecnico scientifico di Regione Lombardia nell'ambito della leadership del gruppo di azione 1 – “ricerca e innovazione”, in capo alla prof.ssa Giorgi, nella Strategia Europea per la Regione Alpina – EUSALP, processo che interessa 7 stati e 48 regioni, e coinvolge la Commissione Europea – DG Regio, cruciale per coordinare azioni a cavallo fra imprese e università finalizzate a rendere più sostenibile e competitiva la macroregione<sup>7</sup>. Questo impegno contamina la vita del polo Unimont, che infatti propone nel suo corso di laurea un insegnamento di europrogettazione e che ha fatto partire nel novembre 2022 un nuovo master sostenuto dal Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie del Consiglio dei ministri. Parlare correntemente inglese, saper elaborare un progetto europeo, capire di economia aziendale sono competenze che devono affiancarsi agli studi di ecologia, chimica, agricoltura, bioeconomia montana e turismo che compongono l'offerta formativa dell'Università della montagna.

Unimont svolge da molti anni attività di consulenza per molti ministeri e organismi di livello nazionale, ogniqualevolta si debbano affrontare le problematiche

---

7 La dimensione europea è sancita anche dalla presenza di Unimont nel board di Euromontana (che fa lobby per le zone di montagna in UE), nella strategia europea per la regione alpina EUSALP, e con la DG Regio dell'UE, nonché la partecipazione attiva nei principali network europei per la montagna quali: NEMOR, che conta 24 centri di ricerca di 16 paesi UE (di cui è anche fondatore); ISCAR, comitato di ricerca alpina che Unimont ha presieduto per 4 anni; MRI, network mondiale di ricerca sui cambiamenti climatici; la Mountain Partnership della FAO.

del distretto alpino<sup>8</sup>. Fra i diversi impatti documentabili di Unimont sul fronte delle politiche va ricordata anche la partecipazione dei suoi esperti al tavolo del Consiglio dei ministri nella messa a punto di alcuni capitoli del PNRR. In particolare va ricordato l'investimento di 140 milioni di euro che la Missione 2 del Piano di ripresa e resilienza ha dedicato alle cosiddette "Green Communities" (comunità verdi): ambiti che riguardano piccoli comuni in aree marginali che con questo finanziamento dovranno sviluppare una autonomia energetica e promuovere forme di turismo, agricoltura e gestione forestale sostenibile. «Il territorio deve dimostrare che con questi aiuti diverrà in grado di produrre energia, paesaggio e ambiente» spiega Anna Giorgi. Dopo le prime 3 comunità verdi selezionate in Abruzzo, Emilia Romagna e Piemonte, altre 27 sono state messe a bando nel corso nell'estate del 2022 e assegnate alla fine di settembre del medesimo anno, in base ai dettami di una specifica legge presentata dall'allora ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Maria Stella Gemini proprio nella sede di Unimont<sup>9</sup>.

È opinione comune che per anni lo spopolamento della montagna sia stato affrontato con politiche e finanziamenti scarsamente efficaci, in nome dell'assistenza anziché dello sviluppo. Ciò che potrebbe fare la differenza sono le persone e l'accento posto sulle specificità locali, come spiega Anna Giorgi: «L'approccio vincente per rianimare questi contesti è investire sulle persone prima ancora che sulle infrastrutture. Le persone giuste nei posti giusti rendono competitivi. Per un paese come il nostro, fatto di diversità, l'altro ingrediente è di evitare l'omologazione e puntare sulle specificità, in modo da conferire valore a questi asset. Le unicità che abbiamo possono essere fonte di ricchezza e sviluppo». Questo si insegna e si cerca di fare all'Università della montagna di Edolo.

---

8 Unimont, oltre a collaborare con numerose università italiane, a partire dal 2011 ha stilato accordi di programma e di collaborazione con il Ministero dell'Università e della Ricerca, convenzioni di collaborazione con il Ministero delle politiche agricole e forestali e con quello dell'ambiente, con il Ministero degli Affari Regionali e delle autonomie, con la Federazione nazionali bacini imbriferi montani (Federbim), con il Club Alpino Italiano e con Confindustria per la montagna.

9 <https://www.unimontagna.it/ddl-montagna-e-green-community-lon-gelmini-presenta-la-nuova-legge-sulla-montagna-a-edolo/>

# Conoscere e far conoscere l'ambiente tra fragilità e rischi: dai ghiacciai alle microplastiche

*L'attività del Dipartimento di scienze e politiche ambientali di Unimi è naturalmente vocata a studiare e promuovere i temi della conservazione della biodiversità, del cambiamento climatico e della sostenibilità, come dimostrano i due esempi del ghiacciaio dei Forni e delle microplastiche, che hanno coinvolto un ampio pubblico e diversi stakeholder.*

La transizione ecologica è un passaggio fondamentale e ormai urgente per affrontare e contrastare la crisi climatica e ambientale. In Italia è anche una delle principali missioni sostenute dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) italiano, che nella missione *Rivoluzione verde e transizione ecologica* destina più di 60 miliardi di euro a energie rinnovabili, economia circolare, agricoltura sostenibile, forestazione e misure di salvaguardia della biodiversità. L'Università degli studi di Milano è da tempo attiva sui temi della sostenibilità e della decarbonizzazione, come mostra anche l'iniziativa Campus sostenibile (si veda il capitolo *L'Università di Milano e la sostenibilità: dal progetto Città studi campus sostenibile a Minerva 2030*). In questo solco si sviluppa anche il lavoro del Dipartimento di scienze e politiche ambientali di Unimi: di creazione relativamente recente (è nato nell'aprile del 2017), il dipartimento ha l'obiettivo di svolgere ricerca e formazione nel settore delle scienze ambientali con un approccio fortemente multidisciplinare, che combina competenze socio-economiche con le principali discipline scientifiche di fisica, biologia, chimica e modellistica ambientale. Insieme, questi due mondi della ricerca vogliono fornire un'analisi integrata dell'ambiente – analisi che ne permetta una visione completa su cui basare innovative strategie di sviluppo sostenibile e tutela degli ecosistemi. Agli aspetti di studio, ricerca e disseminazione, il dipartimento affianca la formazione: è infatti il referente principale del corso di laurea in Scienze e Politiche Ambientali e dei corsi di laurea magistrale in *Environmental and Food Economics* e in *Environmental Change and Global Sustainability* oltre a essere referente associato di nove corsi di laurea triennale e magistrale nelle Facoltà di scienze agrarie e alimentari e di Scienze e tecnologie. Presso il dipartimento ha inoltre sede il Dottorato di ricerca in Scienze ambientali.

I temi climatici e ambientali si prestano e necessitano di attività di terza missione finalizzata al coinvolgimento e alla sensibilizzazione della cittadinanza e dei diversi stakeholder. Dal 2017 il nuovo dipartimento ha sviluppato molte attività di disseminazione e dibattito sia su temi generali sia su ambiti specifici

di studio. È stato infatti proprio il dipartimento a organizzare, nell'aprile 2022, un convegno<sup>1</sup> dedicato alla transizione ecologica, nella sua attuale situazione a livello nazionale e alle prospettive ancora aperte per un reale sviluppo sostenibile del paese, che ha riunito rappresentanti del mondo politico e scientifico. Tra le diverse attività portate avanti dal dipartimento, due campi di studio sono particolarmente significativi non solo per le loro ricadute in ambito di ricerca ma anche per l'attività di divulgazione e terza missione,

## **Il ghiacciaio dei Forni, cartina di tornasole del cambiamento climatico**

Il primo esempio è quello del gruppo guidato dai professori Maurizio Maugeri e Guglielmina Diolaiuti che da anni studiano fra le altre cose il ghiacciaio dei Forni: quello che era fra i più grandi ghiacciai italiani, è oggi ridotto – si potrebbe dire – all'ombra di sé stesso. Situato in Alta Valtellina, nel cuore del Parco nazionale dello Stelvio, il ghiacciaio dei Forni è studiato fin dal XIX secolo non solo per monitorarne le estremità (quello che in gergo tecnico sono dette il “termine del ghiacciaio”, ossia la linea di demarcazione tra ghiaccio e suolo scoperto) ma anche per comprenderne le dinamiche. Inoltre, come spiegano Diolaiuti e colleghi in un articolo apparso sulla rivista internazionale “*Geografia fisica e dinamica quaternaria*”<sup>2</sup>, più di recente il ghiacciaio dei Forni è diventato di particolare interesse anche per lo studio degli effetti della crisi climatica, in particolare come possibile input per la modellistica previsionale, per il geoturismo e, non da ultimo, per scopi educativi e per valutare e studiare la percezione dei cittadini riguardo gli effetti dei cambiamenti climatici. L'articolo riporta infatti un'interessante applicazione di strumenti virtuali proprio per far conoscere a studenti e pubblico generico la realtà del ghiacciaio: smartphone e tablet, insieme a dispositivi di realtà virtuale, sono stati infatti resi un mezzo per fornire un'esperienza immersiva che permetta di conoscere il ghiacciaio dei Forni<sup>3</sup>.

In effetti, il ghiacciaio dei Forni si è reso protagonista di diverse attività divulgative dedicate alla crisi climatica e con un particolare focus su quell'ambiente

1 La transizione ecologica: la situazione in Italia e le prospettive al 2030. Convegno online e in presenza tenutosi il 28 aprile 2022 <https://lastatalenews.unimi.it/eventi/transizione-ecologica-situazione-italia-prospettive-2030>

2 Diolaiuti G., Maugeri M., Senese A., Panizza M., Ambrosini R., Ficotola GF, Parolini M, Fugazza D, Traversa G, Scaccia D, Franceschini M, Citron L & Pelfini M. Immersive and virtual tools to see and understand climate change impacts on glaciers: a new challenge for scientific dissemination and inclusive education. *Geografia fisica e dinamica quaternaria* (2021) doi 10.4461/gfdq.2021.44.6

3 I video che permettono un tour virtuale del ghiacciaio dei Forni sono stati resi disponibili sul web (all'indirizzo [https://videlectures.unimi.it:8443/forni\\_glacier\\_360/index.htm](https://videlectures.unimi.it:8443/forni_glacier_360/index.htm)) e attraverso un QR code

tanto fragile quanto fondamentale che sono i ghiacciai, particolarmente sensibili agli effetti del riscaldamento globale e ottimo esempio di un problema che, in qualche modo, si auto-alimenta. La perdita della copertura di neve o ghiaccio, infatti, espone ai raggi solari il suolo che, essendo più scuro, tende anche ad assorbire più calore e di conseguenza contribuisce ad aumentare la temperatura; le aree rocciose, rimaste esposte contribuiscono alla frammentazione del ghiacciaio circostante. Questo problema, insieme ai dati registrati sulla riduzione del ghiacciaio dei Forni (si parla di oltre due chilometri negli ultimi 150 anni, a fronte di un aumento della temperatura di circa due gradi), è stata la presentazione del documentario *Fronteggiare il riscaldamento globale*<sup>4</sup>, andato in onda su RaiNews nel 2019 e poi replicato, che ha raccolto le interviste a cinque ricercatori e ricercatrici del Dipartimento di Scienze e Politiche Ambientali a mettere in luce gli impatti del cambiamento climatico sul territorio italiano. Un altro importante incontro online si è svolto il 29 aprile 2022 sempre sul tema della salute dei ghiacciai, facendo dialogare fra loro competenze bioetiche con quelle più propriamente scientifiche proprie del dipartimento<sup>5</sup>. Ancora, proprio grazie al lavoro condotto dall'Università degli Studi di Milano sul ghiacciaio dei Forni è stato dedicato un webinar di *Scienza in rete*<sup>6</sup>, giornale online di divulgazione scientifica, nel quale la professoressa Guglielmina Diolaiuti ha ripercorso gli studi glaciologici e le attività di divulgazione e public engagement svolte sul ghiacciaio dei Forni, mentre il professore di ecologia Roberto Ambrosini ha toccato un altro aspetto importante di questo ambiente: il suo ruolo come ecosistema ricco di vita. I ghiacciai, infatti, sono veri e propri ecosistemi che ospitano, fra gli altri, comunità batteriche dal ruolo rilevante, perché sono in grado di degradare le sostanze inquinanti che la neve raccoglie in atmosfera e porta al suolo durante le precipitazioni. Tutelare i ghiacciai, significa anche contribuire a una importante finalità conservazionistica: il mantenimento di comunità microbiche e di invertebrati estremamente specializzate che con la scomparsa dei ghiacciai scomparirebbero a loro volta. L'ambiente in cui vive questa biodiversità invisibile a occhio nudo sembra infatti essere destinato a scomparire nei prossimi trenta o quarant'anni, ha spiegato Ambrosini.

4 La puntata è interamente disponibile all'indirizzo: <https://www.rainews.it/video/2022/03/futuro24-fronteggiare-il-riscaldamento-globale-b557c686-52e2-4d6e-86a7-af5ac1f615eb.html>

5 Si veda il programma dell'incontro online "Dal cuore del ghiacciai al cuore dell'uomo". Programma disponibile all'indirizzo: <https://www.esp.unimi.it/extfiles/unimidire/1553401/attachment/brochure-convegnoghiacciai-iib-29-aprile-2.pdf>

6 *Ghiacciaio dei Forni: la sofferenza de gigante bianco delle Alpi italiane*, trasmesso in streaming il 27/7/2022 e disponibile all'indirizzo: <https://www.scienzainrete.it/articolo/ghiacciaio-dei-forni-sofferenza-del-gigante-bianco-delle-alpi-italiane/2022-07-27>

## Obiettivo microplastiche

Anche il tema dell'inquinamento e contaminazione di questi ecosistemi è quindi un tema centrale del Dipartimento, affrontato con una intensa attività di ricerca e divulgazione presso un pubblico più vasto. Ma quali sono questi inquinanti? Se i ghiacci possono fare da capsule del tempo conservando anche sostanze ormai vietate da tempo, come il DDT, non sono certo esenti da quelle che rappresentano un problema più attuale, in termini di rischio per gli ecosistemi. Tra questi, le microplastiche: in effetti, quello dei Forni è il primo dei ghiacciai italiani in cui sono state rilevate, ma è ben noto alla comunità scientifica che la loro presenza interessa ormai tutti gli ambienti del pianeta, compreso l'Antartide.

Proprio le microplastiche sono al centro del secondo esempio delle attività del Dipartimento di scienze e politiche ambientali. Il gruppo di ricerca guidato dai professori Paolo Tremolada e Renato Bacchetta ha infatti potuto svolgere un ampio lavoro di divulgazione e sensibilizzazione sul tema dell'inquinamento delle microplastiche, in particolare a seguito di uno studio pubblicato su *Water Research*, una delle più importanti riviste scientifiche dedicata all'acqua. La loro ricerca è stata tra le prime, a livello internazionale, a poter dimostrare la presenza di microplastiche nell'acqua in bottiglia di diverse marche: i risultati del lavoro hanno avuto un'importante eco mediatica, e sono stati ripresi da molti dei principali giornali e telegiornali nazionali<sup>7</sup>. Sebbene non siano del tutto noti gli effetti delle microplastiche sulla salute umana e siano tutt'ora in corso diverse valutazioni per evidenziarne i potenziali rischi, la risonanza avuta dalla ricerca del dipartimento offre un contributo ulteriore alla sensibilizzazione della cittadinanza esposta dalla contaminazione, sostanzialmente onnipresente, della plastica. Offre, infatti, la possibilità di contribuire a disincentivare il commercio dell'acqua in bottiglia, che rappresenta un problema ambientale di non poco conto se si tengono in considerazione l'inquinamento derivante dal processo d'imbottigliamento, dal trasporto, dallo smaltimento non corretto delle bottiglie e, non da ultimo, dalla produzione stessa di plastica (che parte da prodotti chimici ottenuti dal petrolio). Insomma, in generale la divulgazione sul tema si pone come un mezzo per incentivare comportamenti più sostenibili dal punto di vista ambientale

Quanto il tema della contaminazione dell'acqua in bottiglia sia stato sentito dalla popolazione italiana è reso evidente anche dalla risposta che lo studio ha avuto a livello nazionale. Infatti, a seguito delle diverse interviste e articoli apparsi dopo la pubblicazione dello studio, il gruppo di ricerca è stato contattato sia da privati cittadini sia da associazioni interessate ad avere maggiori

<sup>7</sup> Si veda per esempio: *Bottigliette d'acqua è "allarme-tappo"* (la Repubblica, 12/10/2019); *I tappi delle bottigliette potrebbero rilasciare microplastiche nell'acqua che beviamo* (wired.it, 28/10/2019); *Gli effetti delle microplastiche nelle bottiglie. Intervista a Paolo Tremolada* (Rai Radio Due, 03/11/2019)

informazioni. All'università si è rivolta anche la catena di supermercati COOP per individuare marche di acque minerali con un basso contenuto in microplastiche e per iniziare delle analisi a campione sul contenuto in microplastiche delle acque in bottiglia.

Se questi sono due esempi di divulgazione e disseminazione a largo raggio per far conoscere da una parte un ambiente che stiamo rapidamente perdendo e dall'altro una contaminazione sistemica come quella delle microplastiche, l'impegno pubblico del Dipartimento di scienze e politiche ambientali sul tema della crisi ambientale e climatica risulta essere molto articolato e in continua evoluzione, sia con incontri con le scuole sia con un pubblico sempre più interessato e coinvolto<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sulla home page del dipartimento è possibile seguire la programmazione degli eventi pubblici e degli eventi formativi. <https://www.esp.unimi.it/ecm/home>



# Tutelare le foreste e le comunità in Kenya

*Il progetto Imarisha!, svolto da Unimi insieme a mani Tese e altri partner locali e internazionali, ha consentito di avviare la protezione della foresta Mau in Kenya lavorando direttamente con le comunità residenti nel territorio. Sotto la guida scientifica di Valerio Bini, il progetto rappresenta una buona pratica per accordare finalità di tutela della biodiversità con gli obiettivi di neutralità climatica e di giustizia sociale.*

Che le foreste svolgano un ruolo chiave sul pianeta è ben noto. Fondamentali per la tutela della biodiversità, sono anche alcuni dei luoghi che forniscono maggiori servizi ecosistemici: contribuiscono a depurare e regolare i flussi d'acqua, sono fonte di legname e ossigeno, stabilizzano e arricchiscono il suolo. Eppure, le minacce alla loro tutela sono tante almeno quanti sono i servizi essenziali che offrono: disboscamento per far spazio a pascoli e campi agricoli, danni legati agli effetti della crisi climatica come incendi, siccità e alluvioni; eccessivo prelievo di legname, sono solo alcuni dei fattori che mettono sempre più a rischio questi ecosistemi.

Sono diversi gli interventi proposti e messi in atto in varie aree del mondo per far fronte a queste minacce e ripristinare e proteggere il benessere forestale. Tuttavia, in molti casi tali interventi devono saper tenere in considerazione non solo il benessere dell'ecosistema forestale ma anche quello delle comunità che vi vivono in stretto contatto, abitando in prossimità o anche all'interno delle foreste nel Sud del mondo: compito difficile, che richiede di conciliare le necessità delle persone, dal bisogno di pascoli e campi all'approvvigionamento energetico, con le azioni necessarie a tutelare la foresta. D'altronde, la sostenibilità – e dunque lo sviluppo sostenibile – ha diverse dimensioni, che non comprendono solo quella ambientale ma anche quella sociale ed economica. Come coniugare, allora, i bisogni delle comunità con quelli di protezione dell'ambiente? Come limitare la deforestazione e insieme garantire a tutti i residenti terreni, energia e fonti energetiche? La risposta non è e non può essere univoca, perché richiede di tenere in considerazione le caratteristiche dei diversi territori e delle comunità che li abitano.

