



CITTADINANZE SOSPENSE

Indagine sul divario tra riconoscimento formale
ed esercizio effettivo dei diritti in Italia

Semia Fondo delle Donne
Ente Filantropico
Via Enrico Tazzoli, 6
00195 Roma

© 2026 Semia Fondo delle Donne
Roma, Italia

SEMIA

Fondo delle donne

CITTADINANZE SOSPENSE

Indagine sul divario tra riconoscimento formale
ed esercizio effettivo dei diritti in Italia

a cura di

Giulia Marchese, Marta Nicolazzi,
Aurora Perego, Massimo Prearo

INDICE

5 PREFAZIONE

7 SINTESI DEI RISULTATI

15 1. L'ITALIA NEL CONTESTO EUROPEO

16 1.1 Parità e uguaglianza di genere

18 1.2 Salute sessuale e riproduttiva

20 1.3 Diritti di persone migranti e rifugiate

21 1.4 Diritti di persone LGBTQIA+

23 1.5 Diritti di persone disabili

25 1.6 In sintesi: un posizionamento europeo che riflette una difficoltà strutturale

27 2. L'OPINIONE PUBBLICA SU DIRITTI E CITTADINANZA TRA RICONOSCIMENTO E PREGIUDIZI

28 2.1 Attitudini dell'opinione pubblica su diritti e cittadinanza

31 2.2 La persistenza dei pregiudizi nei confronti delle minoranze

34 2.3 In sintesi: consenso diffuso, resistenze persistenti

35 3. L'ESPERIENZA DELLA DISCRIMINAZIONE, DELLA VIOLENZA E DELL'ESCLUSIONE

36 3.1 La differenza tra discriminazione percepita e discriminazione vissuta

38 3.2 Il vissuto quotidiano delle minoranze tra discriminazione, molestie e violenze

48 3.3 In sintesi: cittadinanze sospese tra pregiudizio, discriminazione e violenza

49 4. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE E GOVERNATIVA SU DIRITTI E CITTADINANZA

50 4.1 Quante proposte vengono presentate?

51 4.2 Qual è il tasso di “successo” di questi atti?

53 4.3 Due pesi, due misure

56 4.4 In sintesi: quando il Parlamento propone ma è il Governo a decidere

57 5. IL PESO DELLA POLITICA

58 5.1 Più o meno diritti?

60 5.2 L'azione dei partiti

62 5.3 Le legislature, sempre più sbilanciate

64 5.4 In sintesi: il colore della politica e la geometria del vantaggio

67 6. PER CONCLUDERE: OSSERVAZIONI E PISTE APERTE

71 7. NOTA METODOLOGICA

81 8. APPENDICE

87 BIBLIOGRAFIA

PREFAZIONE

In un contesto politico segnato dalla crescita e dal consolidamento delle destre radicali ed estreme, e dall'affermarsi di programmi anti-diritti e movimenti anti-gender e anti-scelta, il movimento femminista contemporaneo si interroga sullo stato delle democrazie liberali. Queste, pur non avendo mai garantito piena inclusione ed essendo state storicamente segnate da logiche di esclusione strutturale che hanno negato pari status e diritti a diverse comunità (Roggeband et al., 2025), oggi registrano, in alcuni contesti, dinamiche di erosione democratica che mettono in discussione l'effettiva uguaglianza nell'accesso ai diritti politici e sociali e, finanche, lo stato di diritto.

Questo report nasce da una constatazione politicamente rilevante: i diritti non mancano solo quando non vengono formalmente riconosciuti. Essi possono essere garantiti sulla carta, ma difficili da esercitare nella pratica, accessibili solo ad alcune persone e inaccessibili ad altre. L'erosione dei diritti non si manifesta soltanto attraverso negazioni esplicite o ritrattamenti legislativi; può riprodursi anche tramite difficoltà di accesso, mancata applicazione o progressivo deterioramento delle tutele esistenti.

Ad esempio, questo può verificarsi quando un'intera area di diritto registra un tasso di conversione legislativa nullo, ovvero quando le richieste sociali e le proposte politiche non si traducono in norme effettive; oppure quando le tutele si deteriorano nei fatti senza essere aggiornate nel diritto, o quando le priorità parlamentari e governative favoriscono alcuni gruppi sociali, marginalizzandone altri nel processo decisionale. Questo divario pesa spesso in misura maggiore su chi attraversa i confini mobili dell'inclusione: donne, persone economicamente svantaggiate, persone LGBTQIA+, persone migranti e razzializzate, persone con disabilità.

In tale contesto, ci siamo poste una domanda cruciale: che cosa resta della democrazia quando il divario tra diritto formale e diritto vissuto si amplia?

Negli ultimi vent'anni, la democrazia è diventata un bene meno scontato. Il rapporto *Freedom in the World 2026* di Freedom House (2026) segnala un peggioramento della libertà politica a livello globale per il ventesimo anno consecutivo. Solo nel 2025, 54 Paesi hanno registrato un peggioramento dei diritti politici e delle libertà civili, contro 35 che hanno registrato progressi. Le contrazioni più significative riguardano le libertà strettamente legate all'esercizio dei diritti di cittadinanza: libertà di stampa, libertà di espressione e garanzie del giusto processo.

Questa tendenza globale si riflette anche nel contesto italiano. Secondo il rapporto, l'Italia rimane formalmente libera, con elezioni competitive e istituzioni pluraliste, ma registra flessioni significative nel punteggio (87/100, in calo rispetto all'anno precedente) e carenze strutturali nell'esercizio dei diritti, nella cittadinanza e nella qualità dell'intervento istituzionale. Il *Democracy Index* del The Economist Intelligence Unit classifica l'Italia come "flawed democracy", o democrazia imperfetta (EIU, 2024). L'indice riprende la tradizione teorica della "democrazia difettosa" (Merkel, 2007; Cassani & Tomini, 2019), contesto in cui le elezioni si tengono regolarmente e i diritti sono formalmente sanciti, ma la capacità del sistema di garantire uguaglianza civile, tutela delle minoranze, controllo orizzontale del potere e accesso alla giustizia rimane selettiva e fragile.