Il progetto *Imarisha! Energie rurali per la lotta al cambiamento climatico e la salvaguardia ambientale*, finanziato dall'Agenzia Italiana di Cooperazione allo Sviluppo (AICS) e portato avanti tra il 2017 e il 2020 dall'Università degli studi di Milano in collaborazione con l'ONG Mani Tese e partner locali, come Necofa, ma anche italiani e internazionali, si configura come un esempio insieme interessante e importante di strategia su una particolare area, quella della foresta Mau in Kenya, dove la protezione dell'ecosistema forestale è stata portata avanti lavorando direttamente con le comunità residenti nel territorio. Come ha spiegato in

un'intervista<sup>1</sup> a Mani Tese Valerio Bini, professore associato del Dipartimento di Beni culturali e ambientali dell'Università degli Studi di Milano e referente scientifico per Unimi di *Imarisha!*, infatti, oggi «occorre superare una visione privatistica della foresta e favorire una gestione partecipata che coinvolga le comunità locali nella gestione del territorio in modo da favorire contemporaneamente la tutela della foresta e il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni che vivono intorno a essa».

## **Imarisha!, ovvero rafforzare natura, approvvigionamento energetico e benessere delle popolazioni locali**

Quella di Mau non è solo una delle foreste più vaste del Kenya, con la sua estensione di circa 400.000 ettari, ma anche una delle più rilevanti sotto il profilo ecologico. In particolare, la foresta di Mau è stata individuata dal governo keniano e dalle Nazioni Unite come una delle cinque aree strategiche per l'approvvigionamento idrico del Paese: al suo interno, infatti, si trovano le sorgenti di 12 fiumi che alimentano le regioni occidentali a valle, soprattutto nella Rift Valley. Ogni eccessivo sfruttamento di quest'area rappresenta dunque un rischio di non poco conto, perché possono verificarsi importanti effetti negativi sull'acqua disponibile, nonché sulla sua qualità. Eppure, dagli anni '70 a oggi, si è assistito a una riduzione di almeno il 10% della superficie forestale. Solo negli ultimi 25 anni, all'incirca 100.000 ettari di bosco sono stati convertiti dal governo per farne terreni agricoli: come ha spiegato in un dossier<sup>2</sup> Bini, con la collega Stefania Albertazzi e Samuele Tini di Mani Tese, la ragione ufficiale del disboscamento è stata la volontà d'insediare nei nuovi terreni agricoli la popolazione residente nella foresta – gli Ogiek, una popolazione di cacciatori-raccoglitori noti anche per la loro produzione di miele – ma in realtà collocando in questi terreni popolazioni provenienti da contee vicine tra il 1994 e il 2001. Si parla di almeno 20.000 famiglie, ciascuna con le sue necessità di alimentazione, combustibile, terreno: il risultato dell'operazione governativa è stato dunque una forte tensione per l'attribuzione delle terre. Tanto più che la crescita demografica è aumentata nel corso degli anni: la popolazione è cresciuta del 40% tra il 2009 e il 2019. Allo sfruttamento, diretto e indiretto, della foresta da parte della popolazione, si sommano oggi anche i rischi posti dalla crisi climatica, in particolare siccità e alluvioni.

1 <https://www.manitese.it/intervista-valerio-bini-foresta-mau>

2 *Dopo la deforestazione: agricoltura familiare, tutela ambientale e pratiche di economia circolare nella foresta Mau (Kenya)*, di Stefania Albertazzi, Valerio Bini e Samuele Tini. *Africa e Mediterraneo* n.94, Lai-momo Società Cooperativa Sociale <https://www.laimomo.it/prodotto/tutela-ambientale-economia-circolare-africa/>

In swahili, *imarisha* significa “rafforzare”. E il rafforzamento portato avanti dal progetto si è concentrato sul problema dell’approvvigionamento energetico, che permette di misurare e descrivere i flussi di energia che scorrono tra la comunità e la foresta. Partendo da una mappatura della copertura forestale per definire la deforestazione degli ultimi decenni, ricercatori e ricercatrici dell’Università di Milano hanno condotto una serie d’interviste semi-strutturate con le famiglie locali e con esponenti istituzionali per meglio comprendere come e quanto venissero usate le risorse forestali, e a quali scopi. I risultati di questa valutazione qualitativa hanno permesso di stimare che le famiglie che usano il metodo di cottura tradizionale (una pentola appoggiata su tre grossi massi) consumano circa 115.000 tonnellate di legna all’anno; un quarto o poco più delle famiglie intervistate usano invece il carbone, una parte del quale non è però prodotta con il legname da piantagione ma, illegalmente, con gli alberi della foresta. La legna della foresta Mau rimane quindi ancora una fonte importante per l’approvvigionamento energetico delle comunità residenti: anzi, dalle interviste è emerso anche che quasi la metà delle persone si riforniva all’interno dell’area protetta. Peraltro, l’impatto della raccolta del legname ha risvolti negativi anche dal punto di vista sociale, perché l’impegno ricade sulle donne, principali responsabili del trasporto: dai dati emersi dalle interviste, la raccolta per la cucina tradizionale richiede infatti quattro spostamenti nella foresta ogni settimana, camminando per diversi chilometri trasportando carichi di circa 15 chili.

## Un approccio partecipativo e multidisciplinare

Per tutelare la foresta, si potrebbe pensare a un approccio esclusivo: divieti, barriere e controlli che impediscano alla comunità di sfruttare l’ecosistema. Oppure, si può scegliere di lavorare supportando e coinvolgendo gli abitanti. Nell’ambito del Festival dei diritti umani del 2019, Valerio Bini ha sottolineato la volontà e l’importanza di perseguire questa seconda strategia con il progetto *Imarisha!*: è necessario che la difesa dell’ambiente e quella dei diritti delle persone, che in questo caso coinvolgono anche le popolazioni indigene, vadano di pari passo – concetto poi ripreso anche in un’intervista pubblicata su *Il Manifesto*<sup>3</sup>. Se da una parte, quindi, il progetto ha contribuito a fornire alle comunità strumenti che permettessero la riduzione dello sfruttamento della foresta Mau, dall’altra ha voluto anche agire attraverso il public engagement, coinvolgendo le popolazioni interessate nella gestione della foresta stessa.

Infatti, il progetto ha permesso di fornire 12.000 stufe migliorate, che contribuiscono alla riduzione di circa il 50% del consumo di legna perché limitano la dispersione del calore, e ha soprattutto permesso la messa a dimora di specie

---

3 Foresta Mau, tutelare biodiversità e diritti (*il manifesto*, 22 maggio 2018), <https://ilmanifesto.it/foresta-mau-tutelare-biodiversita-e-diritti>

vegetali esotiche a crescita rapida nelle aree esterne all'area protetta, come pini e cipressi, per creare vivai privati ai margini dei campi. Quest'ultima azione si pone oltretutto nell'ambito di una più vasta iniziativa governativa, perché nel 2009 il governo keniano ha istituito una normativa che impone alle singole unità abitative di avere almeno il 10% della superficie di terreno dedicata alla crescita di alberi. Inoltre, il progetto ha previsto anche l'installazione di pannelli fotovoltaici negli edifici pubblici (cinque sistemi installati in scuole e dispensari, cui si aggiunge un chiosco solare per alimentare un negozio di lampade e impianti fotovoltaici e anche una radio comunitaria). Azione, questa, che non riguarda direttamente la salvaguardia della foresta, perché è solo il 5% degli abitanti dell'area a usare la biomassa per l'illuminazione; tuttavia, la scelta d'incentivare e implementare anche l'energia solare risulta importante in termini sanitari, perché la stragrande maggioranza della popolazione locale usa prevalentemente lampade a petrolio, la cui combustione in ambienti chiusi rappresenta un rischio per la salute. Proprio nell'ambito di *Imarisha!*, il WWF Italia ha realizzato un rapporto<sup>4</sup> dedicato alle energie rinnovabili in Africa nel quale, tra le altre cose, evidenzia come la possibilità di accedere all'energia elettrica da una parte, e la disponibilità di metodi di cottura "clean" si traducano in vantaggi diretti e indiretti per le comunità, che vanno dalla possibilità di prolungare le attività durante la giornata grazie all'illuminazione (con conseguente aumento del tempo per studiare, per lavorare e così via) alla salute delle popolazioni esposte al fumo negli ambienti chiusi, alla parità di genere (per il tempo sottratto a donne e bambine dalla raccolta di legna), alla possibilità di estendere servizi (come quelli sanitari) o anche solo il portare l'illuminazione notturna delle diverse strutture.

Dall'altra parte, *Imarisha!* non si è limitato alla fornitura di beni ma si è dedicato anche in modo diretto al *public engagement* della popolazione locale. Nel 2005, infatti, il governo keniano ha emanato il Forest Act (poi aggiornato più volte nel corso degli anni successivi), che prevede la realizzazione di un piano partecipato per la gestione delle foreste. Più precisamente, il Forest Act richiede che le comunità si organizzino in associazioni (*Community Forest Associations*) che, in collaborazione con il Kenya Forest Service, definiscano la gestione forestale, per esempio stabilendo le modalità di conservazione della foresta, il prezzo per la raccolta della legna, oppure per il pascolo. Tuttavia, non è stato stabilito alcun finanziamento per la realizzazione dei piani partecipati, che pure richiedono risorse, come quelle necessarie per la consulenza di esperti. Proprio allo scopo di favorire il riconoscimento delle comunità residenti, *Imarisha!* ha dunque finanziato la realizzazione del piano di gestione partecipativa nell'area di Ndoinet (una delle tre interessate dal progetto), dopo un lavoro di mappatura delle zone interessate, l'identificazione delle priorità per il territorio sulla base delle sue

4 Energie rinnovabili in Africa: il caso del Kenya. Spunti per la cooperazione internazionale. WWF Italia, 2020 [https://d24qi7hsckwe9l.cloudfront.net/downloads/report\\_imarisha\\_a4\\_web.pdf](https://d24qi7hsckwe9l.cloudfront.net/downloads/report_imarisha_a4_web.pdf)

caratteristiche fisiche e geografiche e l'analisi degli *stakeholder* coinvolti. Un percorso simile ha portato anche alla realizzazione del piano di gestione del bacino idrico, anch'essa un'attività richiesta dal governo nazionale. Come si legge nella testimonianza di Duke Morema, un operatore del partner di progetto Necofa, nel documento pubblicato al termine del progetto e reso disponibile gratuitamente da Edizioni Ambiente, «La comunità di Ndoinet, grazie al costante apprendimento e alle attività di formazione alle quali ha partecipato durante tutto il corso del progetto, ora conosce ed è consapevole delle migliori pratiche ambientali. Essa sostiene il lavoro di conservazione e partecipa alle attività di riforestazione. Recentemente è stato sviluppato un piano di pascolo e si stanno avviando attività di allevamento che, controllando il pascolo nella foresta, ne consentano la rigenerazione e garantiscono il successo dei vari sforzi di riabilitazione della stessa».<sup>5</sup>

Diverse sono le pubblicazioni scientifiche scaturite da *Imarisha!* che non mancano di evidenziare questo potenziale, portato poi al pubblico generale da articoli, interviste, convegni, dossier e reportage, e non mancano i video (disponibili su YouTube) che raccolgono le voci delle persone coinvolte nel progetto. A testimoniare che, sì: pensare a una gestione delle foreste che tuteli tanto le popolazioni che vi abitano quanto le foreste stesse è possibile.

---

5 *Combattere la deforestazione in Africa: la foresta Mau (Kenya)*, di Stefania Albertazzi, Valerio Bini, Guido Travellini, Edizioni Ambiente, 2020. [https://issuu.com/edizioniambiente/docs/combattere\\_la\\_deforestazione\\_in\\_africa\\_issu](https://issuu.com/edizioniambiente/docs/combattere_la_deforestazione_in_africa_issu)



# L'Università di Milano e la sostenibilità: dal progetto Città studi campus sostenibile a Minerva 2030

*L'uscita nel 2021 del primo report sulla sostenibilità dell'Università è anche il frutto dell'adesione della Statale all'iniziativa GreenMetric, che classifica le università in base al loro impegno sulla sostenibilità. La posizione dell'Università di Milano al tempo stesso attesta i buoni risultati raggiunti e costituisce uno stimolo a progredire, seguendo i 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'Onu, ai quali con il progetto Minerva 2030 l'Università ha voluto aderire. Si tratta di traguardi importanti, che sono stati resi possibili anche da attività che hanno preparato il terreno, tra cui il progetto Città studi campus sostenibile.*

Le università possono giocare un ruolo decisivo per sostenere e promuovere politiche di sostenibilità e innovazione sul territorio; lo ricordano Riccardo Guidetti ed Eugenio Morello in un articolo dedicato al progetto “Città studi campus sostenibile”<sup>1</sup>, avviato dal Politecnico di Milano e dall'Università degli Studi di Milano con l'obiettivo di contribuire al rinnovamento del quartiere di Città studi in chiave di una maggiore sostenibilità, ma poi allargato fino a stimolare molte delle attività dell'Università che si sono successivamente sviluppate in questo campo.

Tra le motivazioni su cui appoggia questa convinzione, la prima è che l'università è il luogo per eccellenza dell'innovazione. Può quindi trasformare il territorio in un “laboratorio vivente” proponendo soluzioni originali e possibilmente dinamiche, e diventando un volano del cambiamento. L'UNESCO dà una fondamentale importanza all'educazione allo sviluppo sostenibile: «Per creare un mondo più sostenibile e impegnarsi sui temi concernenti la sostenibilità gli individui devono diventare agenti del cambiamento verso la sostenibilità. Essi hanno bisogno di conoscenza, abilità, valori e attitudini che li rendano più forti in vista del contributo allo sviluppo sostenibile. L'educazione pertanto è cruciale per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile»<sup>2</sup>. Chi più e chi meglio dell'università può sviluppare un'attività di educazione, facendosi portatore di proposte, valori e visioni che sviluppino attitudini innovative? Si tratta in sostanza di proporre percorsi educativi, rivolti non solo agli studenti, ma a tutta la cittadinanza.

Come ricorda Stefano Bocchi, professore ordinario di agronomia all'Università di Milano e presso la stessa università delegato per la sostenibilità,

---

1 R.Guidetti, E. Morello, *Da città studi campus sostenibile a Città studi sostenibile: le università per il rinnovamento della città*, in “Scienze del territorio”, n.3, gennaio 2015, pp.131-139.

2 *Educazione agli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Obiettivi di apprendimento*, Unesco, 2017 ([www.unesco.it](http://www.unesco.it))

«la sostenibilità crea così – potremmo dire: *inevitabilmente* – un campo di interconnessione e graduale integrazione fra società e istituzioni formative»<sup>3</sup>. Grazie all'energia, alle competenze e alle risorse dell'università si può allora attivare e incentivare quello che può essere frenato dalla tendenza alla conservazione dell'esistente, da interessi opposti, dalla semplice inerzia e mancanza di consapevolezza.

D'altra parte gli autori dell'articolo citato sopra ricordano anche che la popolazione studentesca è per natura predisposta ad innovare e accogliere il cambiamento, grazie ad alti livelli di istruzione, flessibilità e apertura mentale: per questo può aiutare a innescare processi di trasformazione degli stili di vita. Inoltre, l'alta formazione, che è compito fondamentale dell'università impartire, consente di disseminare le pratiche di sostenibilità, rispondendo alla missione educativa del progetto proposto: una volta terminato il percorso di studi i neo-laureati potranno esportare in altri contesti gli insegnamenti acquisiti.

Le università, come molti dei progetti di terza missione mostrano in modo particolare, non sono intese soltanto come luogo di apprendimento della conoscenza nozionistica, ma anche palestra dove accostarsi a scelte e comportamenti più meditati e consapevoli, inclusi quelli che danno luogo a stili di vita più sostenibili, da trasferire nella pratica quotidiana e quindi ai luoghi dell'abitare.

Uno degli obiettivi di fondo del progetto Città Studi Campus sostenibile è stato sicuramente creare un rapporto di permeabilità, di osmosi tra i due atenei – che significativamente collaborano insieme a un unico progetto – e la città che li circonda: non soltanto per proporre, ma anche per raccogliere proposte, attraverso incontri, eventi, attività di sensibilizzazione e valorizzazione delle best practice che hanno costituito l'attività fondamentale di questo progetto.

Nato nell'ormai lontano 2011, il progetto Città studi campus sostenibile si può considerare per certi versi pionieristico, come ricorda il professor Riccardo Guidetti, professore ordinario in meccanica agraria presso l'Università di Milano, che ne è il responsabile: anni prima che la sostenibilità diventasse oggetto dell'interesse collettivo e dilagasse nella conversazione pubblica, il tema veniva portato in evidenza da parte dell'Università e otteneva una via via crescente attenzione anche grazie all'attivazione di questo progetto; e alla lungimiranza dei rettori dell'epoca, che portò a stipulare una convenzione di per sé innovativa tra due atenei, l'Università e il Politecnico, con l'idea di lavorare sul territorio dove entrambe le istituzioni operano per favorire una maggiore sostenibilità.

La pedonalizzazione di piazza Leonardo da Vinci, che ha restituito agli studenti e ai cittadini un ambiente verde e vivibile, in precedenza destinato a parcheggio, è stata fortemente appoggiata dal tavolo di lavoro del progetto Città

---

3 Stefano Bocchi, dall'introduzione al *Report sostenibilità* dell'Università degli Studi di Milano, anno 2021, p.11

studi campus sostenibile, che ha anche interagito in merito con le istituzioni locali, partecipando ad audizioni al consiglio di Zona 3.

Tuttavia, l'intento di fondo del progetto non è tanto una trasformazione fisica dei luoghi, quanto la realizzazione di una serie di azioni, anche piccole e diffuse, che mirano al cambiamento degli stili di vita degli abitanti, favorendo pratiche più sostenibili nel campo della mobilità, della nutrizione, dello stile di vita e del benessere della persone in generale. Con questo, gli obiettivi del progetto sono di ampio respiro: contribuire alla crescita delle future classi dirigenti con percorsi educativi che portino verso scelte in sintonia con lo sviluppo sostenibile; creare una rete di eventi finalizzati a sensibilizzare gli studenti verso un mondo attento alla necessità di nuovi principi innovativi; sensibilizzare i cittadini, mettendo in atto una serie di best practice per migliorare la qualità della vita di tutti coloro che vivono il quartiere universitario attraverso progetti, eventi e iniziative.

## I sei tavoli tematici che articolano il progetto

Il progetto Città studi campus sostenibile si è articolato nel tempo intorno a sei tavoli tematici, dedicati ad altrettanti ambiti di intervento.

Il tavolo *people* si occupa di disabilità, di creazione di spazi collettivi vivibili e confortevoli, di modelli culturali e codici di comportamento che incentivino modi di fare sostenibili; il tavolo *energy*, partendo dal monitoraggio energetico degli edifici, ha lo scopo di ridurre i consumi e le dispersioni e incentivare l'utilizzo di fonti rinnovabili; il tavolo *environment* si occupa di educazione e stili di vita più sostenibili in relazione alla riduzione dei consumi e alla gestione delle acque, alla qualità dell'aria, alla gestione dei rifiuti, al miglioramento del benessere e qualità della vita; il tavolo *mobility* ha lo scopo di incentivare la mobilità sostenibile, attraverso bike sharing, car sharing, car pooling, auto elettriche, percorsi e piste ciclabili: è questo tavolo che ha dato impulso alle molte azioni a favore della mobilità sostenibile intraprese dall'Ateneo, come gli abbonamenti agevolati per i dipendenti e le convenzioni per il trasporto collettivo; il tavolo *city* vuole modificare la storica separazione tra università e città attraverso la condivisione di progetti e iniziative e l'apertura ai cittadini di spazi dell'università; infine, il tavolo *food&health* sviluppa le tematiche legate al cibo e alla salute attraverso il miglioramento della conoscenza degli alimenti, della loro produzione e della conservazione, della promozione del benessere psicofisico per mezzo dell'alimentazione e stili di vita corretti, inclusa la pratica sportiva e una dieta adeguata, ed anche la valorizzazione della sostenibilità delle filiere agroalimentari e l'indicazione di linee guida per i fornitori di ristorazione collettiva all'interno degli atenei e in altre strutture.