Prendiamo questa classificazione come punto di partenza per analizzare il divario tra diritti formalmente riconosciuti e loro esercizio effettivo. Questa asimmetria produce ciò che definiamo “cittadinanza sospesa”: appartenenza formale alla comunità politica senza accesso reale ai diritti dichiarati. Non sempre si tratta di una negazione esplicita, anche se, per alcune categorie – come persone migranti, rifugiate e rom – i dati mostrano che lo è. La cittadinanza sospesa si manifesta attraverso meccanismi normativi, istituzionali e culturali che rendono alcuni diritti inaccessibili, incompleti o sistematicamente erosi, colpendo in particolare chi appartiene a minoranze di genere o sessuali stigmatizzate, o chi vive in condizioni di vulnerabilità economica o di esclusione perché disabile.

Il report si concentra sul funzionamento concreto delle istituzioni, dove oggi si decide la distribuzione effettiva di protezioni, riconoscimenti e accesso ai servizi. Le aree di diritto analizzate sono nodi critici in cui genere, razza, cittadinanza, sessualità e disabilità si ridefiniscono reciprocamente.

Per comprendere appieno questi fenomeni, il report adotta una prospettiva femminista e intersezionale. Questo approccio considera le radici strutturali della disuguaglianza, mettendo in relazione patriarcato, razzismo, norme sessuali, violenza istituzionale e sfruttamento. Come mostrava Carla Lonzi (1970), non basta chiedere inclusione in un ordine che definisce le persone dall'esterno; il femminismo della differenza evidenziava, d'altronde, che libertà e diritti formali non coincidono automaticamente.

L'approccio è intersezionale perché non si limita a una sola dimensione – quella del genere – ma considera contemporaneamente razza, classe, cittadinanza, sessualità e altre forme di disuguaglianza, mostrando come queste si intrecciano e definiscono gerarchie, territori e appartenenze. Le disuguaglianze non si sommano semplicemente: si intersecano (Crenshaw, 1991) e si incarnano in corpi situati (Haraway, 1988), che vivono concretamente i confini della cittadinanza, coincidenti poi con quelli dell'esclusione (Yuval-Davis, 1997).

Il femminismo è teoria e pratica, metodo di ricerca e tradizione critica: aiuta a comprendere come le democrazie producano inclusione ed esclusione lungo le linee di genere, razza, classe e cittadinanza. In questo senso, non è solo strumento analitico, ma pratica politica che amplia e ridefinisce i confini della democrazia, fungendo da argine a dinamiche repressive e regressive.

Questa prospettiva è particolarmente necessaria oggi, mentre in Europa l'offensiva anti-gender si coordina transnazionalmente con il supporto dei partiti di destra radicale e populista, colpendo le aree in cui la nostra ricerca rileva i maggiori blocchi istituzionali: diritti LGBTQIA+, salute sessuale e riproduttiva, educazione sessuo-affettiva ed educazione di genere.

Il report nasce per misurare la distanza tra il dire e il fare, tra diritto formale e diritto vissuto. Non per tracciare un confine astratto della democrazia, ma per mostrare concretamente come funziona una democrazia imperfetta, mappando scientificamente per chi produce cittadinanza piena e per chi, invece, la sospende.

SINTESI DEI RISULTATI

SINTESI DEI RISULTATI

Quattro prospettive e quattro cluster tematici per la nostra ricerca

LE QUATTRO PROSPETTIVE DI ANALISI

Come si misura lo stato dei diritti in un Paese? Non esiste un unico indicatore, né un'unica scala. Un Paese può ottenere un punteggio elevato su un indice internazionale e al tempo stesso bloccare sistematicamente le proposte di legge sui diritti in Parlamento. Può mostrare un'opinione pubblica favorevole all'uguaglianza e non tradurla in nessuna norma. Può avere leggi formalmente avanzate e un accesso ai servizi profondamente diseguale sul territorio. E può registrare un consenso diffuso, ma livelli di esclusione e di discriminazione nella vita quotidiana delle persone che quei diritti non ce li hanno.

Per questo motivo, attraverso i dati provenienti da fonti nazionali, europee e internazionali riconosciute, e attraverso un dataset originale su iniziative legislative a livello nazionale in un arco temporale di circa dieci anni, il report adotta quattro livelli di analisi complementari, ciascuno dei quali coglie una diversa dimensione del problema. Nessuno, da solo, è sufficiente a restituire il quadro completo. Considerati insieme, permettono di individuare dove si interrompe il passaggio dal consenso sociale alla protezione giuridica effettiva e dove la distanza tra ciò che si dichiara e ciò che si vive resta più ampia.

La lettura incrociata dei quattro livelli evidenzia una situazione paradossale: l'Italia non mostra un drammatico deficit di consenso sui diritti e nemmeno una scarsa iniziativa legislativa. Mostra invece un deficit di conversione, cioè nella capacità di tradurre domande sociali legittime e condivise in norme effettive e di garantire fruibilità del diritto quando questo è sancito per legge. Il deficit non è uniforme: si concentra nelle aree più polarizzate e in quelle in cui le soggettività femminili, trans e migranti sono al centro del conflitto politico.

Livello 1 – Il posizionamento: dove si colloca l'Italia?

Fonti: indici europei e internazionali

Il primo livello di analisi colloca l'Italia nel contesto europeo attraverso i principali indici comparativi prodotti da istituzioni e organismi europei su cinque aree: uguaglianza di genere, salute sessuale e riproduttiva, diritti di migranti e rifugiati, persone LGBTQIA+ e persone disabili. Questi indicatori valutano il quadro normativo, cioè leggi, politiche e standard formali. In quasi tutte le aree, l'Italia si posiziona nella fascia medio-bassa dell'Europa occidentale, evidenziando ritardi nel riconoscimento dei diritti e nell'attuazione di politiche efficaci per garantirne l'accesso.

La salute sessuale e riproduttiva è uno degli ambiti in cui il divario tra diritti formali e accesso reale è più evidente. Tra il 2021 e il 2025 l'Italia perde circa tredici punti nell'accesso all'interruzione volontaria di gravidanza. Nel 2023, il 57,1% dei ginecologi si è dichiarato obiettore, tra le percentuali più alte in Europa. A questa si aggiunge l'obiezione degli anestesisti (35,1%) e del personale non medico (30,9%). Su 540 case di cura autorizzate con reparto di ostetricia e ginecologia, solo 327 (61,1%) operano effettivamente l'IVG. Quasi il 40% delle strutture potenzialmente abilitate non eroga il servizio. Anche sull'accesso alla contraccezione l'Italia si ferma al 62,7%, ben sotto Francia (97,9%), Regno Unito (95,8%), Portogallo (93,8%), Germania (78,6%) e Spagna (68,8%). Il sito governativo sulla contraccezione è giudicato insufficiente per qualità delle informazioni su metodi, costi e accesso, rappresentando un ostacolo soprattutto per i più giovani.

In materia di integrazione e diritti delle persone migranti e rifugiate l'Italia è tra i dodici Paesi che hanno peggiorato le proprie politiche nel periodo considerato (2020-2023). Tra le misure più significative di questi anni è il Decreto Legge n. 20 del 2023, noto come Decreto Cutro, che ha ristretto l'accesso alla protezione speciale, eliminato la possibilità di convertire il relativo permesso di soggiorno in un permesso di lavoro, e aumentato da 120 a 135 giorni il periodo massimo di trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR). Tra il 2014 e il 2024 si contano 15 decessi avvenuti all'interno o in diretta conseguenza del trattenimento nei CPR. Nel giugno 2025, uno dei cinque quesiti referendari proponeva la riduzione da dieci a cinque anni del requisito di residenza per ottenere la cittadinanza italiana; attualmente tra i più restrittivi nel panorama europeo.

Scoraggiante l'analisi delle politiche LGBTQIA+. L'edizione 2025 della Rainbow Map assegna all'Italia solo 24 punti su 100, l'unico paese dell'Europa sud e occidentale con un indice al di sotto del 30%. Un focus specifico sulla condizione delle persone trans assegna all'Italia solo 7,5 indicatori soddisfatti su 32 totali. Sulle dimensioni della non-discriminazione e dei crimini e discorsi d'odio il punteggio per l'Italia è zero in assenza di protezioni antidiscriminatorie specifiche per le persone trans in ambito sanitario o educativo, né alcuna legge che qualifichi i reati motivati dall'identità di genere. Il dato sulla famiglia è ugualmente vuoto: nessun riconoscimento della genitorialità trans.

Gli indicatori di inclusione delle persone con disabilità danno all'Italia un punteggio medio di 5,5 su 10 nel 2024 e nel 2025. Il 67,7% delle persone con disabilità grave tra i 15 e i 64 anni risulta fuori dalla forza lavoro, cioè né occupato né in cerca di occupazione. Una condizione di inattività strutturale, spesso legata a ostacoli cumulativi di natura sanitaria, sociale e istituzionale.

È in queste aree che il divario tra standard europei e realtà nazionale si amplia, e dove la cittadinanza tende a restare più frequentemente sospesa.

LIVELLO 2 – L’opinione pubblica: cosa pensa la popolazione generale?

Fonte: indagini e sondaggi di opinione su popolazione generale

Il secondo livello di analisi esamina gli orientamenti della popolazione italiana verso uguaglianza e tutela dei diritti, tramite dati longitudinali e comparabili su pregiudizio, accettazione sociale e percezione della discriminazione. In che misura il ritardo italiano nel riconoscimento formale e sostanziale dei diritti riflette, o si discosta, dalle opinioni della popolazione?

L’analisi suggerisce che, in alcune aree, l’opinione pubblica italiana sia più favorevole all’estensione dei diritti di quanto indichi l’attuale quadro legislativo, ma con differenze significative secondo il tema considerato.

Circa la metà della popolazione sostiene l’uguaglianza formale tra uomini e donne negli ambiti più visibili della vita pubblica: lavoro, politica, posizioni dirigenziali, retribuzione; almeno due persone su dieci, però, non sostengono nettamente i principi di uguaglianza di genere. Sull’aborto, i dati IPSOS mostrano che solo il 17% si dichiara contrario alla legalità dell’IVG, mentre il 70% è totalmente favorevole. Il dato contrasta con la traiettoria politica degli ultimi anni, segnata da finanziamento pubblico alle organizzazioni anti-scelta, crescenti difficoltà di accesso al servizio e mancato recepimento delle linee guida ministeriali sulla deospedalizzazione.

Un’ampia maggioranza della popolazione (70%) si dichiara favorevole alla libertà di vita delle persone LGBTQIA+.

Le attitudini verso le persone migranti restano tra i temi più problematici. Tra il 40% e il 50% della popolazione assume posizioni indefinite sulla migrazione, quota molto più alta rispetto ad altri temi. Nel 2023 la percentuale sfavorevole raggiunge il 31,5%. Restano radicati stereotipi di genere e pregiudizi verso minoranze razzializzate. Nel 2023 più di un rispondente su quattro si dice a disagio se una persona rom avesse una carica politica di rilievo, uno su tre se fosse un collega, quasi uno su due se avesse una relazione sentimentale con la propria prole. Seguono, in ordine decrescente di ostilità media, persone LGB, persone di fede musulmana e minoranze etniche o razziali, con percentuali dal 12% al 29% di disagio.

L’opinione pubblica italiana mostra apertura formale ai principi di uguaglianza, ma resistenze concrete quando l’uguaglianza riguarda esperienze vissute più che dichiarazioni astratte. La sfera familiare è l’ambito in cui tali resistenze emergono con maggiore forza e in modo trasversale, riflettendo le retoriche escludenti di attori politici che fanno della difesa della “famiglia tradizionale” la loro bandiera soprattutto promuovendone una visione cisgenere, bianca, eterosessuale e cristiana.