Proprio nell'ambito del tavolo di lavoro *food&health* è nato un progetto rivolto agli studenti che vuole aiutare a prevenire futuri problemi di salute, ma anche migliorare fin da subito il benessere personale, incentivando stili di vita che la ricerca ha dimostrato essere salutari e avere una comprovata azione preventiva

contro malattie tra le più diffuse dei nostri tempi, come malattie cardiovascolari e diverse forme tumorali. Un'alimentazione corretta, l'abitudine a praticare regolarmente attività fisica, l'evitare l'abuso di sostanze ed in generale acquisire la capacità di gestire il proprio benessere e la propria salute è da considerare un investimento prezioso, che consente di mantenere la salute in modo che possa continuare ad essere presente anche domani. Azioni preventive in questo campo hanno anche un valore di sostenibilità economica: limitando l'incidenza di malattie legate a stili di vita poco salutari si possono infatti risparmiare enormi risorse, abbattendo costi sia economici sia sociali.

Agli studenti, su impulso del progetto Città studi campus sostenibile, sono stati rivolti anche laboratori sulla sostenibilità inclusi nel programma curricolare: come il laboratorio interdipartimentale "Sostenibilità e sviluppo sostenibile", arrivato alla quarta edizione, uno dei primi a prevedere crediti formativi per gli studenti iscritti a qualsiasi corso di laurea.

Ancora, è su impulso del progetto Città studi campus sostenibile che nel 2014 è stata aperta all'Università di Milano la prima "casetta dell'acqua", situata in via Golgi 19: riservata ai soli studenti e al personale dell'università, è stata seguita nel tempo da altre tre casette, che oggi possono essere utilizzate da chiunque sia in possesso di una Carta regionale dei servizi. L'obiettivo di valorizzare la presenza delle "casette dell'acqua", per incentivare il consumo di acqua del rubinetto e ridurre l'utilizzo di bottigliette di plastica ha in seguito portato al progetto BeviMi, in collaborazione con il Politecnico e l'Università di Milano-Bicocca, che ha previsto tra l'altro la distribuzione di borracce. Oggi sono iniziative diffuse, ma non si può non osservare, come fa notare il professor Guidetti, che il progetto Città studi campus sostenibile su questo terreno ha fatto da apripista, risolvendo alcuni problemi, come il controllo della sicurezza microbiologica dell'acqua erogata, e rendendo così più agevole l'apertura delle casette dell'acqua successive.

Il progetto è stato attivo anche a livello nazionale, contribuendo alla creazione, all'interno della Conferenza dei rettori delle università italiane, della Rete delle università sostenibili (Rus), di cui l'Ateneo milanese è socio fondatore: e anche questo dimostra che è stato utile ad aumentare la sensibilità verso il tema della sostenibilità a livello sia locale sia nazionale.

Dati i suoi obiettivi di sensibilizzazione dell'intera cittadinanza, non stupisce che il progetto Città studi campus sostenibile abbia creato nel tempo molti eventi rivolti a tutti, su tematiche collegate in vario modo al tema, a partire dalle Giornate della sostenibilità, poi confluite nel Festival della sostenibilità organizzato a livello nazionale dall'Asvis (Alleanza italiana per uno sviluppo sostenibile), al quale ancora ogni anno partecipa, creando momenti di divulgazione e dialogo con la cittadinanza, parlando e traducendo la ricerca in linguaggio comprensibile. La "giornata dello sport" è un altro esempio di queste attività proposte ai cittadini del quartiere.

Anche nel campo della mobilità nell'ambito del tavolo di lavoro relativo c'è stata un'intensa collaborazione con il mobility manager dell'Università, con eventi organizzati anche in occasione della settimana della mobilità sostenibile e insistendo per convenzioni con società di trasporto: non è un caso se oggi l'Università di Milano si segnala per l'incoraggiamento dato ai dipendenti a usare i mezzi pubblici attraverso incentivi economici che alleggeriscono drasticamente il costo degli abbonamenti.

In campo energia, il tavolo di lavoro ha valorizzato e favorito la conoscenza dell'impianto di trigenerazione dell'Università statale, che dall'ottobre 2010 produce in modo particolarmente efficiente energia termica, elettrica e, attraverso particolari gruppi frigoriferi detti "ad assorbimento", il freddo (per rinfrescare d'estate). Il processo utilizza una tecnologia che consente di ottimizzare la produzione di energia, accorpendo tre procedimenti altrimenti distinti: in questo modo si realizza un risparmio energetico e una riduzione dell'impatto ambientale. In occasione della Giornata della sostenibilità i cittadini sono stati invitati a visitare gli impianti di trigenerazione, posizionati tra le vie Celoria, Golgi, Venezian e Ponzio. In sintesi, conclude il professor Guidetti, si può dire che il progetto abbia in qualche modo creato, giocando con un certo anticipo sui tempi, un movimento che all'interno dell'Ateneo milanese ha preparato il terreno, favorendo gli importanti successivi sviluppi di progetti legati alla sostenibilità, fino a confluire nel progetto Minerva 2030.

## **Minerva 2030: la Statale aderisce ai 17 obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Onu**

Con il progetto Minerva 2030, come spiega il professor Bocchi che ne è il delegato d'ateneo, l'Università di Milano ha aderito all'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile, di cui non a caso riprende il nome, declinato in modo da richiamare anche la figura di Minerva che caratterizza il logo dell'Università: tramite questo progetto l'Ateneo promuove, insieme all'intera comunità universitaria e grazie ai gruppi di lavoro che operano per la realizzazione delle diverse azioni, una vera e propria cultura della sostenibilità.

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'Onu. Contiene 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals, SDGs*), in un grande programma d'azione per un totale di 169 traguardi (o target). L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, con l'intento di guidare il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei 15 anni successivi: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030. I 17 obiettivi dell'Agenda (e i 169 target) riguardano i temi della povertà, della fame, della sanità e benessere, della qualità dell'educazione, della parità di genere, della qualità dell'acqua, dell'energia, del

lavoro, dell'innovazione, della riduzione delle disparità, dello sviluppo delle città, del consumo, del cambiamento climatico, della biodiversità nelle acque e sulla terra, della pace e giustizia, della cooperazione necessaria per raggiungere gli obiettivi. Il progetto Minerva 2030 riprende dunque la strategia proposta dall'Onu, operando secondo i tre principi della partecipazione, internazionalizzazione e integrazione, da sviluppare sulla base di quattro pilastri: ambiente, società, economia, istituzioni. Il professor Bocchi ricorda le attività di questi anni, da quando il progetto è nato, nel 2018: in primo luogo partire con un grande censimento di tutto quello che si muoveva sul fronte sostenibilità in Statale, in modo da collegare le iniziative e metterle a sistema. Lo scopo è non solo evitare sovrapposizioni e ripetizioni, ma soprattutto valorizzare l'attività della Statale per la sostenibilità sul fronte della ricerca, della didattica e soprattutto della terza missione, rivolta alla società nel suo insieme. Alla fase della mappatura è seguita una fase di valutazione, per capire a che punto si poteva situare l'Università di Milano sul fronte della sostenibilità rispetto ad altre università. Per farlo l'Università ha scelto di aderire al *UI GreenMetric World University Rankings*: si tratta di un'iniziativa senza scopo di lucro, sviluppata dall'Università dell'Indonesia (UI) a partire dal 2010, con la finalità di classificare in modo oggettivo le università in base al loro impegno e alle iniziative adottate in materia di sostenibilità.

Ogni anno gli atenei partecipanti vengono valutati in diversi ambiti, utilizzando sei specifici indicatori: ambiente e infrastrutture, energia e cambiamento climatico, rifiuti, acqua, trasporto, istruzione e ricerca. Per concorrere a *GreenMetric* è necessario compilare un questionario che richiede uno sforzo notevole di raccolta e organizzazione di dati. Non si tratta di una competizione, sottolinea il professor Bocchi, ma di un modo per rendere più chiaro e oggettivo quello che le università fanno. Questo favorisce una crescente consapevolezza delle università sulla necessità, sempre più urgente, di migliorare progressivamente i sistemi tecnologici e i comportamenti individuali nella direzione di uno sviluppo sostenibile. *GreenMetric* è quindi un ottimo strumento di autovalutazione e progressivo miglioramento dei propri assetti nei confronti dei temi della sostenibilità, con particolare riferimento alle tematiche specifiche delle istituzioni universitarie.

È, quindi, un sistema utile sia per individuare forme concrete e chiare di programmi e azioni di sviluppo sostenibile, sia per informare i governi locali e internazionali dell'impegno del mondo accademico. Gli indicatori richiesti sono peraltro collegabili agli obiettivi del progetto Agenda 2030 dell'Onu, di cui a partire in particolare dall'edizione 2018 il questionario ha tenuto conto.

L'Università di Milano è entrata per la prima volta nella graduatoria internazionale *GreenMetric* nel 2020, collocandosi al 215° posto sulle 912 università partecipanti in tutto il mondo, ovvero in una posizione piuttosto buona (primo quartile), ma che soprattutto incoraggia a migliorare, anche seguendo l'esempio delle università più performanti che fanno parte della rete nazionale. In particolare un ottimo risultato è stato raggiunto nelle categorie "mobilità" (16° posto

a livello mondiale e 5° a livello nazionale), “energia e cambiamenti climatici” (185° posto a livello mondiale e 13° a livello nazionale), “rifiuti” (50° posto a livello mondiale e 8° a livello nazionale).

## Il primo report di sostenibilità 2021

Il lavoro di mappatura e compilazione del questionario necessario per aderire all’iniziativa *GreenMetric* è servito anche a realizzare il primo report sulla sostenibilità dell’Università di Milano, pubblicato nel 2021 e consultabile sul sito dell’Università<sup>4</sup>. Un documento importante, perché attua l’indicazione di Agenda 2030 secondo cui ogni ente, pubblico o privato, dovrebbe avere un progetto preciso su come realizzare misure a vantaggio della sostenibilità, che ogni anno dovrebbero essere monitorate e il cui stato di avanzamento reso pubblico: è in preparazione infatti il secondo report sulla sostenibilità, per l’anno 2022. Il report offre una panoramica su tutti i progetti e le azioni collegate alla sostenibilità – intesa in senso ampio, secondo quanto prevedono i 17 obiettivi dell’Agenda 2030 – in corso all’Università: tra i molti campi d’azione in cui la Statale ha ottenuto risultati importanti, con riscontro oggettivo nella classifica di *GreenMetric*, si può segnalare come abbiamo visto sopra quello dei trasporti, con gli importanti incentivi economici ai dipendenti per l’uso del trasporto pubblico. Ma le sessanta pagine del report riportano decine di iniziative: dall’acquisto di energia elettrica dalla rete nazionale certificata verde agli impianti di produzione fotovoltaica alle certificazioni Breeam e Leed di alcuni edifici; alla partecipazione a reti internazionali come ISCN e 4EU+; ai diversi centri di ricerca (Gaia-2050, CRC I-WE, GE.S.DI.Mont, CROSS); ai gruppi studenteschi Saiz, Cerere, Develo LCI, Diciassette, Enactus; a tutti i progetti per la sostenibilità sociale, tra cui i codici etici e per l’integrità della ricerca, il Bilancio di genere, l’Osservatorio online sulla violenza contro le donne e molto altro.

Tabella 3

<b>Misure a favore della sostenibilità di Unimi: qualche risultato in cifre (2022)</b>	
Litri di acqua erogati dalle “cassette dell’acqua” di Unimi complessivamente	1.565.000
Numero di bottigliette di plastica corrispondenti all’acqua erogata	2.235.714
Kg di anidride carbonica non immessi in atmosfera	58.465
Abbonamenti ai mezzi pubblici sottoscritti dai dipendenti	2.206
Contributi erogati dall’Ateneo per la mobilità sostenibile (euro)	468.935

4 <https://www.unimi.it/it/terza-missione/responsabilita-sociale/sostenibilita>

## Uno sguardo al futuro

Un'iniziativa più recente, tanto che non è inclusa nel report 2021, è il Green Office: come spiega il professor Bocchi, si tratta di un gruppo di lavoro sulla sostenibilità formato da otto studenti, quattro rappresentanti del corpo docente e quattro del personale tecnico-amministrativo, in stretta collaborazione con l'Ufficio Sostenibilità dell'Università. Il Green Office individua le priorità nel campo della sostenibilità, aggiorna le strategie, si pone come sistema per organizzare attorno al tema le tre componenti dell'università, con un particolare peso dato alla partecipazione degli studenti, che per la prima volta entrano in modo attivo, da protagonisti, nella gestione. È un risultato importante, che ha creato uno strumento nuovo, di cui solo pochi atenei ad oggi si sono dotati.

Infine, il professor Bocchi sottolinea come l'attività riguardante la sostenibilità abbia preso recentemente a coordinarsi in modo più strutturale con le attività di terza missione, in modo da riordinare e valorizzare le iniziative dell'università rivolte alla società e al territorio, di cui molte iniziative sulla sostenibilità fanno parte.

Nel futuro prossimo, un'attenzione particolare alla sostenibilità sarà prestata nella partecipazione dell'Università Statale alla realizzazione di MIND – Milano Innovation District, progetto di riqualificazione dell'area urbana che ha ospitato l'Expo nel 2015. Come spiega il report sulla sostenibilità 2021, in questa area l'Università investe nel futuro con la realizzazione, prevista entro il 2025, di un nuovo Campus scientifico universitario, che si estenderà su un totale di oltre 190.000 metri quadri. Ospiterà una comunità di oltre ventimila persone, tra studenti, docenti, dottorandi, borsisti e personale tecnico, amministrativo e bibliotecario. Il campus universitario sarà progettato come una struttura unica e integrata, caratterizzata da servizi amministrativi e tecnici comuni, da una macro-piattaforma scientifica che permetterà l'acquisizione e la gestione della grande strumentazione necessaria a fare scienza nei prossimi decenni, e da una grande biblioteca scientifica: sarà costituito da edifici tecnologici, con servizi innovativi, aree comuni specificamente progettate per favorire le relazioni e un'attenzione sempre più marcata al tema della sostenibilità. Nella sua progettazione verrà data massima attenzione a scelte strutturali, impiantistiche, architettoniche, oltre che organizzative e gestionali, che ne garantiscano, oltre che la massima flessibilità, la sostenibilità ambientale, economica e sociale.

# AGIRE PER I DIRITTI



# La partecipazione alla manifestazione antimafia della Nave della Legalità

*La partecipazione e il ruolo dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata CROSS alla più importante manifestazione antimafia e di educazione alla legalità che si è tenuta in Italia è stata al tempo stesso segno dell'autorevolezza raggiunta da questa struttura anche agli occhi degli interlocutori istituzionali di più alto livello e fonte di nuovi contatti e opportunità di ricerca e partecipazione alla vita civile del Paese. Questa esperienza, durata anni, è stata anche uno stimolo a trovare altre forme di didattica innovative.*

Tra il 2006 e il 2019, nel giorno dell'anniversario della strage di Capaci in cui hanno perso la vita il giudice Giovanni Falcone, sua moglie e tre uomini della scorta, ogni anno in Italia migliaia di studenti di tutte le età e di ogni scuola e provenienza geografica si sono imbarcati su una nave che li ha portati da Civitavecchia a Palermo, salutati e accompagnati dalle più alte cariche dello Stato, nonché da rappresentanti della magistratura, delle forze dell'ordine e della società civile.

Durante il viaggio i ragazzi assistono a dibattiti sulla legalità e sulla lotta alla mafia. Arrivati a Palermo il 23 maggio, i ragazzi e i loro accompagnatori si uniscono alle manifestazioni che nella città ricordano la morte dei giudici Falcone e Borsellino e visitano i luoghi della memoria più importanti. Questo è stata "La Nave della Legalità", iniziativa della fondazione Falcone e del Ministero dell'Istruzione, la più importante manifestazione antimafia e di educazione alla legalità che si è tenuta in Italia e il più significativo contributo delle istituzioni scolastiche alla formazione di una sensibilità antimafiosa tra le generazioni più giovani.<sup>1</sup>

In virtù del suo impegno sui temi della criminalità organizzata e dell'educazione alla legalità, nonché della sua ampia e continua presenza formativa e informativa in materia nel mondo della scuola, l'Osservatorio sulla criminalità organizzata (CROSS) dell'Università degli studi di Milano<sup>2</sup> ha svolto all'interno di questa importante manifestazione antimafia un ruolo crescente, diventando parte integrante del progetto. CROSS è attualmente l'unico centro di ricerca che si occupa sistematicamente del movimento antimafia: la Nave della Legalità

---

1 La manifestazione è stata sospesa nel 2020, anno in cui si è tenuta in forma virtuale, a causa della pandemia di Covid.

2 L'Osservatorio sulla criminalità organizzata CROSS è stato fondato nel 2013 e dall'ottobre 2018 è incardinato nel Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici (DILHPS) dell'Università degli Studi di Milano.

è stata per il centro una occasione di ricerca, con l'obiettivo, anche, attraverso il trasferimento di conoscenza, di dare piena e diretta cittadinanza scientifica a questa esperienza a beneficio delle prossime generazioni.<sup>3</sup>

## Da Roma a Palermo con gli studenti di tutta Italia

La manifestazione della Nave della Legalità, organizzata dal Ministero dell'Istruzione e dalla fondazione Falcone con l'alto patronato del Presidente della Repubblica, prevedeva che al tramonto di ogni 22 maggio una nave con a bordo 1.500 studenti e insegnanti arrivati da tutta Italia salpasse da Civitavecchia verso Palermo. I partecipanti sono sempre stati scelti attraverso un concorso che prevede la realizzazione di un progetto scolastico di educazione alla legalità: rappresentanti delle classi che hanno realizzato i progetti giudicati migliori sono stati invitati a bordo con i loro insegnanti. A Palermo, nell'aula bunker del tribunale, oltre che in altri luoghi significativi della città, gli studenti commemoravano l'anniversario della strage di Capaci insieme alle scolaresche siciliane e poi sfilavano per le vie della città in ricordo dei giudici Falcone e Borsellino giungendo all'albero Falcone (ormai trattato anche in letteratura come forma di "monumento civile"), dove sostavano per il solenne ricordo suggellato dal suono del "Silenzio" nel minuto esatto della strage.

Per le scuole italiane la partecipazione a questa esperienza è sempre stata un traguardo molto ambito, di grande prestigio e soprattutto gratificazione morale. L'Università degli Studi di Milano è l'unico ateneo italiano che sia stato invitato regolarmente a partecipare a questa esperienza, in virtù del suo impegno sui temi della criminalità organizzata e dell'educazione alla legalità.

## Una collaborazione che è cresciuta nel tempo

Come ricorda il professor Dalla Chiesa, la collaborazione tra Università di Milano e Nave della Legalità è nata dopo che nel 2013, nell'ambito di CROSS, era stato stretto un accordo con il ministero dell'Istruzione per la realizzazione di una ricerca sui progetti di educazione alla legalità nelle scuole italiane, in occasione del nuovo corso di Sociologia e metodi di educazione alla legalità<sup>4</sup>.

3 C'è da sottolineare, a questo proposito, che il movimento antimafia è una realtà sociale del tutto ignorata dalle scienze sociali e dagli studiosi dei movimenti, benché esprima da tempo il più continuativo e partecipato movimento giovanile in Europa insieme a quello ambientalista e a quello pacifista. CROSS è attualmente l'unico centro di ricerca che se ne occupi sistematicamente.

4 La ricerca, molto ampia, è stata pubblicata nel 2018 e ha reso giustizia anche a insegnanti poco noti, promotori di iniziative molto significative, dando un'immagine della scuola italiana diversa da quella poco lusinghiera che viene spesso raccontata. Nel 2016 una parte della ricerca è stata presentata proprio durante il viaggio della Nave.