LIVELLO 3 – L’esperienza e il vissuto delle persone vulnerabilizzate

Fonte: indagini e sondaggi su popolazioni specifiche

Il terzo livello di analisi scende al piano dell’esperienza soggettiva e documenta come discriminazione, molestie e violenza si concretizzano nella vita delle persone. Questo è anche il livello in cui la frammentazione dei dati disponibili è più evidente, e dove la scarsità o addirittura l’assenza di rilevazioni sistematiche è già, di per sé, un dato.

Discriminazione, molestie e violenza rimangono esperienze quotidiane per ampie fasce delle categorie considerate. Il gap tra discriminazione percepita e discriminazione dichiarata, cioè tra chi riconosce di aver subito un trattamento ingiusto e chi lo segnala formalmente, è strutturalmente alto, e segnala una bassa fiducia e una scarsa conoscenza dei meccanismi di tutela.

In base alle stime preliminari desunte dalla più recente indagine ISTAT (2025), sono circa 6 milioni e 400mila (il 31,9%) le donne italiane dai 16 ai 75 anni ad aver dichiarato almeno un episodio di violenza fisica o sessuale nel corso della vita. Tra il 20% e il 30% dei rispondenti di origine afrodiscendente e di fede musulmana ha dichiarato di aver vissuto almeno un episodio di discriminazione razzista nei dodici mesi precedenti l'intervista.

Le esperienze di marginalizzazione che emergono dai dati rivelano forme diffuse di ostilità quotidiana che si sedimentano nel tempo e determinano l'esperienza complessiva delle persone esposte. La natura sommersa di queste forme di discriminazione le rende ardue da intercettare con gli strumenti istituzionali tradizionali seppure siano quelle che maggiormente erodono la qualità della cittadinanza.

I dati dimostrano anche il problema annoso del sottoriporto (under-reporting): il livello di discriminazione dichiarata nelle indagini generaliste è sistematicamente inferiore a quello che emerge quando si coinvolge direttamente la popolazione esposta. Questo scarto ha implicazioni dirette per il dimensionamento dei sistemi di tutela, che vengono calibrati su cifre che sottostimano strutturalmente la pervasività di discriminazioni e violenze.

Il terzo elemento che emerge è la disuguaglianza nell'accesso agli strumenti di tutela: la conoscenza degli organismi preposti alla protezione dalle discriminazioni è insufficiente tra le popolazioni più esposte, e le barriere all'accesso (linguistiche, economiche, giuridiche, culturali) riducono ulteriormente la capacità di queste popolazioni di far valere i propri diritti.

LIVELLO 4 – La produzione normativa sul tema dei diritti

Fonte: dataset originale – 1.224 atti legislativi (XVII–XIX legislatura)

Il quarto livello è il cuore empirico del report. Un dataset originale che traccia l'intero ciclo di vita di 1.224 atti legislativi su tre legislature consecutive per un ciclo temporale di 10 anni. Per ciascun atto, il dataset registra: il tipo di strumento (parlamentare o governativo), l'area di diritto in dodici categorie distinte, l'esito finale (conversione in legge, decaduto, fermo in commissione, assorbito), la direzione dell'impatto (espansivo o restrittivo), il gruppo parlamentare proponente e il governo in carica. Questo livello misura dunque ciò che il sistema istituzionale è effettivamente capace di produrre in tema di diritti.

Il dato che emerge con evidenza è che la grande maggioranza delle proposte parlamentari sui diritti non diventa legge. E quello che potremmo definire un deficit di conversione: l'incapacità di tradurre domande sociali legittime e ampiamente condivise in norme effettive.

I 1.224 atti analizzati restituiscono un nitido quadro della produzione normativa in tema di diritti e cittadinanza in Italia e delle loro dinamiche attuative nelle tre legislature considerate. Da questa analisi emergono tre risultati.

Il primo riguarda l'entità dell'imbuto normativo: nei dieci anni esaminati solo 137 atti su 1.224 arrivano all'esito finale, pari all'11,2% del totale. Inoltre, la capacità del Parlamento di trasformare in legge le proposte sui diritti si riduce nel tempo: dal circa 6,5% della XVII legislatura all'1,4% della XIX, fino ad avvicinarsi quasi del tutto alla media nazionale pari a 1,3%.

Il secondo riguarda l'asimmetria tra il canale parlamentare e il canale governativo: quasi tutta l'iniziativa passa dal Parlamento, ma quasi tutta l'efficacia si concentra nel Governo. Dei 1.117 atti parlamentari, solo 36 completano l'iter: il 3,2%. Dei 107 strumenti governativi, 101 arrivano all'esito finale: il 94,4%. Il 2024 rende questo squilibrio visibile nella sua forma più netta: 83 atti parlamentari presentati, nessuno concluso; 11 strumenti governativi, tutti giunti all'esito finale. La distanza è enorme e non va letta come un'anomalia contingente, ma come una caratteristica strutturale del sistema: quando il Governo interviene, dispone di strumenti che attraversano il ciclo normativo molto più facilmente; quando l'iniziativa resta parlamentare, la costruzione del consenso si arena quasi sempre prima del traguardo. Per le iniziative parlamentari, l'esito più frequente non è l'approvazione ma l'interruzione del percorso: oltre la metà decade a fine legislatura, molte restano ferme in commissione, altre vengono assorbite in testi diversi.

Il terzo riguarda la selettività del blocco sui diritti. Antiviolenza e infanzia sono le uniche materie in cui il Parlamento converte proposte sopra la media; diritti LGBTQIA+, salute sessuale e riproduttiva e libertà religiosa, al contrario, registrano un tasso parlamentare pari a zero lungo tutto il periodo osservato.