In occasione di questa collaborazione, il Ministero invitò per la prima volta il professor Dalla Chiesa e 40 studenti dell'Università a partecipare all'esperienza della Nave della Legalità.

Dopo gli eventi e le presentazioni ufficiali, tenuti dopo la partenza, quella sera per la prima volta Nando Dalla Chiesa, a mezzanotte, si sedette sul ponte della nave con i suoi studenti a cerchio intorno e iniziò il racconto della vicenda di Falcone e Borsellino come l'aveva vissuta e conosciuta lui, con tutta la sua complessità, le complicità interne allo Stato, le difficoltà incredibili affrontate e superate dai giudici: i ragazzi ascoltavano e prendevano appunti. Era un altro modo di fare Università. L'appuntamento notturno con il racconto di Nando Dalla Chiesa è in seguito diventato un momento fisso durante il viaggio sulla Nave della Legalità. Da allora gli studenti dell'Università di Milano hanno partecipato ogni anno alla manifestazione e svolto nell'ambito delle due giornate (compreso cioè il viaggio di ritorno) una funzione di tutoraggio verso gli studenti più giovani, insieme a un'opera di informazione sulle attività e sui risultati di ricerca di CROSS, utile a rafforzare o avviare rapporti di collaborazione con scuole di tutta Italia.

Nando Dalla Chiesa, professore ordinario di sociologia della criminalità organizzata, li ha accompagnati ogni anno. L'attività di divulgazione e sensibilizzazione durante il viaggio è stata intensa. La sera del 22, sulla nave, CROSS ha condotto le attività in due momenti distinti.

Alle 21, una sintesi sui temi della lotta alla mafia con la partecipazione di molte delle maggiori autorità istituzionali. A partire dal 2016 questo dibattito è stato guidato dal professor Dalla Chiesa, che ha riferito anche dei risultati delle ultime ricerche dell'Osservatorio, soprattutto quelle che vertono sull'educazione alla legalità nella scuola italiana: compito del professore è stato anche mantenere i discorsi a un livello comprensibile agli studenti, alcuni dei quali sono molto giovani e possono faticare a seguire. In un secondo momento, dalle 23.30 fino alle 2 di notte, il professor Dalla Chiesa ricostruiva le vite professionali di Falcone e Borsellino, raccontandole ai suoi studenti – e al pubblico di insegnanti e giornalisti che negli anni hanno preso a raccogliersi intorno ad ascoltare.

Il programma del ministero dell'Istruzione prevedeva poi che il giorno successivo il professor Dalla Chiesa prendesse la parola al mattino nell'aula bunker e il pomeriggio all'albero Falcone, in rappresentanza dell'impegno del mondo universitario. Sempre al mattino gli organizzatori presentavano al pubblico (quasi totalmente istituzionale) la delegazione degli studenti dell'Università di Milano, al cui rappresentante veniva data brevemente la parola. Nel 2018, in virtù delle ripetute performances positive di ricercatori e studenti, è stato affidato a uno studente di CROSS la presentazione dell'intervento del Presidente della Repubblica alla platea di scuole e autorità sul molo di Civitavecchia. Dal 2015 il ruolo di CROSS nella manifestazione della Nave della Legalità è cresciuto significativamente, in una collaborazione via via più stretta. Oltre al professor Dalla Chiesa sono stati circa una decina gli studenti e ricercatori di CROSS che

ogni anno hanno contribuito alla preparazione e organizzazione della manifestazione, da Roma o da Palermo, nei mesi che precedevano il viaggio.

## Un “cambiamento per sempre”

L’esperienza del viaggio sulla Nave della Legalità ha spesso un impatto personale molto forte sui partecipanti, come è risultato anche da una ricerca di CROSS terminata nel 2022: l’incontro diretto con la città di Palermo e con la memoria dei due giudici, il coinvolgimento emotivo che si realizza durante la traversata e le manifestazioni, producono un “cambiamento per sempre” – come molti studenti hanno scritto nei compiti successivamente proposti nei corsi – che si riflette, al rientro, in scelte di partecipazione civile, di disseminazione, di impegno sui beni confiscati, generatrici a catena di nuove opportunità di presenza civile per CROSS, come per effetto di uno speciale moltiplicatore.

Il progressivo inserimento in uno scenario contemporaneamente così istituzionale e così carico di emozioni condivise ha fatto dell’Osservatorio un riferimento ideale proprio sul terreno della sua missione elettiva: aiutare il Paese a combattere la mafia attraverso la formazione di conoscenze adeguate e lo sviluppo di solidi orientamenti civili. E di questo ruolo, che va oltre la pura dimensione accademica, beneficia sul piano istituzionale la stessa attività di ricerca: ai ricercatori si aprono tutte le porte istituzionali nella acquisizione di dati e valutazioni raramente disponibili, nei loro lavori sulla Lombardia come sulla Sicilia, sull’Emilia-Romagna come sul Lazio o sulla Campania. La Nave della Legalità ha offerto a CROSS una importante occasione per estendere la propria rete di collaborazioni con enti e istituzioni. Partner stabili sono il Ministero dell’Istruzione e la Fondazione Falcone, la Procura nazionale antimafia, il Consiglio superiore della magistratura, la Rai, il Comune di Palermo. Di volta in volta vengono coinvolte altre istituzioni (ad esempio la Commissione parlamentare antimafia, la Direzione investigativa antimafia) o associazioni (ad esempio Associazione nazionale magistrati, Libera, Addio Pizzo). Tra le partnership più recenti, è del 2022 quella tra l’Arma dei Carabinieri e il Dottorato di ricerca in criminalità organizzata: ha un significato enorme, anche sul piano internazionale, un dottorato in collaborazione con un partner così prestigioso e che può dare un apporto prezioso di competenze, per esempio tecnica investigativa e su cybercrime. Del resto oggi, ricorda il professor Dalla Chiesa, ci sono passaggi dei rapporti di ricerca di CROSS ripresi dalla Dia e dalla Procura nazionale antimafia.

L’attività di ricerca viene certamente favorita dall’apprezzamento, consolidato grazie alla partecipazione alla “Nave della Legalità”, espresso dal Ministero dell’Istruzione verso la qualità dei ricercatori e, più in generale, verso la scuola di CROSS. Questo apprezzamento nella pratica si è tradotto in finanziamenti che hanno dato la possibilità di sostenere diversi assegni di ricerca annuali, incrementando la capacità produttiva dell’Osservatorio e le sue pubblicazioni.

La partecipazione di CROSS al progetto ha avuto anche ricadute sulla didattica nell'Università di Milano: il contesto di fatti e persone con cui si entra in rapporto e l'atmosfera civile che si respira aprono nuove prospettive sia per il materiale empirico che può essere riversato nei corsi (soprattutto quello di Sociologia e metodi di educazione alla legalità) sia per le personalità di cui si arricchisce sistematicamente l'offerta didattica legata a CROSS, con la presenza nelle aule del presidente del Senato, del Procuratore nazionale antimafia, del capo della Dia e di altri.

Dall'esperienza sviluppata partecipando alla Nave della Legalità all'Università di Milano è nata inoltre l'iniziativa della "Università itinerante": ogni estate Nando Dalla Chiesa porta una trentina di studenti nei luoghi "della legalità difficile". Tra le destinazioni toccate la prima fu l'Asinara, dove gli studenti alloggiarono nella foresteria posta proprio sopra la stanza in cui i giudici Falcone e Borsellino erano andati a scrivere la loro ordinanza di rinvio a giudizio del Maxi Processo di Palermo; poi Casal di Principe, Ostia, Corleone, Palermo, Sciacca, Lecce... ma anche luoghi meno prevedibili: in generale al Nord non sono scelte località con una caratterizzazione specifica, ma è stata scelta Genova per occuparsi di tutta la Liguria, mentre per Piemonte e Valle d'Aosta la sede dell'Università itinerante è stata Murisengo, in provincia di Alessandria, dove c'è il casale sequestrato alla mafia e dedicato al giudice Bruno Caccia, ucciso a Torino dalla 'ndrangheta nell'83<sup>5</sup>. A Murisengo gli studenti hanno visitato un complesso dove il gruppo Abele ha svolto in passato un'importante attività a sostegno dei genitori di tossicodipendenti.

Nei luoghi scelti gli studenti visitano i beni confiscati alla criminalità, incontrano magistrati e membri di associazioni, conoscono le iniziative attivate. Un modo diverso di insegnare, di essere vicini ai ragazzi, di conquistare la loro fiducia e far fiorire le loro competenze.

E tutto questo ha dato risultati concreti negli anni: Nando Dalla Chiesa ricorda come, a partire dagli studenti chiamati a parlare di iniziative sulla legalità nelle scuole, da chi ha frequentato i suoi corsi sono emersi sindaci, consiglieri comunali, responsabili dell'antiriciclaggio nelle banche e in altre istituzioni finanziarie, esponenti delle forze dell'ordine.

## **Aumenta la notorietà dell'Osservatorio sulla Criminalità organizzata**

Le attività di terza missione svolte o copromosse da CROSS sono molte: dalla formazione nelle scuole a Milano e provincia, nelle province di Monza-Brianza,

---

5 La cascina oggi è gestita dall'associazione Acmos, che aderisce a Libera, ed è sede tra l'altro di un museo dell'antimafia, dove vengono organizzate attività di informazione e aggiornamento sulla criminalità organizzata.

Pavia, Como, Varese, Bergamo, Brescia, Mantova; alla partecipazione attiva alla sceneggiatura di spettacoli teatrali, tra cui primeggiano quelli rappresentati al Piccolo e al Teatro della Cooperativa; allo sviluppo di siti specializzati, a partire da Stampo Antimafioso, e di pagine social; ai seminari extradidattici, in particolare presentazione di libri e incontri con gli autori; al sostegno dei familiari di vittime, anche in Messico; alla disseminazione dei risultati di ricerca, comprese le tesi di laurea. Tutto questo ha dato molta notorietà dell'Osservatorio, e anche la Nave della Legalità ha contribuito: trasmissioni Rai molto seguite, interviste – anche di studenti – per televisioni e radio, repertori fotografici, lo stesso accostamento alle maggiori autorità dello Stato in una data storica della Repubblica, hanno accresciuto la conoscenza di CROSS e del lavoro dell'Università di Milano nell'opinione pubblica.

La presenza sulla Nave della Legalità e il rapporto che attraverso il viaggio si è stabilito con gli insegnanti di tutta Italia ha rafforzato l'immagine di CROSS e anche dell'Università degli Studi di Milano di fronte al mondo della scuola. Ne sono prova l'aumento e la diversificazione delle richieste di attività formative e informative che sono giunte per i ricercatori o gli stessi studenti segnalati dall'Osservatorio. Al di là degli interventi proposti nei singoli istituti, sono in buona parte riconducibili all'effetto del viaggio iniziative di più ampio respiro. Lo stesso rapporto con la Fondazione Falcone nato grazie all'esperienza della Nave ha consentito ai ricercatori e studenti di CROSS di ottenere ruoli di primo piano su nuovi versanti educativi.

Grazie agli studi e alle attività di ricerca che il dipartimento ha potuto strutturare durante la partecipazione al progetto Nave della Legalità, i ricercatori del CROSS possono essere considerati beneficiari diretti interni delle attività del dipartimento: hanno acquisito professionalità uniche nel panorama italiano. Da questo complesso di competenze che via via si arricchisce hanno tratto beneficio direttamente tutti gli studenti entrati in contatto con CROSS, per una media annuale di quaranta scuole circa nel quinquennio considerato (dai 60 ai 300 studenti, a seconda delle occasioni), i loro insegnanti e in ultima istanza tutti i cittadini, che hanno potuto trarre spunti per maturare una più profonda consapevolezza dei fenomeni mafiosi e quindi, in senso positivo, una più piena coscienza civile.

La partecipazione di CROSS e dell'Università degli Studi di Milano alla Nave della Legalità, con più immediato riferimento al coordinatore dell'Osservatorio, ma anche con frequente e positivo riferimento alla delegazione di studenti, ha avuto spazio in numerose trasmissioni radiofoniche e televisive, per una media di una dozzina di testate pubbliche e private a edizione<sup>6</sup>. Ricchi servizi

6 In particolare nelle dirette di UnoMattina (Rai Uno) nei vari 23 maggio, nelle riprese dei telegiornali (nazionali e siciliani) e sulle agenzie del giorno (Ansa, AdnKronos, Dire), oltre che su *la Repubblica*, *Il Fatto Quotidiano*, e il *Giornale di Sicilia* dei giorni successivi. Tra i siti in cui è stato dato risalto alla partecipazione di gruppo: [www.avvenire.it](http://www.avvenire.it), [www.miur.gov.it](http://www.miur.gov.it), [www.osservatorio.it](http://www.osservatorio.it).

fotografici sono stati postati sul sito di WikiMafia (uno dei più seguiti in assoluto sull'argomento a livello nazionale), di Stampo Antimafioso e dello stesso CROSS. Il materiale fotografico, ottenuto grazie alla partecipazione degli studenti del corso di Sociologia della criminalità organizzata, è stato oggetto di una mostra fotografica esposta al Teatro Politeama nel 2015 durante la 23° commemorazione della strage di Capaci (realizzata dagli studenti di Unimi e finanziata dal MIUR).

Tabella 4

<b>Studiare la criminalità organizzata a Scienze politiche: qualche dato</b>	
2	Corsi di laurea magistrale
	– Legalità e criminalità organizzata
	– Diritti, geopolitica, legalità
8	Insegnamenti (2009-2022)
4	Laboratori professionalizzanti
1	Centro di ricerca CROSS
1	Dottorato di ricerca
1	Corso di perfezionamento postlaurea
1	Summer school
1	Attestato di specializzazione
-	Didattica alternativa
-	Terza missione
-	Relazioni internazionali
-	Sito-giornale

## **Gli effetti di sistema, che creano nuove sinergie**

Grazie alla partecipazione a questo progetto c'è stato un consolidamento dell'immagine dei corsi legati a CROSS, la cui reputazione è progressivamente salita nelle aspettative studentesche anche grazie all'effetto emotivo-culturale prodotto dall'esperienza e alla sua narrazione tra gli studenti in ateneo e fuori. La reputazione e percezione della qualità degli studenti di Unimi da parte delle maggiori autorità istituzionali antimafia è cresciuta, come comprova la loro disponibilità/richiesta di incontrarli in lezioni dedicate (Procuratore nazionale antimafia, Comandante della Direzione investigativa antimafia e altri). Va infine considerato che la partecipazione al progetto della Nave della Legalità ha prodotto effetti "di sistema", in cui si realizzano sinergie e meccanismi moltiplicativi di cui non è possibile isolare di volta in volta gli effetti delle singole

componenti, ma i cui risultati sono del tutto sensibili. Solo a titolo di esempio: l'istituzionalizzazione al più alto livello del rapporto con il mondo della scuola ha senz'altro influito sulla elezione del coordinatore di CROSS a coordinatore del Comitato tecnico-scientifico antimafia e per l'educazione alla legalità della Regione Lombardia, o sulla scelta della stessa Commissione regionale antimafia di avvalersi di laureati e laureandi provenienti da CROSS; così come ha verosimilmente influito sulla scelta di UNODC di invitare il coordinatore di CROSS a partecipare a un seminario di dodici esperti di tutto il mondo (Vienna, settembre 2017) per discutere le linee programmatiche delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e l'educazione alla legalità. Un altro esempio è la domanda di partnership giunta a CROSS per l'organizzazione di una Summer School dal comune veneto di Campolongo Maggiore, il paese veneto di Felice Maniero, capo della celebre "Mala del Brenta", in un bene a lui confiscato. La prima edizione si è tenuta l'8-9 luglio 2019, con la partecipazione del coordinatore e di due ricercatrici di CROSS in veste di relatrici, mentre la seconda edizione si è tenuta nel 2021.

Nel 2019 la Fondazione Falcone, considerato l'imminenza del ventennale della Convenzione di Palermo delle Nazioni Unite (2020) e considerato il valore scientifico di CROSS nel panorama nazionale, ha significativamente chiesto che l'evento "Università per la legalità", che fa parte di un progetto costituito dalle attività di formazione e sensibilizzazione promosse da tutte le università italiane, si svolgesse presso l'Università degli Studi di Milano: è stato realizzato nel novembre del 2020 nella sede di via Festa del Perdono alla presenza del Ministro dell'Università. Da questo progetto è nata poi presso Unimi l'associazione "Legalità in movimento".

Infine, merita notare che per la realizzazione di questo progetto CROSS l'Università non sostiene spese: il viaggio sulla nave da Civitavecchia a Palermo e ritorno è organizzato e garantito dal Ministero dell'Istruzione. La collaborazione fornita fuori sede da ricercatori e studenti di CROSS è spesa dal Ministero o dalla fondazione Falcone.

La comunicazione della presenza e dell'attività di CROSS durante il viaggio è realizzata gratuitamente grazie alla pagina PalermoChiamaItalia del Ministero e ai social più vicini, in particolare "StampoAntimafioso", "WikiMafia" (entrambi legati strutturalmente o culturalmente all'Osservatorio), lastatalenews.unimi.it e grazie all'impegno radiofonico di Radio Popolare.

# Il futuro delle famiglie internazionali: un cammino verso il coordinamento normativo

*Il progetto EUFam's ha realizzato un importante percorso di ricerca e condivisione della conoscenza in tema di cooperazione giudiziaria civile internazionale in materia di famiglia, creando e mettendo a disposizione dei legislatori e degli operatori di giustizia nazionali ed europei nuovi strumenti pratici e linee guida, che hanno migliorato la conoscenza e la fruibilità da parte degli operatori giuridici degli strumenti normativi di diritto internazionale privato UE della famiglia. Non solo ha contribuito in maniera rilevante alla diffusione della corretta interpretazione delle norme, ma ha anche inciso su una maggior coerenza del quadro normativo interno con quello europeo.*

Il progetto *Planning the future of cross-border families: a path through coordination*, noto più brevemente come *EUFam's*, è il primo progetto di ricerca, co-produzione e condivisione della conoscenza in tema di cooperazione giudiziaria civile in materia di famiglia, con lo scopo di identificare le difficoltà riscontrate nella prassi e formulare le necessarie proposte di policy alle istituzioni europee. È stato ideato e guidato dal dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici (DILHPS) dell'Università di Milano, con il coordinamento di Ilaria Viarengo e Francesca C. Villata, entrambe professoresse ordinarie di Diritto internazionale all'Università degli Studi di Milano, e cofinanziato dalla Commissione europea.

Il progetto, finanziato nel 2015 dalla Direzione generale Justice UE, si è svolto nel periodo 2016-2017 sotto la direzione del gruppo di ricerca DILHPS, che ha coordinato tutte le attività di un nutrito network di università ed enti di ricerca partner, localizzati in cinque Stati membri, svolte anche in cooperazione con enti rappresentativi degli operatori giuridici.

## Che cosa è una famiglia internazionale o “cross-border”?

Che cosa si intende con famiglie internazionali o, per utilizzare il termine anglosassone, *cross-border*? Con questo termine si vogliono indicare i molteplici tipi di situazioni in cui non solo i cittadini dell'Unione europea, ma anche tutti coloro che vi risiedono, si devono confrontare con legislazioni di Paesi diversi in materia di famiglia.

Può trattarsi, con un esempio classico, di matrimonio tra persone di diversa cittadinanza che vivono nel paese di uno dei due, o anche in un paese terzo, il che può implicare una normativa diversa tra uno Stato e l'altro ad esempio in caso di separazione o divorzio, nonché di gestione delle problematiche relative

ai minori, come l'affidamento in caso di separazione dei genitori. La presenza di legislazioni differenti nei due Stati può in questi casi provocare, per esempio in caso di divorzio, la “corsa al giudice” (“forum running” o “forum shopping”), in cui ciascuna delle parti cerca di arrivare prima a rivolgersi al Tribunale del paese dove la normativa gli è più favorevole: chi ricorre per primo al giudice, infatti, “radica” in quel paese la giurisdizione, e l'altro giudice (dell'altro paese) dovrà adeguarsi. In Francia si parlava a questo proposito di “casi TGV”, della corsa al treno veloce per arrivare il più in fretta possibile a Londra, nella speranza per il coniuge economicamente più debole di ottenere condizioni più favorevoli (essendo il sistema inglese fondato, in principio, sul criterio della ripartizione al 50% delle risorse patrimoniali e finanziarie del matrimonio), con casi in cui la scelta del Tribunale è stata talvolta questione di poche ore. Ma sono incluse nella problematica anche due persone della stessa cittadinanza che si trasferiscono all'estero, dove possono trovare regole diverse nella normativa riguardante la famiglia, anche per aspetti importanti e che si intersecano profondamente con le convinzioni etiche e le radici culturali di ciascuno, basta pensare al riconoscimento o meno delle unioni tra persone dello stesso genere.

C'è anche il caso delle coppie di connazionali che hanno vissuto per un certo periodo all'estero e poi sono rientrate nel Paese di appartenenza: non tutti sono consapevoli che in questi casi può valere in alcune circostanze e per alcuni aspetti, quali quelli economici, la legislazione del Paese dove hanno vissuto nei primi anni di matrimonio.

Oppure parliamo anche di un cittadino che trasferisce la sua residenza in un altro Paese il che può, per esempio, comportare norme diverse per quanto riguarda la successione: molti ignorano che se un cittadino italiano trasferisce per un periodo di tempo congruo la sua residenza abituale in Gran Bretagna (è solo un esempio) in caso di morte le regole di successione ereditaria che si applicano non sono più quelle italiane, ma quelle della Gran Bretagna; il che potrebbe risultare in sgradite sorprese per i figli, visto che nei Paesi di diritto anglosassone la cosiddetta “quota di riserva”, ovvero il diritto a ereditare in ogni caso una quota del patrimonio dei genitori o del coniuge, non è riconosciuto; è prevista solo una protezione, a discrezione del giudice, per il figlio minore. Ma anche nei Paesi europei dove la quota di riserva esiste, non è dappertutto uguale. Come notano Paola Bonizzoni e Luisa Leonini in un capitolo del volume che raccoglie i risultati del progetto<sup>1</sup>, il numero crescente di studi incentrati sulle famiglie migranti e mobili dimostra che durante il processo migratorio le famiglie sono spesso costrette ad affrontare una serie di eventi che trasformano radicalmente il modo in cui i singoli membri comprendono e praticano i propri sensi di appartenenza, solidarietà e reciprocità. E stanno emergendo le implicazioni

---

1 Ilaria Viarengo, Francesca C. Villata (a cura di), *Planning the future of cross-border families: a path through coordination*, Hart Publishing, London, 2020

della regolamentazione politica della mobilità familiare, temi che sono diventati il fulcro di correnti di ricerca più recenti.

Tabella 5

<b>Progetto EUFams: qualche dato in cifre</b>	
Coppie internazionali in Unione Europea	16 milioni
Residenti in UE nati extra UE	37 milioni (8,2%)
Nuovi matrimoni tra coppie di diversa cittadinanza	13%
Immobili appartenenti a soggetti residenti in un altro Stato	2,5 milioni
Successioni con elementi di estraneità	450.000
Costi diretti o indiretti derivanti da complessità delle questioni internazionali	1,1 milioni

## **Il labirinto della regolamentazione europea**

In passato, si è ritenuto che il diritto di famiglia esulasse dalle competenze comunitarie e che non fosse rilevante per l'integrazione europea. Oggi al contrario l'Unione europea se ne occupa ampiamente, considerando che è un aspetto importante per i cittadini che vogliono spostarsi da uno Stato membro all'altro. Le decisioni giuridiche sullo scioglimento del matrimonio, sulla responsabilità genitoriale o su altri aspetti collegati alla situazione familiare, quali l'assegnazione della casa coniugale, il mantenimento del coniuge più debole e dei figli – e in misura anche maggiore al suo riconoscimento – sono in effetti elementi fondamentali nella scelta di cambiare Paese. Un coordinamento e una trasparenza maggiore su questi aspetti sono funzionali all'interesse comunitario di promuovere la libera circolazione delle persone come condizione per favorire il buon funzionamento e lo sviluppo del mercato interno.

In seguito alla diffusione sempre maggiore di unioni affettive tra persone di nazionalità diverse e in generale la sempre minore stanzialità di coppie e famiglie rispetto alla località di nascita, l'Unione europea ha quindi stabilito di regolamentare in maniera direttamente vincolante il diritto di famiglia, in presenza di elementi di internazionalità. I regolamenti europei, secondo quanto previsto dai trattati istitutivi dell'Unione, sono direttamente vincolanti per gli Stati membri, che li devono applicare anche al posto della normativa interna, se incompatibile, senza bisogno di leggi di recepimento. I regolamenti determinano, tra l'altro, la legge di quale Stato si deve applicare in caso procedimenti che coinvolgono famiglie e cittadini di provenienze e residenze diverse. C'è, in molti casi, la possibilità di scelta della legge: ma per farlo occorre conoscere molto bene i regolamenti. Tutto questo incide in modo notevole sulla vita delle persone ogni volta che si manifestano elementi di mobilità: che oggi sono sempre più numerosi.

Purtroppo, la proliferazione di regolamenti emanati dall'Unione sui diversi aspetti del diritto di famiglia ha dato luogo a un labirinto di norme nel quale non è facile destreggiarsi, né per i professionisti del settore, avvocati e giudici, né a maggior ragione per i cittadini.

Inoltre l'interpretazione e l'applicazione dei regolamenti nei diversi Stati europei spesso non coincidono: si può dunque affermare, citando un'editoriale dell'avvocata Giulia Sarnari sulla "Rivista dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori" (Aiaf)<sup>2</sup>, associazione che ha collaborato a questo progetto, cui è stato dedicato un intero numero della rivista, che siamo lontani dall'avere un diritto di famiglia europeo uniforme.

Come osservano sullo stesso numero della rivista Ilaria Viarengo e Francesca C. Villata<sup>3</sup>, da quando il trattato di Amsterdam ha attribuito alla Comunità la competenza normativa in materia di diritto internazionale privato e processuale, sottraendola agli Stati membri, si è sviluppato un cospicuo corpus normativo, che partendo dal divorzio si è esteso anche agli aspetti economici dei rapporti familiari e alle successioni con elementi di internazionalità. Le due autrici e co-ordinatrici del progetto sottolineano come l'estremo dinamismo delle istituzioni comunitarie abbia portato a una frammentazione della regolamentazione delle relazioni familiari, affrontate in regolamenti diversi e risolte sulla base di criteri, sia per quanto riguarda la giurisdizione sia la legge applicabile, che possono portare e esiti non coincidenti.

Come esempio, basta pensare alle numerose questioni che sorgono in caso di separazione o divorzio, come quelle relative alla responsabilità genitoriale, alla casa familiare, al mantenimento dei figli e del coniuge più debole. Tutte vanno risolte alla luce della corretta applicazione dei diversi regolamenti europei che se ne occupano, con comprensibili incertezze e dubbi. A un giurista che conosca bene la legislazione comunitaria, per contro, il sistema offre soluzioni che ne favoriscono il coordinamento.

## Strumenti per gli operatori, proposte per il legislatore

In questo contesto, il progetto ha voluto fornire agli operatori, in particolare giudici e avvocati, ma potenzialmente anche alla famiglia e all'individuo coinvolto in situazioni di mobilità di questo tipo, strumenti utili per una migliore e più corretta comprensione e applicazione delle norme in questione, con l'obiettivo di promuovere lo Stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti. Un secondo obiettivo del progetto è stato

2 L'Aiaf ha partecipato in qualità di partner al progetto europeo, dedicandosi all'attività di disseminazione dei risultati, attuata anche attraverso la pubblicazione di un numero della rivista interamente dedicato a questo tema (n.3, marzo 2017).

3 Ilaria Viarengo, Francesca C. Villata, *Presentazione*, in "Rivista dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori" (Aiaf), n.3, marzo 2017.

quello di identificare gli spazi e le modalità di possibili interventi di riforma delle leggi che potessero risultare di effettiva utilità ed essere recepibili dalle istituzioni europee.

Con EUFam's si è deciso di adottare un approccio innovativo rispetto ai precedenti studi scientifici di settore: ci si è concentrati sul trasferimento dei risultati della ricerca alla società, attribuendo centralità alle attività di co-produzione e condivisione della conoscenza e di policy-making e includendo tra i risultati del progetto non solo i rapporti scientifici sugli esiti degli studi condotti, ma anche gli strumenti operativi che sono stati sviluppati. Oltre alla già citata complessità della situazione normativa, EUFam's ha individuato come criticità principale della situazione di partenza la difficoltà ad accedere a fonti di conoscenza del nuovo quadro normativo e dei meccanismi che consentono il coordinamento e l'applicazione congiunta dei vari atti che lo compongono, oltre che di strumenti pratici che possano fornire un supporto adeguato nella fase applicativa.

Nella fase iniziale del progetto sono state identificate le esigenze e le difficoltà degli operatori giuridici nell'applicazione dei regolamenti, attraverso iniziative come la distribuzione di questionari e la discussione in quattro workshop nazionali, che hanno visto la partecipazione di giudici, avvocati e accademici, impegnati a individuare criticità e best practice nell'applicazione delle norme comunitarie.

I seminari hanno avuto luogo a Verona, ad Heidelberg a Valencia e ad Osijek (Croazia) e sono stati condotti secondo le *Chatham Rules*, ovvero con la massima garanzia di riservatezza sull'identità di chi interviene: questo ha consentito di partecipare molto liberamente ed esprimere molto apertamente le più varie questioni. I risultati dei seminari e le best practices elaborate sono state raccolte e redatte dal partner del progetto responsabile dell'evento e rese disponibili sul sito del progetto stesso (quello italiano è stato pubblicato anche sul numero della rivista Aifa già citato).

Nel seminario tenuto a Verona, i membri del team di ricerca DILHPS hanno messo in luce le maggiori criticità emerse dall'analisi della giurisprudenza italiana condotta in precedenza, e hanno guidato la discussione con gli operatori giuridici partecipanti per raccogliere le loro esperienze e valutazioni. Per quanto riguarda i questionari, l'Università di Verona ha messo a punto e distribuito attraverso tutti i partner un questionario in cui sono state indagate le questioni che erano emerse come più critiche dall'analisi della giurisprudenza e dai seminari nazionali, con riferimento alla giurisdizione, alla legge applicabile, al riconoscimento ed esecuzione delle decisioni, alla cooperazione amministrativa, all'interrelazione tra regolamenti comunitari e convenzioni internazionali e all'ambito di applicazione residuale delle norme nazionali. I risultati sono stati analizzati, catalogati e commentati: quindi sono stati resi disponibili sul sito del progetto (*"Report on the outcomes of the online questionnaire"*).

Successivamente sono stati sviluppati alcuni strumenti pratici volti a fornire un supporto concreto rispetto alle loro necessità operative: giudici, avvocati, funzionari pubblici sono stati coinvolti direttamente nella redazione dell'insieme di regole (Model Protocol) sul coordinamento tra autorità giurisdizionali e sono stati costantemente consultati ai fini della creazione e del miglioramento della banca dati della giurisprudenza (che colma una lacuna particolarmente sentita), in modo che risultasse più agevolmente fruibile anche a una platea di pubblico non accademico. Inoltre sono stati coinvolti nella redazione delle clausole modello sulla scelta della legge applicabile e del foro competente.

Per realizzare la banca dati della giurisprudenza i partner del progetto hanno raccolto e analizzato la giurisprudenza nazionale in un database pubblico, liberamente consultabile sul sito del progetto<sup>4</sup>. Gli Stati membri oggetto di indagine sono: Bulgaria, Croazia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna. Le decisioni raccolte sono diverse centinaia. Di ogni decisione sono riportati in inglese i dati rilevanti in relazione alle parti in causa (ad esempio cittadinanza e residenza) e alla decisione stessa (data, iter giudiziario, articoli applicati), un riassunto e un commento. Il database consente in maniera agevole una ricerca mirata, attraverso l'inserimento della norma che interessa o di parole chiave.

Un'analisi comparata delle tematiche e dei problemi affrontati nella prassi in tema di giurisdizione, legge applicabile ed esecuzione delle decisioni è stata effettuata dal team dell'Università degli Studi di Milano, dando luogo a un "First assessment report" che si può consultare in inglese sul sito del progetto, ma è stato pubblicato in versione ridotta e tradotta in italiano sul numero della rivista Aiaf già citato. Consapevoli delle potenzialità di questi strumenti, tanto più utili quanto maggiore è la loro diffusione, si è deciso di utilizzare il numero più ampio possibile di canali di disseminazione: non solo sono stati messi a disposizione gratuitamente sul sito internet del progetto e diffusi attraverso gli account social di EUFam's nonché tramite la mailing list del network EUFam's, ma sono stati anche pubblicizzati sui siti web dei partner del progetto, su altri siti rilevanti e sulle pagine Facebook di gruppi specializzati, così come attraverso gli account LinkedIn personali dei ricercatori membri del team di ricerca. Per quanto riguarda specificamente i giudici, in accordo con il progetto, la Scuola Superiore della Magistratura ha nominato un referente che fungesse da punto di contatto per la diffusione dei risultati di EUFam's.

Sia la disseminazione dei risultati sia l'attività di co-produzione della conoscenza sono state attuate anche in forme più tradizionali: al confronto con gli operatori giuridici su base nazionale ha fatto seguito un International Exchange Seminar (che si è tenuto il 12 maggio 2017 al Max Planck Institute di Lussemburgo) al quale hanno partecipato, con i rappresentanti dei diversi partner del progetto,

---

4 [www.eufams.unimi.it](http://www.eufams.unimi.it)

operatori giuridici da vari paesi europei (accademici, giudici, ufficiali di stato civile, rappresentanti delle autorità centrali) provenienti da venti paesi diversi, nonché un rappresentante dell'Unione europea. Il seminario è stato anche occasione di confronto sulle prospettive di modifica attualmente in atto di una serie di procedimenti riguardanti la responsabilità genitoriale e la sottrazione internazionale dei minori, in seguito alla proposta di revisione del Regolamento Bruxelles II-bis. Il seminario ha consentito di sviluppare una raccolta di buone prassi che fornisca una guida pratica comune agli operatori del settore. Queste buone pratiche, necessariamente redatte in inglese per permetterne la diffusione a livello internazionale, sono state tradotte e pubblicate anche in italiano, a beneficio della platea nazionale, sul numero dedicato della rivista Aiaf già citato.

L'attenzione all'applicazione concreta degli strumenti normativi e ai problemi riscontrati dagli operatori giuridici, individuati tramite l'analisi dei questionari e per mezzo delle iniziative di co-produzione, hanno caratterizzato anche la stesura di linee guida rivolte al legislatore europeo, formulate di pari passo nella prospettiva di policy making.

Uno studio finale (indicato come "Final Study") su tutte le questioni, criticità, aspetti problematici emersi nell'ambito delle attività del progetto è stato redatto, a cura di tutti i partner e di esperti internazionali, pubblicato sul sito del progetto e presentato alla conferenza internazionale che si è tenuta all'Università degli Studi di Milano in data 1° dicembre 2017. Il contenuto del Final Study è quindi in un volume collettaneo pubblicato dalla casa editrice Hart Publishing<sup>5</sup>.

Inoltre, il team DILHPS ha partecipato a numerosi eventi formativi, in Italia e all'estero, in favore principalmente di avvocati e magistrati e culminate nella Final Conference organizzata dal Dipartimento nel dicembre 2017 a Milano.

La collaborazione alle attività di EUFam's del professor Marco Pedrazzi, presidente del Comitato etico di Ateneo, ha consentito di prevenire possibili criticità attinenti alle implicazioni etiche della ricerca e della disseminazione e le difficoltà incontrate dagli operatori giuridici nel muoversi in un contesto interculturale: sotto quest'ultimo profilo il team DILHPS ha elaborato anche due studi relativi all'approccio dei tribunali nazionali degli stati membri a valori e norme provenienti da altre tradizioni giuridiche, quali la Sharia e i codici dell'America latina.

L'apprezzamento riscontrato a più livelli per le iniziative intraprese, ha indotto il dipartimento a promuovere un prolungamento di EUFam's (EUFam's II) e a presentare due ulteriori progetti di ricerca basati sul medesimo modello in differenti ambiti della cooperazione giudiziaria civile.

Da un punto di vista economico, la struttura che ha proposto e coordinato il progetto ha usufruito di cofinanziamenti provenienti dall'UE; questo ha consentito il reclutamento di persone all'interno del dipartimento, mentre sul piano della

---

5 Ilaria Viarengo, Francesca C. Villata (a cura di), *Planning the future of cross-border families: a path through coordination*, Hart Publishing, London, 2020.

gestione il personale amministrativo del dipartimento ha acquisito una specifica expertise nella gestione dei progetti europei. In più, lo sviluppo di un network di università ed enti di ricerca partner e in cooperazione con enti rappresentativi degli operatori giuridici europei ha consentito di integrare l'offerta formativa coinvolgendo gli studenti dei corsi di laurea del dipartimento in eventi che li hanno messi a diretto contatto con studiosi e professionisti italiani e stranieri.

## **L'impatto positivo verso l'esterno**

Verso l'esterno, il progetto ha avuto un impatto economico importante, in quanto, migliorando l'efficienza dell'applicazione delle norme, ha causato minori oneri per lo stato e, facilitando gli avvocati nella difesa tecnica, minori oneri per le parti coinvolte. EUFam's ha migliorato la conoscenza e la fruibilità da parte degli operatori giuridici degli strumenti normativi di diritto internazionale privato UE della famiglia, il cui livello insoddisfacente ne pregiudicava l'applicazione, con conseguenze negative sulla libera circolazione delle persone. A livello europeo, la struttura proponente ha creato un network nei diversi Paesi UE che comprende oltre 400 partecipanti, così da favorire la diffusione di buone pratiche. Inoltre i risultati del progetto hanno migliorato significativamente la coerenza del quadro normativo interno con quello europeo: in particolare, le linee guida di EUFam's hanno contribuito al processo di revisione del regolamento UE n. 2201/2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale (cd. Bruxelles IIbis), ovvero gli ambiti che più urgentemente necessitavano di un intervento sul piano normativo.

Numerosi enti nazionali e internazionali hanno ripetutamente invitato i membri di EUFam's del Dipartimento ad organizzare e a partecipare a momenti formativi per operatori giuridici incentrati sugli output del progetto. Queste attività hanno beneficiato una vasta platea di operatori giuridici, che in alcuni casi prima ignoravano le modalità applicative di regolamenti comunitari o i meccanismi di interazione col diritto nazionale.

Grazie ai risultati del progetto, oggi sono a disposizione dei legislatori e degli operatori di giustizia europei e nazionali strumenti di conoscenza e linee guida che consentono un più agile approccio a una materia complessa, e all'applicazione delle norme, con un beneficio finale, in termini concreti, verso tutti coloro che si trovano a vivere in una situazione familiare che non si esaurisce all'interno dei confini di un solo Stato, presentando un qualsivoglia elemento di internazionalità.

# Diritti e inclusione delle persone con disabilità: formare gli operatori e i cittadini

*Il corso di perfezionamento post-universitario sui diritti delle persone con disabilità punta a promuovere l'inclusione, favorendo un importante passaggio culturale, non ancora pienamente compiuto, per cui è necessario riconoscere alla persona con disabilità il pieno diritto all'autodeterminazione e considerarla non semplice destinataria di assistenza, ma titolare di diritti che consentano l'effettiva partecipazione alla vita sociale: diritti che possono essere messi a repentaglio da barriere ambientali, non solo fisiche, ma anche culturali.*

Favorire la conoscenza dei diritti delle persone con disabilità, concorrere alla formazione di professionisti del settore, promuovere una cultura dell'inclusione: questi obiettivi, strettamente intrecciati tra loro (poiché non è possibile promuovere un diritto se prima non lo si conosce), si propone il corso di perfezionamento post-universitario in “Diritti e inclusione delle persone con disabilità in una prospettiva multidisciplinare”. Il corso, che nel 2023 giungerà alla sua ottava edizione consecutiva, è stato ideato nel 2015 da Marilisa D'Amico e Giuseppe Arconzo, rispettivamente professoressa ordinaria e professore associato di diritto costituzionale. Il professor Giuseppe Arconzo ne è l'attuale coordinatore.