Infine, nell'ultima sezione approfondiamo la direzione dei 1224 atti considerati e la loro direzione: ci chiediamo non solo quanti diventino legge, ma in che senso – espansivo o restrittivo – si muova la macchina normativa e come l'iniziativa si distribuisca tra i diversi partiti e i vari governi che si sono succeduti nelle tre legislature. Tre risultati emergono.

Il primo riguarda l'asimmetria di esito tra espansione e restrizione dei diritti. Nel complesso, la produzione legislativa italiana resta orientata in senso espansivo: in quasi tutte le aree, le proposte che ampliano le tutele sono più numerose di quelle restrittive. Tuttavia, il sistema non è neutro rispetto al segno politico dei provvedimenti. Gli atti restrittivi, pur essendo molto meno numerosi, arrivano più spesso all'esito finale: il 17,6% dei restrittivi diventa legge, quasi il doppio degli espansivi (10,3%). Questo vantaggio non dipende da una maggiore forza parlamentare delle misure restrittive, ma dal peso del canale governativo. Dei 27 provvedimenti restrittivi approvati, 25 sono decreti dell'esecutivo. Questo dato va letto insieme all'analisi precedente: il canale governativo non è solo più efficace in assoluto, è selettivamente più efficace nella direzione restrittiva. In sintesi, la restrizione passa per decreto; l'espansione si arena in Parlamento.

Il secondo riguarda la distribuzione tematica del conflitto. La componente restrittiva non è diffusa in modo uniforme, ma si concentra in pochi terreni altamente conflittuali: migrazione, governo locale, libertà religiosa, famiglia, salute sessuale e riproduttiva. L'iniziativa, e quindi il numero di proposte presentate per partito, mostra una dinamica di forte polarizzazione: la Lega è il gruppo più attivo in proporzione ai seggi, ma anche quello con la quota più alta di proposte restrittive, concentrate soprattutto su migrazione, libertà religiosa, famiglia e salute riproduttiva. Il PD resta il gruppo più chiaramente orientato all'espansione dei diritti. Il Movimento 5 Stelle si colloca quasi interamente sul versante espansivo, mentre Fratelli d'Italia e Forza Italia occupano una posizione intermedia, con una presenza restrittiva

più marcata rispetto al centrosinistra. Su alcune aree – LGBTQIA+, parità di genere – il centrodestra si sottrae al terreno parlamentare: il conflitto qui non prende la forma di due blocchi che si affrontano, ma sono l’inerzia e il veto a produrre l’esito finale, strategie efficaci almeno quanto il voto contrario. Emblematico resta il caso del DDL Zan, affossato dal voto segreto in Senato.

Il terzo riguarda la lettura per governi. Il colore politico dell’esecutivo non modifica le regole del gioco: l’asimmetria tra Parlamento e Governo resta costante. Cambiano però la direzione e l’intensità con cui questo meccanismo strutturale viene utilizzato. Il governo Renzi è l’unico a collocarsi nettamente sopra la media per tasso di conversione parlamentare ed è anche l’unico sotto cui le leggi approvate si distribuiscono su un ampio ventaglio di aree, incluse le unioni civili (L. 76/2016). Sotto il governo Meloni, invece, il volume degli atti parlamentari raggiunge il massimo storico, mentre la capacità del Parlamento di trasformarli in legge scende a uno dei livelli più bassi. Parallelamente cresce la componente restrittiva, distribuita su più aree – migrazione, infanzia, istruzione, libertà religiosa, governo locale, famiglia – e sostenuta sia da decreti governativi (decreto Cutro, D.L. 127/2025), sia da iniziative parlamentari coerenti con l’agenda dell’esecutivo (L. 169/2024 sulla GPA, DDL Valditara).

1. L'ITALIA NEL CONTESTO EUROPEO

1. L'ITALIA NEL CONTESTO EUROPEO

In materia di diritti e cittadinanza, come si colloca l'Italia nel contesto europeo? Per rispondere a questa domanda abbiamo consultato i principali indici comparativi prodotti da istituzioni e organismi europei, prendendo in considerazione cinque aree: la parità e l'uguaglianza di genere, la salute sessuale e riproduttiva, i diritti delle persone migranti e rifugiate, i diritti delle persone LGBTQIA+ e i diritti delle persone disabili.

Il quadro che emerge è coerente attraverso quasi tutte le aree considerate: l'Italia si colloca generalmente al di sotto delle medie europee, dimostrando un ritardo nel riconoscimento di diritti formali e nell'implementazione di politiche volte a favorire l'accesso ai diritti. In alcuni casi questo ritardo è il risultato di scelte politiche esplicite e recenti, in altri è il prodotto di un'inerzia normativa di lungo periodo che ha lasciato invariato un quadro di protezioni già insufficiente.

1. PARITÀ E UGUAGLIANZA DI GENERE

L'Indice di Uguaglianza di Genere è un indice elaborato dall'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (EIGE), agenzia dell'Unione Europea istituita nel 2006 con il mandato specifico di raccogliere, analizzare e diffondere dati comparabili sulla parità di genere negli Stati membri. L'indice, pubblicato a cadenza almeno biennale, misura il gap di genere in sei ambiti: lavoro, economia, partecipazione alla vita pubblica, uso del tempo, salute e posizioni apicali nel campo politico, economico o sociale. Ogni ambito è a sua volta scomposto in sotto-indicatori che ne catturano sia la dimensione di accesso (chi può fare cosa) sia quella di condizione (in quali condizioni lo fa). Il punteggio finale è espresso su una scala da 1 a 100, dove 100 rappresenta la piena uguaglianza. È calcolato sui 27 Paesi dell'Unione Europea, il che lo rende uno degli strumenti di riferimento più affidabili per la comparazione longitudinale e cross-nazionale in questo ambito.

Come possiamo vedere nel grafico qui sotto (Fig. 1.1), i dati collocano l'Italia sistematicamente sotto la media europea, con un divario che si mantiene stabile nel corso degli anni nonostante si sia registrato un miglioramento complessivo dell'indice tra il 2017 e il 2024.