I diversi coordinatori che si sono succeduti<sup>1</sup>, tutti docenti dell'Università degli Studi di Milano – Dipartimento di diritto pubblico, italiano e sovranazionale – hanno maturato esperienza nel settore dei diritti delle persone con disabilità non solo nell'ambito dell'attività scientifica e didattica, ma anche come delegati del Rettore alla disabilità e ai disturbi specifici dell'apprendimento (Dsa).

## Un tema non ancora conosciuto in modo adeguato

Sebbene negli ultimi anni stia assumendo rilievo maggiore, il tema dell'inclusione delle persone con disabilità è ancora conosciuto in modo non adeguato: da questa osservazione di base è nata l'idea di lanciare un corso di perfezionamento post-universitario specifico sul tema.

---

<sup>1</sup> Nel coordinamento del corso, che ha preso avvio nel 2016, si sono succeduti la professoressa D'Amico, il professor Arconzo e la professoressa Stefania Leone, professoressa associata di diritto costituzionale. Attualmente (2022) il professor Arconzo è coordinatore scientifico e didattico del corso.

In primo luogo, gli episodi di discriminazione sono ancora numerosi e si verificano in ogni settore: nella scuola, nel collocamento e nelle condizioni di lavoro, nell'accesso ai servizi. Ma non è soltanto questione di singoli, seppure frequenti, episodi, anzi: è vero proprio il contrario. La discriminazione non è confinata a singoli momenti, quelli che a volte vengono alla ribalta dell'opinione pubblica e sono denunciati sui media: è ancora qualcosa di continuo e quotidiano.

L'associazione per la promozione sociale Ledha – Lega per i diritti delle persone con disabilità – una realtà federativa attiva dal 1979, fortemente caratterizzata dall'attività del suo Centro Antidiscriminazione, che oggi rappresenta oltre 180 organizzazioni di persone con disabilità e loro familiari in tutta la Lombardia, dà al corso di perfezionamento il suo patrocinio, condividendone l'impostazione e i contenuti. La discriminazione delle persone con disabilità viene descritta – citando le parole del suo direttore, Giovanni Merlo – come un fatto “seriale e feriale”, ovvero vissuto tutti i giorni e in modo continuativo, spesso sulle stesse questioni.

Non è da considerare un fenomeno episodico, come ancora è percepito nella comunicazione e nell'opinione pubblica. Sui media in generale si parla di discriminazione delle persone con disabilità quando avvengono episodi di vero e proprio maltrattamento o segregazione: ma la discriminazione è un'altra cosa, non è soltanto questo; come sottolinea Giovanni Merlo, la discriminazione è la riduzione di opportunità a causa delle disabilità, è determinata dalla presenza di barriere sia comportamentali sia ambientali che impediscono la partecipazione alla società su basi di eguaglianza con gli altri.

L'attività di Ledha è incentrata sul contrastare la discriminazione, anche in seguito a segnalazioni che giungano da persone, associazioni, enti: riconoscere la discriminazione e adoperarsi per contrastarla, quando sia possibile con le armi del diritto, ma anche con azioni politiche, comunicative e formative. Il merito del corso di perfezionamento organizzato dall'Università di Milano sui diritti delle persone con disabilità, come sottolinea Merlo, è proprio di aumentare la sensibilità diffusa verso la discriminazione, la capacità di riconoscerla, di darle un nome, per capire come può essere affrontata, discussa e contrastata.

C'è infatti bisogno di aumentare il tasso di comprensione e riconoscimento: lo dimostra il fatto che esistono tantissime situazioni di discriminazione che sono considerate normali, accettabili.

Un caso di cronaca recente è illuminante: nell'estate del 2022 è stato considerato “normale” da numerosi Comuni dell'ambito in cui opera Ledha, in Lombardia, prevedere una riduzione del periodo di accesso ai campi estivi per i bambini con disabilità, nonché richiedere loro il pagamento di una retta maggiorata, in virtù dei loro bisogni assistenziali. Una discriminazione enorme, palese, inserita nel regolamento e comunicata ufficialmente alle famiglie. Qui bisogna capire che il problema della discriminazione non risiede a valle, quando la famiglia del bambino con disabilità è costretta a pagare una quota maggiore, ma a monte, quando è stato progettato il centro estivo senza tenere conto della

presenza di bambini con disabilità. Quando poi il bambino con disabilità si iscrive, è necessario ricorrere a soluzioni che discriminano, nonostante i Comuni conoscessero perfettamente l'esistenza dei bambini con disabilità e addirittura sapessero quanti sono (frequentano le scuole). Ecco un caso di discriminazione che diventa di fatto ritenuta accettabile.

Un'altra situazione di discriminazione assolutamente classica è quella delle barriere architettoniche: ormai si è capito da decenni che i gradini impediscono l'accesso a una persona che usa la carrozzina per muoversi, dal punto di vista della sensibilità collettiva sembrerebbe un dato ormai acquisito che il problema in questo caso non sia la carrozzina, ma i gradini; e nonostante questo ancora ci sono edifici pubblici o aperti al pubblico non accessibili e questo non è considerato un problema, una violazione dei diritti umani, ma un male minore.

È ancora molto difficile comunicare che la discriminazione delle persone con disabilità è inaccettabile in quanto si tratta di una violazione dei diritti umani. Ecco un altro merito di questo corso di perfezionamento, sottolinea Merlo: che portando in profondità la riflessione sui singoli argomenti rende molto concreta la dimensione dei diritti e del diritto, facendo combaciare i due aspetti, che quindi si possono promuovere più efficacemente, migliorando la situazione. Una intuizione importante, non a caso nata da una relazione precedente tra mondo associativo e Università degli Studi, in particolare con il Dipartimento di diritto pubblico, italiano e sovranazionale, che continua anche parallelamente al corso, con progetti seguiti in comune (tra cui il progetto L-inc<sup>2</sup>).

Anche grazie agli ottimi rapporti di collaborazione tra Ledha e più in generale con il mondo associativo e il Dipartimento di diritto pubblico, italiano e sovranazionale dell'Università di Milano questo corso di perfezionamento è riuscito nel tempo a consolidarsi e diventare un appuntamento apprezzato.

## **Non solo teoria, ma anche testimonianze**

Una caratteristica peculiare di questo corso, che ne caratterizza fortemente il metodo didattico, è che alle lezioni teoriche sono affiancate lezioni-testimonianza, tenute da persone che vivono in prima persona la disabilità o che si prendono cura di persone con disabilità.

Descrivere una situazione a partire da dati e descrizioni di esperti e professionisti del settore è sicuramente utile, ma la forza persuasiva di un'esperienza raccontata in prima persona costringe a guardare finalmente alla disabilità con altri occhi.

---

2 Il progetto L-inc, che coinvolge numerose realtà associative e istituzionali, ha come obiettivo dimostrare che tutti gli interventi sociali in favore delle persone con disabilità debbano partire dal punto di vista delle persone, dalle loro ambizioni e dai loro progetti, coinvolgendo operatori e servizi, ma anche e soprattutto la comunità. <https://www.laboratoriolinc.it/>

Tra le testimonianze, particolarmente toccante per la generosità con cui viene condivisa un'esperienza profondamente personale di grande dolore e fatica è la lezione tenuta da Anna Maria Marconi, professoressa ordinaria di ginecologia e ostetricia dell'Università di Milano, direttrice della scuola di specializzazione in ginecologia e ostetricia. Che, nel racconto, unisce lo sguardo clinico del medico al coinvolgimento emotivo personale.

Un primo aspetto che colpisce, nella sua testimonianza, e che dovrebbe aiutare a cambiare lo sguardo con cui si osserva la disabilità, è come questa sia da considerarsi una questione che non riguarda una nicchia di persone, ma tutti: per il semplice motivo che ognuno può contrarre una disabilità anche molto grave, improvvisamente e senza alcuna avvisaglia, come è accaduto al familiare della professoressa. Così un professionista molto brillante e noto, inserito fino a quel momento in una vita professionale e familiare appagante e in una felice relazione di coppia, nell'arco di una giornata diventa disabile al cento per cento a causa di una emorragia cerebrale legata a un disturbo congenito che fino a quel momento era rimasto del tutto asintomatico.

Dopo un lungo ciclo di cure, le disabilità conseguenti all'emorragia gli permettono di muoversi quasi solo in sedia a rotelle e ad avere un'autonomia limitatissima.

Dal racconto emerge con estrema evidenza la continuità e la normalità della discriminazione: cercare di conservare le abitudini che caratterizzano una vita normale – da ciò che sembra più scontato, come fare una passeggiata, visitare una mostra, andare al cinema o al ristorante, andare in vacanza in albergo – o riprendere le attività più amate, in questo caso andare in barca a vela, diventa impossibile o costringe ad autentici tour de force le persone che assistono. Come osserva Anna Maria Marconi “le persone con disabilità in giro si vedono troppo poco”. E questo perché, testimonia, sono troppi gli ostacoli – banali quanto micidiali per la libertà di chi non deambuli autonomamente – che ostacolano chi si muova in carrozzina: dalla enorme quantità di attraversamenti pedonali senza passo carrabile, alle auto parcheggiate in modo da ostacolare il marciapiede, ai mezzi pubblici che solo in alcuni casi sono dotati di piattaforme per fare accedere le carrozzine, ai taxi che non sono adattati per trasportarle (mentre per esempio a Londra lo sono tutti), alle piattaforme mobili per salire e scendere le scale della metropolitana che non funzionano (e bisogna chiamare l'addetto e discutere con lui, magari invano).

Ci sono anche questioni forse più sottili, che rischiano di sfuggire a chi non partecipi quotidianamente alla vita di una persona con disabilità: per esempio a volte nei cinema ci sono posti appositi per le persone che si spostano con la sedia a rotelle, ma tipicamente sono collocati in fondo alla sala. Perché? La professoressa ricorda un caso opposto, ancora a Londra: la soddisfazione di potersi gustare un musical in una poltrona normale, perché c'era non soltanto il posto riservato alle persone con disabilità, in ottima posizione, ma anche uno spazio

accanto per sistemare la carrozzina e sedersi in poltrona come tutti. Oppure, un'altra questione: una persona seduta in carrozzina non riesce a guardare le opere d'arte se la mostra è affollata, perché è ad altezza inferiore al resto del pubblico che gli si accalca davanti. O ancora: benché una persona con disabilità abbia per consuetudine consolidata un accesso agevolato agli eventi come mostre e simili, capita che il personale la lasci a fare la fila con gli altri, fino a che l'accompagnatore non si mette a discutere per ottenere un banale gesto di attenzione. Allo stesso modo, è rarissimo che qualcuno dia la precedenza a una persona con disabilità al supermercato o al mercato e che gli addetti si preoccupino di farlo fare.

«Se ci fossero in giro milioni di persone che usano la carrozzina, queste cose funzionerebbero meglio», osserva la professoressa.

Questo mondo così inadatto alle condizioni delle persone con disabilità contribuisce a creare isolamento: se un amico organizza una festa in un locale, e il locale risulta non essere accessibile alle persone con disabilità, la soluzione sarà inevitabilmente non invitare l'amico con disabilità.

Difficilissimo, poi, organizzare le vacanze: la ricerca di alberghi realmente accessibili richiede decine di telefonate; una richiesta semplice come quella di verificare se nella doccia può stare uno sgabellino richiede scambi di decine di mail snervanti. Come ricorda Anna Maria Marconi, "accessibile" non significa semplicemente "senza gradini". In un albergo è fondamentale che sia accessibile anche il bagno: un bagno con la vasca non è accessibile.

Per non parlare della quasi impossibilità di recuperare le passioni del "prima", per esempio una gita in barca. Costata una tale fatica organizzativa che la prima purtroppo è stata anche l'ultima.

Dalla lezione-testimonianza emerge anche la solitudine delle famiglie che si prendono cura di una persona con disabilità: aiutate sì con gli strumenti di ausilio, come la sedia per la doccia, ma molto poco dal punto di vista psicologico e della vita quotidiana.

In questa situazione, sottolinea la professoressa Marconi, ci sono due problematiche: quella della persona con disabilità, che avrebbe diritto a maggiori sostegni dal Servizio sanitario, anche a ricostruirsi una pratica di attività quotidiana, perché da soli è difficile riempire le giornate; e poi quella della famiglia, che si ritrova molto sola anche dal punto di vista psicologico, ad affrontare reazioni non sempre intuibili, come il senso di colpa per essere sani, l'angoscia per le problematiche economiche, i timori per le possibili conseguenze sui figli.

Da questa lezione-testimonianza emerge la possibilità di guardare la vita di una persona con disabilità in un certo senso dal suo interno, come quella di una persona piena di interessi e passioni che è costretta a rinunciare quasi a tutto per l'indifferenza ai suoi diritti dell'ambiente in cui vive.

Ci vorrebbe un aiuto multidisciplinare per le famiglie che assistono una persona con disabilità, un compito pesante che svolto in solitudine rischia di

diventare intollerabile. E una sensibilità molto maggiore da parte di tutta la società, per fare sì che le posizioni espresse dalla Convenzione dell'Onu sui diritti delle persone con disabilità non restino lettera morta.

## Tutelare le scelte di vita indipendente delle persone con disabilità

Un aspetto su cui il corso di perfezionamento vuole sollecitare l'attenzione è infatti proprio osservare che le misure di sostegno alla disabilità e alle famiglie con persone con disabilità previste dall'ordinamento, nonostante i progressi fatti nel corso dei decenni, soffrono ancora di un approccio non pienamente orientato alla tutela delle scelte di vita indipendente delle persone con disabilità.

Come ricorda il professor Arconzo, si tratta di una prospettiva che ha guadagnato spazio soprattutto a partire dall'approvazione, nel 2006, della Convenzione dell'Onu sui diritti delle persone con disabilità, che ha tra i suoi principi portanti proprio il rispetto del diritto all'autodeterminazione: un traguardo cui si è arrivati dopo un lungo percorso, che ha visto il faticoso approdo dei diritti delle persone con disabilità a uno spazio espressamente previsto all'interno delle carte costituzionali dei paesi occidentali.

Il professore riprende ciò che ha sottolineato anche in un suo saggio recente<sup>3</sup>: è proprio la Costituzione italiana del 1948 la prima al mondo a riconoscere esplicitamente la necessità di una specifica tutela per le persone con disabilità, sia pure con riferimento alla sola sfera dell'istruzione e dell'avviamento al lavoro. In altri paesi europei il riconoscimento esplicito, a livello costituzionale, della necessità di assicurare l'eguaglianza delle persone con disabilità è arrivato moltissimi anni dopo. Anche fuori dall'Europa i riferimenti a persone con disabilità cominciano a comparire nei testi costituzionali soltanto a partire dalla fine del Novecento: d'altra parte, sottolinea il professore, soltanto a partire dalla seconda metà del secolo scorso il tema dei diritti delle persone con disabilità è stato oggetto di una crescente attenzione filosofica, sociale e culturale. È grazie alle rivendicazioni e alle lotte per i diritti civili degli attivisti delle associazioni di persone con disabilità, sorte negli anni Sessanta del secolo scorso, e ai *disability studies* seguiti nel giro di qualche anno che si sono aperte nuove prospettive, volte sia a individuare la possibile origine sociale della disabilità sia a promuovere l'idea che le persone con disabilità siano titolari di diritti in condizioni di eguaglianza con le altre persone e non semplici destinatari di misure assistenziali.

A livello di diritto internazionale, la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità del 2006 rappresenta per molteplici ragioni una vera e propria svolta del modo con cui affrontare i temi della disabilità: oltre a essere il primo

---

3 Giuseppe Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità – Profili costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2020.

strumento internazionale vincolante in tema di disabilità, presenta alcune particolarità di rilievo anche relativamente alla sua formazione.

La redazione della Convenzione Onu è stata infatti caratterizzata dalla partecipazione alla sua stesura di diverse organizzazioni non governative internazionali attive nel campo della tutela delle persone con disabilità: un modo di procedere innovativo, che stabilisce il principio del “nulla su di noi senza di noi”, così importante che la Convenzione stessa stabilisce<sup>4</sup> che dovrà caratterizzare l’adozione di tutte le politiche pubbliche relative alle persone con disabilità; queste dovranno avere l’opportunità di essere coinvolte attivamente nei processi decisionali inerenti alle politiche e ai programmi, inclusi quelli che li riguardano direttamente.

Tabella 6

<b>Corso di perfezionamento sui diritti delle persone con disabilità: qualche dato in cifre (2022)</b>				
Anno	Iscritti	Ore di corso	Docenti (totale)	Docenti esterni
2016	18	66	30	12
2017	10	66	31	16
2018	22	50	22	11
2019	23	50	22	11
2020	22	50	24	9
2021	34	50	26	12
2022	35	50	28	13
2023	n.d.	50	30	15

n.d. = non disponibile

4 Si veda il preambolo della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità alla lettera “o”.

## **Il cambiamento di modello: da medico-assistenziale e bio-psico-sociale**

Oltre a questa importante innovazione nel procedimento, l'aspetto più significativo che caratterizza l'approccio della Convenzione ai temi della disabilità è la prospettiva del cosiddetto modello "bio-psico-sociale" della disabilità: secondo questa prospettiva, la condizione di disabilità non deriva esclusivamente dalla presenza di menomazioni fisiche dell'individuo, ma è "il risultato dell'interazione tra le menomazioni fisiche e le barriere comportamentali e ambientali che impediscono la piena ed effettiva partecipazione alla società delle persone con disabilità su base di eguaglianza con gli altri".

Come sottolinea il professor Arconzo, si tratta di un passaggio fondamentale: da un modello medico-assistenziale, di tipo individuale, che identificava la disabilità con la presenza di una menomazione fisica, psichica o mentale tale da limitare la partecipazione sociale della persona, a un modello basato sulla titolarità di diritti, di carattere bio-psico-sociale, in cui la disabilità è il risultato di una relazione con l'ambiente. I fattori ambientali sono considerati allora elementi decisivi, alla stessa stregua delle condizioni fisiche, al fine di determinare il livello di disabilità di ciascuno. Di conseguenza, spiega il professore, da fatto privato e problema individuale la disabilità diventa una questione politica e di giustizia sociale.

Si tratta di una prospettiva profondamente diversa, se pensiamo che fino agli anni '60-'70 del secolo scorso l'idea predominante è stata che le persone con disabilità siano soggetti puramente destinatari di cure mediche e assistenziali: e certamente tra gli obiettivi del corso di perfezionamento c'è quello di favorire questo fondamentale passaggio culturale che, come osserva il professor Arconzo, non può dirsi ancora oggi compiuto. La Convenzione stessa, del resto, mette in evidenza come le barriere che creano disabilità non siano soltanto di carattere fisico o ambientale, ma possano anche essere di tipo culturale.

Interessante, a questo proposito, che tra le lezioni previste nel corso di perfezionamento ne siano incluse alcune incentrate sulla percezione della disabilità da parte della società.