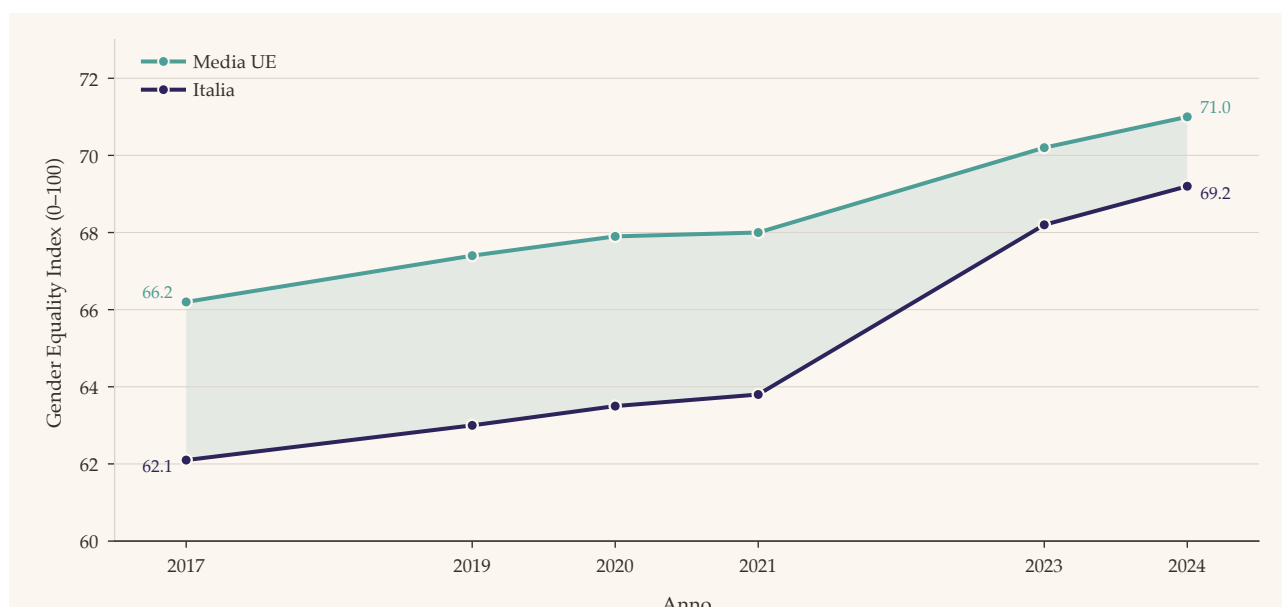


Fig. 1.1 Indice di uguaglianza di genere 2017-2024 | Fonte: nostra rielaborazione da European Institute for Gender Equality

Il paradosso della parità formale

Come spiegare questo miglioramento progressivo? Di fatto, tale tendenza è quasi interamente riconducibile a una dimensione formale, ovvero all'aumento del numero di donne nelle cariche di potere formale nella sfera economica (+18 punti) e sociale (+17.5), mentre la loro presenza nella sfera politica resta invariata e al di sotto della media europea. Questo risultato merita però una lettura più fine. Il miglioramento nell'accesso a posizioni di potere non è necessariamente associato a un miglioramento equivalente in altre dimensioni cruciali che riguardano le condizioni di vita materiali, come il tasso di occupazione femminile, il divario retributivo di genere o la distribuzione del lavoro di cura non retribuito. In sintesi, l'indice che misura l'uguaglianza di genere in Italia migliora complessivamente, ma il miglioramento è concentrato tendenzialmente in un'unica area e non riflette un cambiamento strutturale e ampio nelle condizioni di uguaglianza sostanziale.

Se poi, a livello globale consideriamo, per esempio, il Gender Inequality Index (GII) elaborato dall'UNDP (2024), l'agenzia ONU per lo sviluppo¹ e il Global Gender Gap Index (GGGI) prodotto annualmente dal World Economic Forum (WEF 2022)², vediamo che il primo colloca l'Italia al 15° posto su 172 Paesi, mentre il secondo la colloca al 63° posto su 146.

Il Gender Inequality Index dà peso significativo al quadro normativo formale e

agli indicatori sanitari, ambiti in cui l'Italia mostra appunto risultati relativamente positivi. Il Global Gender Gap Index misura invece in modo più diretto gli aspetti più concreti, come la partecipazione al mercato del lavoro, i livelli retributivi, l'accesso alle posizioni di comando. Ed è proprio su queste dimensioni materiali che il divario si allarga. In definitiva: l'Italia presenta dei valori positivi sul piano formale, ma arranca sul piano della parità e dell'uguaglianza sostanziale.

¹ Indice consultabile a questo link: <https://ourworldindata.org/grapher/gender-inequality-index-from-the-human-development-report>.

² Indice consultabile a questo link: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2025/>.

2. SALUTE SESSUALE E RIPRODUTTIVA

La salute sessuale e riproduttiva rappresenta uno degli ambiti in cui il divario tra diritti formalmente riconosciuti e loro esercizio concreto è più evidente e meglio documentato. Per misurare l'accesso all'interruzione volontaria di gravidanza in Europa e oltre, abbiamo consultato lo European Abortion Policies Atlas (EPF, 2025), prodotto dal Forum Parlamentare Europeo per i Diritti Sessuali e Riproduttivi, una rete che riunisce parlamentari europei e organizzazioni della società civile impegnate nella tutela della salute riproduttiva. L'Atlas, pubblicato nel 2021 e aggiornato nel 2025, valuta l'accesso all'interruzione volontaria di gravidanza attraverso quattro aree: il quadro normativo e legale, le condizioni di accesso al servizio (copertura sanitaria, obblighi procedurali, autorizzazioni richieste), la qualità dell'assistenza clinica e dell'erogazione del servizio (incluse le disposizioni sull'obiezione di coscienza) e la disponibilità di un'informazione accurata per le persone che ne fanno richiesta. Nell'insieme, l'Atlas copre 53 Paesi.

Una questione strutturale

Il dato europeo complessivo è in peggioramento tra le due edizioni dell'Atlas (Fig. 1.2). L'Italia rientra fortemente in questa tendenza, con un calo di circa tredici punti percentuali tra il 2021 e il 2025. Nel caso italiano, la legge 194 del 1978, che regola l'interruzione volontaria di gravidanza (IVG) in Italia, non ha subito modifiche. Il peggioramento registrato dall'Atlas non è quindi il risultato di una restrizione legislativa diretta, ma di un'erosione dell'accesso effettivo al servizio.

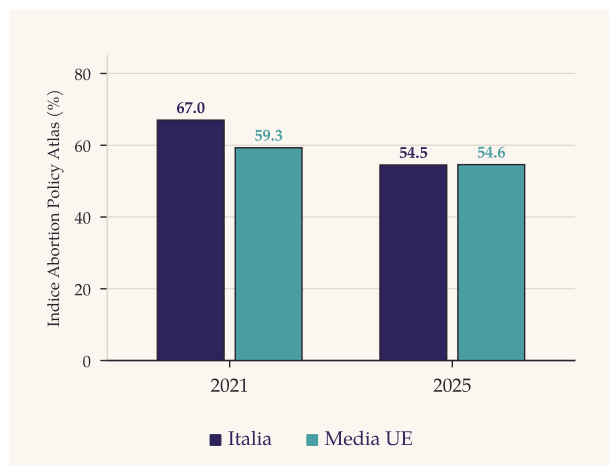


Fig. 1.2 Abortion Policy Atlas 2021 e 2025
Fonte: nostra rielaborazione da Forum Parlamentare Europeo per i Diritti Sessuali e Riproduttivi

Un quadro analogo emerge dall'European Contraception Policy Atlas (Fig. 1.3), prodotto dallo stesso Forum Parlamentare Europeo per i Diritti Sessuali e Riproduttivi in collaborazione con la European Contraception Alliance, una coalizione di organizzazioni europee. Questo Atlas monitora 47 Paesi su tre dimensioni: la copertura dell'accesso ai contraccettivi, la disponibilità di consulenza e la qualità dell'informazione online fornita dai governi.

Anche su questo fronte, l'Italia si colloca sistematicamente sotto la media europea.

Le ragioni sono di tipo strutturale. Sulla contraccezione, il Contraception Policy Atlas Europe pubblicato nel 2026 colloca l'Italia al 62,7%, molto al di sotto di Paesi come Francia (97,9%), Regno Unito (95,8%), Portogallo (93,8%), Germania (78,6%) e Spagna (68,8%). Andando nel dettaglio dei vari indicatori, il profilo italiano appare frammentato. I contraccettivi non ricevono copertura economica in maniera estesa e generale dal Servizio Sanitario Nazionale, contrariamente ad altri 21 Paesi. In concreto, l'accesso agevolato tramite copertura economica – in particolare per le giovani donne e per i gruppi più vulnerabili – è previsto solo in alcune regioni e non è garantito in maniera omogenea sull'intero territorio nazionale.

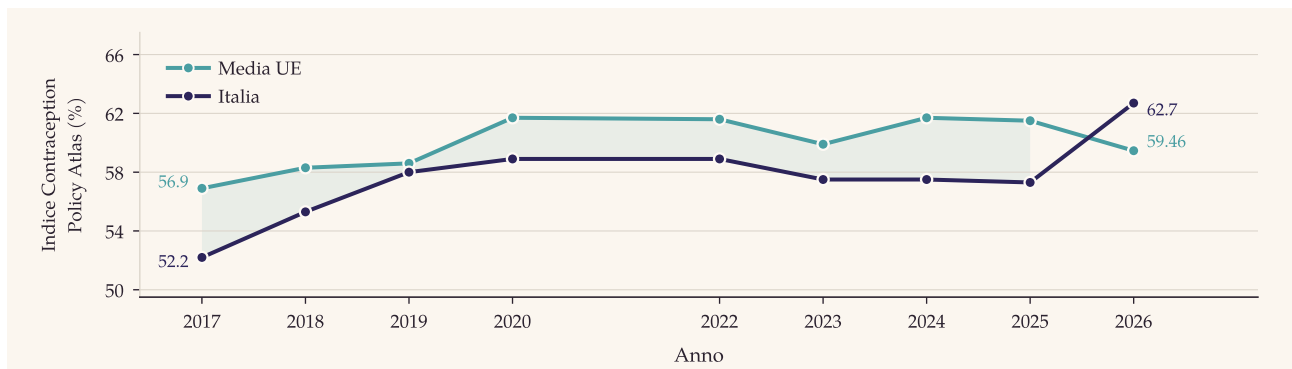


Fig. 1.3 Contraception Policy Atlas 2017-2025 | Fonte: nostra rielaborazione da Forum Parlamentare Europeo per i Diritti Sessuali e Riproduttivi

A completare il quadro, il sito governativo italiano dedicato all'informazione sulla contraccezione è valutato dall'Atlas come insufficiente: le informazioni disponibili sui metodi, sui costi e su dove accedere ai servizi risultano inadeguate rispetto agli standard rilevati negli altri Paesi. La difficoltà di trovare informazioni accurate e aggiornate costituisce un ostacolo reale, in particolare per le fasce più giovani della popolazione.

Come si restringe un diritto

Se si considerano infine i dati più recenti resi disponibili, contenuti nella Relazione sull'attuazione della legge 194 presentata a marzo 2026 (con due anni di ritardo rispetto alla scadenza di legge e riferiti al 2023), è possibile osservare con precisione i meccanismi di erosione dell'accesso all'IVG rispetto a obiezione di coscienza, distribuzione territoriale delle strutture e disattesa delle linee guida e di indirizzo. Nei fatti, nel 2023 sono state notificate 65.746 interruzioni volontarie di gravidanza, con un tasso di abortività stabile a 5,6 IVG per 1.000 donne in età 15-49. Il dato aggregato nazionale, tuttavia, oscura una variabilità geografica: il tasso varia dal 4,5 per 1.000 nelle Isole all'8,3 della sola Regione Liguria, con la Basilicata al minimo nazionale del 4,0 (Cirant, 2026).