## **Dal problema del linguaggio a quello della giungla normativa**

Un aspetto connesso a quello culturale e molto importante, cui anche sono dedicate alcune lezioni del corso, è quello del linguaggio usato per indicare la condizione di disabilità, che ha un ruolo basilare nel tutelare la dignità delle persone che ne sono affette. Solo di recente, dopo l'adozione della Convenzione Onu, si è sempre maggiormente affermata la formula "persone con disabilità", che dà il giusto rilievo alla centralità della singola persona, anziché limitarsi a fare riferimento alla compromissione fisica o intellettuale da cui la stessa persona

è affetta, come accadeva con molti dei termini usati comunemente in passato e in molti casi tutt'ora presenti nel linguaggio giuridico (“invalidi”, “disabili”, “handicappati”, “non autosufficienti”, “portatori di handicap”). L'utilizzo della parola “persona” suggerisce che le persone con disabilità non siano un gruppo indistinto, ma che ognuna abbia una disabilità differente e la viva in modo diverso. Inoltre questa formula aiuta a separare il concetto di disabilità da quello delle pure menomazioni fisiche, psichiche o intellettive, che bisogna abituarsi a non ritenere la sola causa della disabilità, sempre frutto di una relazione con un ambiente in cui resistono barriere fisiche, sociali e culturali.

L'evoluzione del linguaggio verso una terminologia più appropriata si scontra però con la presenza nella normativa tuttora in vigore di termini oggi considerati inaccettabili: a partire dalla Costituzione, che utilizza termini come “menomati” e “inabili”. Ci sono categorie ben precise, cui per legge spettano una serie di diritti, individuate dalla normativa vigente con termini come “invalidità” e “handicap”. Anche per questo la formula “diversamente abili”, diffusa negli anni Novanta, sta scomparendo ed è da considerare sconsigliabile: perché questo concetto dal punto di vista giuridico non consente di individuare con precisione a chi ci si riferisca.

Un altro aspetto che motiva la necessità di offerte formative su questi temi è che la disciplina italiana, benché per certi aspetti avanzata, è una disciplina estremamente articolata e complessa, al punto da risultare di difficile comprensione.

L'interpretazione di questo ramificato sistema normativo non si presenta semplice, neanche per i professionisti che operano nel settore. La disordinata stratificazione nel tempo delle varie norme costituisce oggi per molti cittadini con disabilità e per le loro famiglie un ostacolo, a volte insormontabile, per il godimento dei diritti fondamentali che sono loro garantiti. Basta pensare che nel nostro ordinamento in questo momento non esiste neppure un unico percorso che conduca all'attestazione di una condizione giuridica (o status) di «disabilità», in base alla quale si determini l'attribuzione di determinati diritti o benefici: le certificazioni oggi rilevanti sono quelle di invalidità civile<sup>5</sup> e di handicap<sup>6</sup>. Sicuramente importante, in questo contesto, l'approvazione della legge n. 227 del 2021, che delega al Governo la ridefinizione della condizione di disabilità nonché la revisione, il riordino e la semplificazione della normativa di settore.

Un compito estremamente arduo, ma che potrebbe rappresentare l'inizio di una nuova stagione per le persone con disabilità.

Inoltre, la prospettiva nazionale è chiamata ad integrarsi con quella sovranazionale. Di rilevante impatto, infatti, non solo la già citata Convenzione Onu, ma anche il diritto dell'Unione europea e la giurisprudenza della Corte di Giustizia, soprattutto in tema di discriminazioni fondate sulla disabilità in

5 Legge n. 118 del 1971.

6 Legge n. 104 del 1992

ambito lavorativo. Il corso mira dunque a fornire gli strumenti utili a muoversi nella disciplina normativa in materia, con un approccio attento anche alla casistica giurisprudenziale.

## **Dare un aiuto anche pratico ai professionisti**

Nell'ottica di promuovere una cultura dell'inclusione e diffondere il più possibile la conoscenza su queste tematiche, il corso di perfezionamento è aperto a tutti i laureati, indipendentemente dal tipo di laurea e dal percorso professionale intrapreso. Tuttavia, esso è rivolto in modo specifico ai professionisti che, a vario titolo, sono inseriti nel settore dei diritti delle persone con disabilità o che intendono avvicinarvisi, come insegnanti di sostegno, psicologi, avvocati e amministratori di sostegno, medici, esponenti di associazioni di tutela dei disabili, giornalisti del settore, ma anche operatori della pubblica amministrazione impiegati nei servizi sociali o nell'istruzione.

Per la frequenza di avvocati, medici, assistenti sociali, il corso si vede riconoscere crediti formativi dai rispettivi Ordini.

Nel corso delle diverse edizioni hanno frequentato il corso anche impiegati addetti ai servizi disabilità di alcune università, compresa l'Università degli studi di Milano: tutto il personale in questo momento impegnato nell'ufficio disabilità dell'ateneo milanese ha frequentato il percorso formativo, in questo modo ampliando la conoscenza e aggiornandosi sulla materia.

Sovente, inoltre, si iscrivono al corso anche persone interessate alla tematica in ragione di esperienze dirette con la condizione di disabilità o perché vissuta personalmente o perché care givers. Sin dalla sua prima edizione (quando ancora le lezioni online erano pressoché sconosciute), è sempre stata data la possibilità di seguire il corso online, per garantire una maggiore inclusività: questo ha consentito la frequenza sia di alcuni corsisti con disabilità per i quali raggiungere la sede fisica sarebbe stato eccessivamente difficoltoso, sia la frequenza di corsisti da tutte le regioni d'Italia e non solo. Ci sono stati corsisti che hanno seguito le lezioni da molte regioni d'Italia e anche da alcuni paesi stranieri. Proprio grazie alla pregressa esperienza si è potuto assicurare lo svolgimento del corso anche durante i primi mesi di pandemia.

Il corso si propone, come detto, due principali obiettivi: concorrere alla formazione e all'aggiornamento dei professionisti del settore e promuovere una cultura dell'inclusione.

Il conseguimento di questi obiettivi è valutabile grazie ai questionari di gradimento somministrati ai corsisti: in base agli ultimi dati disponibili, l'offerta formativa è stata molto apprezzata soprattutto per la competenza espressa dai docenti coinvolti, per l'approccio multidisciplinare, per la scelta di integrare le lezioni teoriche con lezioni-testimonianza. Anche la differente provenienza professionale dei corsisti è apprezzata e ha contribuito agli obiettivi formativi: i

corsisti sono infatti chiamati a intervenire con domande e proprie riflessioni, a partire dalle proprie esperienze. Ciò rende il dibattito molto fertile e produttivo per i corsisti e per gli stessi docenti.

Da notare che nella quasi totalità dei casi i corsisti hanno manifestato un forte apprezzamento per l'utilità dei contenuti formativi del corso per il proprio lavoro.

Il buon esito del corso è testimoniato anche dalla fidelizzazione di molti dei corsisti, che hanno continuato a seguire, anche dopo il termine delle lezioni, diverse delle iniziative scientifiche e divulgative organizzate sui temi della disabilità dal Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale.

Un altro impatto positivo è il rapporto di collaborazione che ha consentito di creare o consolidare sia con le istituzioni sia con le associazioni del settore. Il corso ha da sempre il patrocinio del Comune di Milano. Il professor Arconzo, che come abbiamo visto ne è il coordinatore, è stato recentemente nominato delegato del Comune di Milano per le Politiche sull'accessibilità: l'incarico, che durerà fino al termine del mandato del sindaco Giuseppe Sala nel 2026, prevede, anche in vista dei giochi olimpici e paralimpici, di fornire supporto all'attività di indirizzo del sindaco, con particolare riferimento alla verifica della realizzazione del Piano eliminazione barriere architettoniche e di pari condizioni nell'accesso agli spazi pubblici e ai servizi dell'amministrazione comunale.

Il corso ha anche il patrocinio dell'Ordine degli avvocati e degli assistenti sociali.

Ancora, si segnalano le ricadute positive per la gestione del tema della disabilità nell'ateneo milanese: il corso è stato infatti in questi anni sempre coordinato dai delegati del Rettore alla disabilità. Non solo: il fatto che nel corso degli anni vi abbiano partecipato, in qualità di corsisti, i responsabili e i dipendenti dell'ufficio disabilità dell'Ateneo (insieme a quelli di altri atenei) lo ha reso un'occasione formativa e di aggiornamento anche per le figure che sono chiamate ad occuparsi degli studenti con disabilità all'interno dell'Università di Milano.

Infine, le entrate derivanti dalle quote di iscrizione consentono di coprire spese per pubblicazioni inerenti ai temi del corso, collaborazioni, altre iniziative scientifiche e divulgative, per le quali, dunque, non si grava su altri fondi dell'università.



# Prevenire la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione e nell'impresa

*Il corso di perfezionamento sulla prevenzione della corruzione e dell'illegalità si rivolge a professionisti – avvocati, giuristi d'impresa, funzionari pubblici – che possono essere concretamente coinvolti nella loro attività quotidiana dalla gestione di problematiche legate ai temi trattati, proponendosi di contribuire, con un approccio interdisciplinare, a una più approfondita conoscenza della normativa e delle buone pratiche, per tutelare e trasmettere i valori della trasparenza e dell'integrità nei settori pubblico e privato.*

Sul costo sociale della corruzione, non c'è probabilmente neanche bisogno di discutere: mina la fiducia dei cittadini nello Stato e nelle istituzioni, scoraggiando la partecipazione alla vita civica, mentre sul fronte più propriamente sociale consolida e aumenta le disuguaglianze, alterando la distribuzione delle risorse, materiali e no, a vantaggio di chi ha meno scrupoli etici.

Spesso ci si chiede concretamente quanto costi in termini di ricchezza della nazione e dei cittadini. E si cerca di stabilire quanto sia estesa. Non si tratta di risposte facili, per un fenomeno che per definizione è e vuole rimanere sommerso, e i cui costi economici sono evidenti, ma non facili da quantificare. Il tema della misura della corruzione è peraltro quanto mai attuale: come vedremo meglio oltre, proprio quest'anno l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) ha lanciato un nuovo portale che offre un metodo innovativo per quantificare il fenomeno della corruzione in termini oggettivi, attraverso una serie di indicatori, “campanelli d'allarme” o “red flags”, e prevenirne il rischio<sup>1</sup>.

La corruzione costa al Paese perché incide sui meccanismi economici, distogliendo le risorse pubbliche dagli obiettivi produttivi e distorcendone l'allocatione. Compromette l'efficienza della spesa pubblica, aggravando la sostenibilità dei bilanci e riducendo i fondi disponibili per gli investimenti. Nel contesto imprenditoriale, la corruzione crea incertezza, rallenta i processi, comporta costi aggiuntivi, allontana gli investitori e i capitali stranieri: questo compromette gli investimenti privati e la competitività, ostacolando l'economia. Uno studio del 2016 della RAND Corporation<sup>2</sup>, commissionato dal Parlamento europeo, aveva quantificato in 990 miliardi all'anno i costi della corruzione per l'intera Europa (con un drammatico aumento rispetto alla precedente stima di 120 miliardi) e aveva incluso l'Italia tra i paesi con un livello di corruzione

---

1 Si veda il sito dell'Anac [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it) alla sezione “Misura la corruzione”.

2 Hafner, Marco, Jirka Taylor, Emma Disley, Sonja Thebes, Matteo Barberi, Martin Stepanek, and Mike Levi, *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II – Corruption*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-1483-EP, 2016. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1483.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html).

superiore alla media, ponendolo al 22° livello in una classifica di 28 che vedeva al primo posto lo Stato dove il peso della corruzione risultava inferiore (Danimarca, seguita da Finlandia e Svezia) e all'ultimo quello dove era maggiore (Romania, preceduta da Bulgaria e Croazia). Sono cifre (e classifiche) solo indicative, basate su stime, ma possono dare un'idea delle dimensioni e dei danni del fenomeno.

Un'altra idea sulla sua diffusione si può trarre dall'ultimo report dell'Anac<sup>3</sup>, relativo al triennio 2016-2019, che enumera (per difetto) 117 ordinanze di custodia cautelare per circostanze legate alla corruzione: un arresto ogni 10 giorni. E 152 provvedimenti della magistratura negli stessi tre anni, ovvero uno a settimana. Quanto agli accusati, sono stati 207 i pubblici ufficiali indagati per corruzione nello stesso periodo. Tra gli arrestati, 43 politici, tra cui 20 sindaci. Ma al di là dei numeri, sono molti e coerenti tra loro gli indicatori che mostrano che la corruzione in Italia è un fenomeno sicuramente grave e diffuso, che erode le fondamenta stessa del vivere civile e dello Stato.

In questo contesto si comprende bene il valore del corso di perfezionamento post laurea proposto dall'Università degli studi di Milano "Anticorruzione e prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione e nell'impresa", arrivato nell'anno accademico 2021-22 alla sua quinta edizione sotto il coordinamento scientifico di Gian Luigi Gatta, professore ordinario di Diritto penale, con il patrocinio dell'Autorità nazionale anticorruzione. È importante sottolineare in primo luogo come questa iniziativa, che ha già coinvolto da quando è stata lanciata circa duecento partecipanti, affondi le sue radici nell'intensa attività di ricerca e didattica sul tema svolta all'interno del dipartimento di scienze giuridiche Cesare Beccaria della stessa Università, in particolare nella sezione di scienze penalistiche.

Al tema della lotta alla corruzione e della sua prevenzione si sono qui dedicate – e si dedicano – molte energie, percorrendo un ampio ventaglio di filoni di ricerca differenti. Si possono citare ex pluribus il convegno annuale del Dipartimento, nel 2019, dedicato a *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità* o il recente saggio di Maria Chiara Ubiali sui rapporti tra attività politica e corruzione<sup>4</sup> pubblicato nel 2021: l'autrice stessa è docente del corso di Diritto penale della pubblica amministrazione, insegnamento specifico che fa parte dei corsi di laurea sia in giurisprudenza sia in scienze dei servizi giuridici dell'Università statale di Milano.

Questo corso universitario, dedicato ai reati contro la Pubblica amministrazione, in particolare si propone di rendere lo studente capace di affrontare

3 *La corruzione in Italia (2016 – 2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, 17/10/2019, consultabile sul sito dell'Anac: <https://www.anticorruzione.it/-/la-corruzione-in-italia-2016-2019--numeri-luoghi-e-contropartite-del-malaffare>.

4 Maria Chiara Ubiali, *Attività politica e corruzione – Sull'opportunità di uno statuto penale differenziato*, Giuffrè editore, Milano, 2021.

questioni complesse relative all'ambito dei delitti di questo tipo, tra cui la corruzione nelle sue diverse manifestazioni; e punta sia a sviluppare negli studenti competenze di analisi, interpretazione e inquadramento sistematico delle norme penali, sia a far maturare in loro la capacità di applicare le nozioni ai casi concreti. Sono argomenti e finalità che il corso di perfezionamento post laurea sull'anticorruzione riprende, allargandoli e approfondendoli, con la stessa attenzione verso le applicazioni concrete, garantita in questo caso anche dal taglio spiccatamente trasversale e multidisciplinare dato all'insegnamento.

## **Un corso rivolto ad avvocati, giuristi d'impresa e funzionari pubblici**

Il corso di perfezionamento post laurea si rivolge per la sua stessa natura a un pubblico molto più ampio dei soli studenti di giurisprudenza e soprattutto a categorie di persone che possono essere concretamente coinvolte nella loro attività professionale quotidiana rispetto ai temi considerati; è destinato infatti a laureati già inseriti nel mondo del lavoro, in particolare avvocati, giuristi d'impresa e funzionari pubblici, tutte categorie di professionisti che possono essere interessati molto da vicino dal fenomeno della corruzione e avere una funzione fondamentale nella sua prevenzione. In questo modo il corso rientra appieno nella cruciale attività di terza missione, quella in cui l'Università condivide con la società nel suo insieme i suoi percorsi di ricerca, didattica e – ultimo, ma non meno importante – di metodo. Il corso risponde a un bisogno di formazione fondamentale nel settore delle professioni legali tradizionali, come gli avvocati; dei giuristi d'impresa, che spesso hanno relazioni con la pubblica amministrazione; e dei funzionari pubblici addetti alla prevenzione della corruzione o comunque occupati nella gestione di procedimenti e settori a rischio.

Per quanto riguarda gli avvocati, il corso è accreditato per la formazione continua attraverso i crediti formativi rilasciati dall'Ordine degli avvocati di Milano e dal Consiglio nazionale forense e consente di acquisire conoscenze di livello specialistico e aggiornate di taglio interdisciplinare, spaziando dal diritto penale al diritto amministrativo. Per i giuristi d'impresa, l'opportunità di venire a contatto con esperti nelle azioni di repressione e prevenzione della corruzione, nel settore pubblico e privato, rappresenta un'ottima opportunità di perfezionamento professionale, con quella visione ad ampio raggio che sola consente di comprendere la reale dimensione, dal punto di vista criminologico e giuridico, del fenomeno e della sua dannosità per la vita e l'immagine di un'impresa.

Per quanto riguarda i funzionari pubblici, infine, il corso consente di acquisire conoscenze di livello elevato indispensabili per perfezionare la prevenzione della corruzione e per diffondere la consapevolezza, etica e giuridica, dei danni collegati al fenomeno e dell'importanza strategica del suo contrasto; la frequenza del corso

e il superamento del test finale comportano il diritto a un attestato e ai relativi crediti formativi universitari, che possono essere utilizzati in occasione di concorsi pubblici. Così come è diversificata la platea a cui il corso di rivolge (dal post Covid, tra l'altro, con lezioni erogate anche in streaming online, il che ha ampliato enormemente il bacino d'utenza abolendo il problema delle distanze), allo stesso modo fin dall'inizio si è scelto di improntare a una forte trasversalità il corpo docente, includendovi una pluralità di competenze.

Si alternano infatti all'insegnamento professori dell'università di Milano e di altre università esperti della materia, magistrati (sia pubblici ministeri sia giudici che svolgono le funzioni presso i tribunali di merito o la Corte di cassazione), avvocati e funzionari pubblici che si occupano di anticorruzione, tra cui i responsabili della trasparenza e dell'anticorruzione di diversi enti pubblici, oltre a rappresentanti delle imprese. Uno spettro di competenze molto utile per un corso che vuole avere un taglio anche pratico, restituendo a chi partecipa l'esperienza che arriva dal mondo reale.

Può essere interessante qui di passaggio rimarcare che l'apporto scientifico e didattico profuso dal dipartimento Cesare Beccaria nell'organizzare il corso, che vuole offrire formazione di alto livello a un costo volutamente tenuto molto al di sotto rispetto al mercato dei master postuniversitari, torna circolarmente a vantaggio dell'Università anche sotto forma di finanziamenti: le quote di iscrizione a questo e ai molti altri corsi di perfezionamento post laurea organizzati dal dipartimento sono infatti destinate a finanziare la ricerca del dipartimento stesso, e negli anni hanno consentito di sostenere il lavoro di assegnisti e ricercatori, afflitto dalla cronica carenza di fondi per la ricerca che purtroppo caratterizza il nostro Paese. Ma non solo: al corso hanno partecipato come discenti diversi funzionari attivi nell'amministrazione dell'Università, in particolare nell'ufficio anticorruzione, che in questo modo ricevono una formazione specifica da parte dell'Università stessa in cui lavorano.

Tabella 7

**Corsi di perfezionamento del Dipartimento di scienze giuridiche  
Cesare Beccaria (dal 2018)**

<b>Titolo</b>	<b>Responsabile</b>	<b>Numero totale di iscritti</b>
Anticorruzione e prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione e nell'impresa	Professor Gian Luigi Gatta	51
Criminalità informatica e investigazioni digitali – Cyberbullismo, Cyberstalking, reati d'odio tra adulti e adolescenti e tutela dei soggetti deboli	Professor Giovanni Ziccardi	46
Data Protection e Data Governance	Dottor Pierluigi Perri	162
Corso di perfezionamento e specializzazione in Diritto penale “Giorgio Marinucci” – Corso completo (I+II+III Modulo)	Professor Fabio Basile	20
Corso di perfezionamento e specializzazione in Diritto penale “Giorgio Marinucci” – I Modulo “Questioni controverse di diritto e procedura penale”	Professor Fabio Basile	7
Corso di perfezionamento e specializzazione in Diritto penale “Giorgio Marinucci” – II Modulo “Questioni controverse in tema di criminalità dei colletti bianchi”	Professor Fabio Basile	9
Corso di perfezionamento e specializzazione in Diritto penale “Giorgio Marinucci” – III Modulo “Questioni controverse in tema di criminalità comune”	Professor Fabio Basile	9
Corso di perfezionamento per magistrati tributari e professionisti abilitati al patrocinio davanti al giudice tributario	Professor Gaetano Ragucci	41
La responsabilità da reato degli enti collettivi ex d.lgs. n. 231/2001	Professor Carlo Enrico Paliero	50
Salute e sicurezza del lavoro: organizzazione, gestione e responsabilità	Professor Alessandro Boscati	21
Giustizia penale minorile: il minore autore di reato	Professor Lucio Camaldo	41

## La collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione

Se questo è dunque il terreno da cui nasce il corso, e se ci piace vederlo come un grande albero, possiamo dire anche che sono diversi e notevoli gli intrecci di radici e rami grazie ai quali si è sviluppato, rivolgendosi a soggetti esterni all'Università, che sono stati coinvolti sia nell'organizzazione sia come target.

In primo luogo è fondamentale il ruolo dell'Anac, l'Autorità nazionale anticorruzione, istituita come è noto nel 2012 dalla legge Severino per la prevenzione della corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa. L'Anac, che ha contribuito fin dall'inizio alla nascita di questo corso di perfezionamento, gli concede oggi il suo patrocinio, appoggiandolo in quanto iniziativa volta a favorire la prevenzione e il contrasto della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. Tra i docenti del corso, non a caso, è presente Raffaele Cantone, che dell'Anac è stato il primo presidente.

D'altra parte obiettivo del corso, citando un documento dell'Anac stessa, è di contribuire, con un approccio interdisciplinare, alla trasmissione dei valori della trasparenza e dell'integrità nei settori pubblico e privato, formando professionalità in grado di supportare enti e società negli adempimenti previsti dalla legge e nella costruzione di modelli e sistemi di gestione finalizzati a prevenire reati e illeciti in genere, con particolare riferimento a quelli riconducibili alla sfera della corruzione. Il corso mira anche a fornire agli operatori del diritto il necessario aggiornamento professionale in materia di prevenzione e contrasto della corruzione, anche internazionale. Sono obiettivi perfettamente in linea con quelli dell'Anac.

In un contesto normativo e in un quadro sociale ed economico segnato da profondi e continui mutamenti, l'anticorruzione si presenta oggi in effetti nelle organizzazioni complesse come un obiettivo di massimo rilievo, che è indispensabile raggiungere attraverso strategie adeguate e con l'apporto di figure professionali opportunamente formate. Questo non solo per ragioni, che pur sono fondamentali, di carattere etico e di impegno civile, né solo per soddisfare esigenze di conformità normativa o adempimenti burocratici, peraltro recentemente rinnovati dalle ultime normative.

Bisogna anche sempre ricordare che la trasparenza, la mappatura dei rischi e la revisione delle procedure interne possono migliorare l'efficienza delle amministrazioni, pubbliche e private e, allo stesso tempo, la qualità del lavoro, dei beni, dei servizi, dell'economia e, in ultima analisi, della società intera in cui viviamo. La lotta alla corruzione è dunque centrale per collaborare a un miglioramento generale della società, che spazi dall'offrire davvero le dovute opportunità a chi le merita, a garantire a tutti e a ciascuno il godimento dei diritti previsti dalla Costituzione, a consentire maggiori e reali possibilità di mobilità sociale. Proprio per questo il corso vuole formare figure professionali in grado di individuare e gestire i fattori di rischio correlati ai fenomeni corruttivi e, così, a

prevenire la corruzione stessa, tanto nel settore pubblico, rappresentato tra i partecipanti al corso da dirigenti e funzionari, quanto nel settore privato, rappresentato da avvocati e giuristi d'impresa.

## Capire a aggiornarsi sul nuovo assetto della normativa anticorruzione

Non c'è alcun dubbio che la corruzione non sia certamente un fenomeno nuovo, ma antico quanto lo sono i sistemi di amministrazione della cosa pubblica, tanto che con ogni probabilità si può ritenere nato con loro: da quando ci sono funzionari che si occupano di gestire i beni comuni e più in generale le istituzioni dello Stato, sono attestati direttamente o indirettamente gli esempi di alcuni di loro che non lo fanno con l'integrità e la trasparenza che il ruolo richiede. La documentazione storica lo attesta ampiamente e in modo talvolta colorito: dalla condanna dei giudici corrotti “che deviano verso il lucro, accettano doni e sovvertono il giudizio” citati nella Bibbia<sup>5</sup>, agli innumerevoli esempi di malversazioni, compravendita di voti e appropriazioni indebite presenti nella storia greca e romana ai “barattieri” che Dante colloca nella quinta bolgia dell'Inferno, immersi in un lago di pece bollente (la sostanza non trasparente per eccellenza), cui sono destinati coloro che, come il poeta spiega con fulminea sintesi, per denaro trasforma i “no” in “sì” (“del no per li denar vi si fa ita”).

Tuttavia è sotto gli occhi di tutti quanto negli ultimi trent'anni – si può scegliere Tangentopoli come punto di svolta per la percezione del problema da parte dell'opinione pubblica – la lotta alla corruzione sia diventata un tema centrale nel dibattito pubblico, secondo in campo penale soltanto alla lotta contro la mafia. In particolare il tema della corruzione nell'attività politica torna ciclicamente al centro del dibattito, in occasione degli scandali che coinvolgono i vertici politici delle istituzioni, generando grande instabilità, indipendentemente dagli esiti giudiziari dei singoli casi.

La consapevolezza pubblica è aumentata anche in seguito a una fitta serie di riforme della normativa in materia, a partire dalla cosiddetta “legge Severino”<sup>6</sup>, che ha dato un nuovo assetto alle norme sulle procedure amministrative in materia di trasparenza e di anticorruzione, rendendo più rigide le sanzioni, ma anche puntando per la prima volta non soltanto sull'aspetto punitivo, bensì anche preventivo, con nuove regole di trasparenza che impongono di seguire procedure e assolvere ad adempimenti nuovi. A questa è seguita a strettissimo giro un'altra riforma nel 2015<sup>7</sup>, cui è ulteriormente seguita la cosiddetta “spazza-corrotti”<sup>8</sup>, che

---

5 Antico testamento, Samuele 1, 8, 3.

6 Legge 6 novembre 2012 n.190.

7 Legge 27 maggio 2015, n.69.

8 Legge 9 gennaio 2019 n.3.

evoca già nel nome l'inasprimento delle sanzioni che la caratterizza e ha peraltro caratterizzato nel suo complesso tutto il susseguirsi di questi provvedimenti. Già solo questo succedersi di novità normative basta a comprendere quanto sia necessario oggi l'aggiornamento continuo sulla materia. Ma non è soltanto la normativa a cambiare: è anche la corruzione ad assumere nuove forme. Negli anni più recenti, secondo quanto descrive il report dell'Anac citato sopra, si è assistito a una riduzione netta degli episodi caratterizzati da grandi somme e spesso legati al finanziamento dell'attività politica. Diversamente, la corruzione si caratterizza oggi piuttosto sempre più spesso per un moltiplicarsi capillarmente ramificato di passaggi di somme minori, a volte molto piccole; e addirittura in forma crescente si assiste alla scomparsa delle contropartite puramente economica (l'Anac parla di corruzione "pulviscolare" e di "smaterializzazione" della tangente), sostituita da favori come assunzioni di congiunti, assegnazione di prestazioni professionali, per esempio consulenze assegnate a persone legate al corrotto, o benefit di natura varia (benzina, pasti, servizi di varia natura, fino alle prestazioni sessuali). La relazione sottolinea come la presenza di contropartite di modesto valore sia indicativa della facilità con cui viene a volte svenduta la funzione pubblica ricoperta.

## A che punto siamo?

Ogni anno i media pubblicano con grande risalto la classifica di Transparency International, ovvero l'indice di percezione della corruzione che l'associazione calcola basandosi sulla percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. L'indice misura la percezione della corruzione nel settore pubblico in 180 Paesi. La valutazione è basata su diversi strumenti di analisi e sul sondaggio di esperti e attribuisce un punteggio all'efficacia dell'apparato anticorruzione adottato nei diversi sistemi. Il punteggio va da 0 (a cui corrisponde un alto livello di corruzione percepita) a 100 (a cui corrisponde un basso livello di corruzione percepita). Su questo fronte, i dati oggi ci forniscono una buona e una cattiva notizia: quella buona è che l'Italia dal 2012 è in costante miglioramento, essendo salita di 14 posizioni, dalla 42<sup>a</sup> del 2012 alla 56<sup>a</sup> del 2021; tra il 2020 e il 2021 questo trend positivo si è mantenuto, il nostro Paese è infatti salito di tre posizioni in un anno. La notizia cattiva è che l'Italia si colloca comunque solo al 17° posto nell'Unione europea, superando soltanto Polonia, Repubblica Ceca, Malta, Cipro, Slovacchia, Grecia, Croazia, Romania, Ungheria e Bulgaria e superata da tutti i Paesi fondatori. Può essere interessante notare che tra i Paesi dove l'indice segnala una percezione della corruzione particolarmente bassa svettano Danimarca e Finlandia (indice 88), seguite da Svezia (85), Paesi Bassi (82), Lussemburgo (81) e Germania (80). È un evento recentissimo (luglio 2022), a proposito di misurazione della corruzione, il lancio, da parte dell'Anac, del nuovo portale "Come misurare la

corruzione. Gli indicatori per valutare i rischi di corruzione in ogni area del Paese<sup>99</sup>. Si tratta di un progetto che mette a disposizione della collettività un insieme di indicatori scientifici in grado di stabilire quanto sia alto il rischio che si possano verificare fatti di corruzione. Anche se la corruzione è un fenomeno sfuggente e difficile da prevedere – come ha osservato il presidente dell'Anac, Giuseppe Busia, in occasione del lancio del nuovo portale – non è esente da una elevata incidenza statistica, soprattutto in determinati contesti, e da fenomeni ricorrenti che, messi a sistema, possono aiutarne sia la prevenzione sia il contrasto. Utilizzando le informazioni contenute in varie banche dati, l'Autorità ha voluto per questo individuare una serie di “indicatori di rischio corruzione”.

Questo risponde anche a quanto prevede il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) per il miglioramento dell'efficacia della lotta contro la corruzione. E permette di valutare il livello di efficacia delle misure anticorruzione attuate dalle varie amministrazioni. Come ha osservato Busia, è un piccola rivoluzione copernicana: si rovescia un modello di misurazione basato sulla percezione della corruzione, anche se ha certamente un valore, e si passa a una misurazione oggettiva.

Quanto il tema sia di attualità in Italia, quindi, non c'è bisogno di ripeterlo. Del resto nell'ultima relazione annuale al Parlamento del presidente dell'Anac, a giugno del 2022, lo stesso Giuseppe Busia aveva sottolineato come con l'arrivo dei 250 miliardi di fondi europei legati al Pnrr e l'avvio degli appalti s'intensifichi il rischio di corruzione e di infiltrazioni criminose nel nostro Paese. Sottolineando che le nuove sfide del malaffare devono spingere ad usare armi nuove per combatterla.

In questo contesto si capisce bene il motivo per cui la prima lezione del corso di perfezionamento sull'anticorruzione sia stata fin dall'inizio trasformata in un evento aperto a tutti. È infatti inclusa nelle iniziative che caratterizzano la Settimana della legalità, commemorazione organizzata ogni anno dall'Ateneo milanese intorno al 19 di marzo, doloroso anniversario dell'uccisione del magistrato Guido Galli avvenuta all'interno dell'Università stessa nel 1980, per mano di un commando armato di Prima Linea. Nella sua ultima edizione, dal 14 al 21 marzo 2022, la commemorazione ha previsto nove incontri, in presenza e online, su criminalità e corruzione, mafie internazionali, riforma della giustizia a 40 anni dall'attentato al generale Carlo Alberto Dalla Chiesa e a 30 da Tangentopoli e dagli attentati ai giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino.

Un'occasione di riflessione e di studio, ma anche di memoria, per ricordare un periodo di cui gli studenti di oggi sono troppo giovani per essere stati testimoni. Il 18 marzo 2022, nel quadro di questa settimana, si è tenuta la lezione di apertura del corso di perfezionamento.

---

9 Si veda il sito dell'Anac [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it) alla sezione “Misura la corruzione”.

I questionari di gradimento distribuiti alla fine del corso hanno dato risultati molto buoni, in particolare sul fronte della didattica, dell'ampliamento delle conoscenze ottenuto grazie al corso, del rapporto con i docenti. Alcuni corsisti hanno accettato di dare un'opinione più circostanziata. In particolare diversi tra i funzionari dell'ufficio anticorruzione dell'Università di Milano che hanno partecipato al corso hanno sottolineato l'utilità di avere un quadro così completo e aggiornato sulla normativa, che ha consentito di svolgere il lavoro con maggiore serenità, individuando più facilmente le procedure corrette. Si è sottolineata in particolare la maggior consapevolezza maturata grazie al corso, che ha consentito di essere più vigili e attenti nell'attività quotidiana.

Tra gli argomenti indicati come più concretamente utili per il lavoro, in quanto hanno fornito maggiori basi, sia normative sia interpretative, sono stati quelli collegati alla trasparenza e agli obblighi di pubblicazione, al whistleblowing, ai codici di comportamento. Inoltre, la parte sull'inconferibilità e incompatibilità ha consentito di sviluppare e chiarire l'importanza di questi temi, portando anche a interagire con più sicurezza e tranquillità con i colleghi di altri uffici. Quanto agli avvocati, è stato registrato da parte dei professionisti che hanno accettato di dare la loro opinione sul corso un forte apprezzamento sia sulle spiegazioni sia sul materiale fornito, che ha consentito di approfondire argomenti che negli studi precedenti non erano stati trattati con pari ampiezza. Apprezzata anche la possibilità di seguire le lezioni online, che non ha peggiorato la qualità della fruizione, consentendo invece la frequenza del corso anche a chi non abita a Milano.

### **Tre argomenti su cui il corso invita a riflettere**

Entrando più da vicino nel programma, il corso si può dividere indicativamente in tre blocchi: la disciplina penale sostanziale, la parte di diritto amministrativo pertinente alla prevenzione e la prevenzione all'interno delle imprese. Tra i molti temi trattati nel corso, alcuni sollecitano una riflessione sulle necessità anche normative per affrontare nuove emergenze legate alla corruzione, ma anche rischi connessi alla legislazione attualmente vigente. Vale la pena evidenziarne come esempio tre, di particolare interesse e che sollecitano una riflessione molto attenta. Un primo tema è legato ai rapporti tra corruzione e attività politica. Dal 2013 l'ordinamento italiano si caratterizza per l'esclusività del finanziamento privato della politica: i contributi pubblici sono stati aboliti, sostituiti da un sistema di agevolazioni fiscali volto a incentivare la contribuzione privata da parte dei cittadini. Le agevolazioni sono però condizionate all'iscrizione dei partiti a un registro nazionale, al quale si è ammessi a patto di rispettare una serie di requisiti di trasparenza e democraticità, previsti dalla legge. Parallelamente, già da tempi precedenti si è verificata d'altra parte la cessazione del ruolo unico dei partiti come portatori delle istanze dei cittadini e raccordo tra istituzioni e società civile.

A fianco dei partiti si sono fatti largo altri soggetti: le fondazioni, le cooperative, i gruppi di pressione variamente organizzati, spesso indicati con il termine inglese *lobby*. Associazioni, comitati e fondazioni, in ogni caso, negli ultimi anni sono diventate spesso uno strumento di finanziamento dei partiti politici: per questo la legge “spazza-corrotti” del 2019 ha al suo interno una parte relativa alla regolamentazione delle fondazioni, che stabilisce che fondazioni, associazioni e comitati che mostrino di avere – nella loro composizione o per la loro attività – particolare continuità o comunque vicinanza rispetto a partiti o movimenti politici, debbano essere equiparati a questi per quanto riguarda il rispetto delle diverse prescrizioni in materia di trasparenza delle erogazioni.

Al contrario, la normativa attuale non disciplina in alcun modo – ed è una carenza importante – quali siano le attività di pressione verso le istituzioni (politiche e non solo) da parte del variegato mondo delle lobby da ritenersi lecite e quali quelle che costituiscono attività indebite, fino a rischiare di rientrare nel reato di traffico di influenze illecite, che ha rilevanza penale, ma obiettivamente riguarda comportamenti che confinano con le attività tipiche di chi fa lobbying.

È necessario quindi che il sistema rifletta sulla necessità di regolamentare con maggior precisione le attività di lobby, delineando chiaramente regole di comportamento e modalità di rapporti, in modo da tracciare in modo netto i confini tra ciò che è rappresentanza lecita di interessi e ciò che è abusivo e quindi da sanzionare penalmente. Questo va fatto da una parte per prevenire gli abusi, dall'altro anche per riconoscere e proteggere i leciti sistemi dei cittadini di portare avanti le loro legittime esigenze e influenzare l'attività del legislatore. Su questo punto ci sono state alcune proposte di legge, mai però andate in porto. Un secondo tema è più tecnico, e riguarda un aspetto particolare delle indagini sulla corruzione: la questione delle operazioni sotto copertura, strumento attraverso cui le forze dell'ordine penetrano all'interno dei gruppi e delle strutture criminali, simulandone le modalità di agire e fingendosi compartecipi, allo scopo di raccogliere prove circa le attività criminose svolte.

Il rischio inerente a queste tecniche investigative è però che la legittima finalità di acquisizione di prove sfoci in una vera e propria provocazione, idonea a persuadere a commettere un reato una persona che – senza l'intervento delle forze dell'ordine – non avrebbe commesso il fatto. La giurisprudenza riporta un caso limite, ambientato negli Stati Uniti, dove un funzionario accettò una mazzetta al trentaduesimo tentativo messo in atto da un agente sotto copertura. È evidente che operazioni simili rappresenterebbero un intollerabile sacrificio della libertà e del diritto all'autodeterminazione del cittadino sull'altare di un diritto penale preventivo, più attento alle esigenze di sicurezza sociale che alla garanzia dei diritti del cittadino: punire una predisposizione a delinquere è incompatibile con il principio di materialità del reato, che impone di considerare meritevole di pena soltanto chi commette reati, non chi è propenso a commetterli.

Infine, è trattata con attenzione la questione delle pene accessorie quali la interdizione dai pubblici uffici e la proibizione di trattare con la pubblica amministrazione per i condannati per reati di corruzione, caratterizzate dopo le ultime riforme da una durata molto lunga. Un altro argomento che la legge “spazza-corrotti” ha trattato con molta severità, ma che merita una riflessione attenta, anche alla luce della funzione rieducativa della pena prevista dalla Costituzione.

## UNIVERSO TERZA MISSIONE

Sono molti e molto diversi tra loro i modi in cui l'Università degli Studi di Milano costruisce interazioni, relazioni e collaborazioni con la società che la circonda.

Lo fa sviluppando programmi condivisi con istituzioni, scuole, ospedali, associazioni e imprese, che hanno un impatto importante, sovente inatteso, da un punto di vista culturale, sociale ed economico.

Con i suoi progetti e le sue collaborazioni l'Università entra nelle città e contribuisce al cambiamento su molti fronti: generando, conservando e diffondendo conoscenza, ma anche raccogliendo domande, dubbi e bisogni; proponendo innovazione tecnologica, prendendosi cura di persone e ambiente, creando occasioni per lo sviluppo economico.

**Unimi Connect - Universo Terza Missione** è una collana della Milano University Press che si propone di raccontare alcune delle numerose iniziative che vedono protagonista l'Università degli Studi di Milano. Un viaggio alla scoperta dell'Università, una serie di racconti che potranno risultare anche inaspettati e sorprendenti.

Immagine in copertina: ©gogliodesign