Il primo meccanismo di ostacolo risulta essere l'obiezione di coscienza. Nel 2023, il 57,1% dei ginecologi si è dichiarato obiettore, in lieve calo rispetto al 60,5% del 2022, ma comunque tra le percentuali più alte in Europa. A questa si aggiunge l'obiezione degli anestesisti (35,1%) e del personale non medico (30,9%), che può bloccare l'intervento indipendentemente dalla disponibilità del ginecologo.

Il secondo meccanismo riguarda la distribuzione territoriale delle strutture. Su 540 case di cura autorizzate con reparto di ostetricia e ginecologia, solo 327 (61,1%) effettuano effettivamente l'IVG. Quasi il 40% delle strutture potenzialmente abilitate non eroga il servizio. Questo produce un

fenomeno di mobilità forzata nella ricerca di un servizio: delle 3.451 donne che nel 2023 hanno dovuto spostarsi fuori dalla propria regione per accedere all'IVG, il 26,4% proveniva dalla Basilicata, il 14,2% dal Molise, il 13,9% dall'Umbria.

Il terzo meccanismo riguarda, infine, l'accessibilità pratica del servizio. Il metodo farmacologico ha raggiunto nel 2023 il 59,4% del totale, in crescita rispetto al 52% del 2022. Le Linee di indirizzo del Ministero della Salute del 2020, che prevedono la possibilità di assumere il primo farmaco in consultorio e il secondo a domicilio, riducendo la necessità di ricovero ospedaliero, restano applicate in maniera sparsa e disomogenea, disegnando un

quadro segnato da forti disparità regionali: nel 2023, solo Lazio, Emilia Romagna, Toscana e Umbria avevano formalizzato questa procedura con un protocollo regionale. Inoltre, il protocollo regionale umbro ha adottato una linea esplicitamente ospedaliera, imponendo il ricovero ordinario per IVG farmacologica (RU486). Anche questo è un dato sulla distanza tra quanto le istituzioni dichiarano di voler fare e quanto effettivamente realizzano.

Letti in prospettiva, i dati sull'IVG e sulla contraccezione restituiscono un profilo strutturalmente difettoso: l'Italia non ha smantellato formalmente le norme fondamentali che garantiscono i diritti sessuali e riproduttivi, ma ha lasciato che le condizioni per il loro esercizio si deteriorassero, per inerzia e per scelta politica.

3. DIRITTI DI PERSONE MIGRANTI E RIFUGIATE

Per misurare la posizione dell'Italia in materia di integrazione e diritti delle persone migranti e rifugiate, abbiamo consultato il Migrant Integration Policy Index (MIPEX), prodotto dal Migration Policy Group (2025), un'organizzazione di ricerca indipendente con sede a Bruxelles.

Il MIPEX misura le politiche di integrazione su otto dimensioni: accesso al mercato del lavoro, ricongiungimento familiare, istruzione, partecipazione politica, residenza permanente, accesso alla cittadinanza, politiche antidiscriminatorie e salute. È calcolato su 56 Paesi ed è uno degli strumenti di riferimento per la comparazione internazionale in questo ambito. L'edizione 2025 incorpora dati raccolti tra il 2020 e il 2023.

Meno diritti per decreto

L'Italia ottiene nell'indice un punteggio di 58/100, al sopra della media europea (54). In questa stessa categoria si trovano Germania (58), Francia (56), Paesi Bassi (57) e Regno Unito (56): Paesi che garantiscono a persone migranti parziali diritti di base. Questo dato maschera profili molto diversi: Francia e Germania ottengono punteggi simili all'Italia grazie a politiche di integrazione e di accoglienza strutturata più solide, mentre l'Italia compensa in alcune dimensioni (in particolare accesso alla sanità) e arretra sensibilmente in altre. Senza contare che l'Italia è tra i dodici Paesi che hanno peggiorato le proprie politiche di integrazione nel periodo considerato (2020-2023), segnalando in particolare un inasprimento delle politiche sull'accesso alla cittadinanza. Il divario rispetto ai Paesi con politiche più avanzate resta considerevole: Svezia (86), Finlandia (85), Portogallo (81).

D'altra parte, come vedremo nel Capitolo 4 di questo report, la migrazione è l'area tematica in cui il governo ha fatto ricorso in misura maggiore a decreti legge, bypassando il normale iter parlamentare, e in cui la totalità degli interventi normativi ha assunto una direzione restrittiva. La misura più significativa della XIX legislatura è il Decreto Legge n. 20 del 2023,

noto come Decreto Cutro. Il decreto ha ristretto l'accesso alla protezione speciale, eliminato la possibilità di convertire il relativo permesso di soggiorno in un permesso di lavoro, e aumentato da 120 a 135 giorni il periodo massimo di trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio.

È utile sottolineare, in conclusione, che il tentativo di intervenire per via referendaria sul quadro normativo, a fronte anche dell'inerzia prolungata delle istituzioni, non ha prodotto risultati. Nel giugno 2025, uno dei cinque quesiti referendari sottoposti al voto riguardava la riduzione da dieci a cinque anni del requisito di residenza per ottenere la cittadinanza italiana, tra i più restrittivi nel panorama europeo. Il referendum non ha raggiunto il quorum e l'affluenza si è fermata intorno al 30%. Circa un terzo di chi ha votato si è espresso contro questa proposta. In definitiva, l'Italia rimane così ancorata a un modello di accesso alla cittadinanza tra i più restrittivi d'Europa.

La detenzione come risposta

Se si considerano infine le condizioni materiali di chi viene trattenuto in attesa di rimpatrio osserviamo che il sistema dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) funziona in modo strutturalmente inadeguato. Come evidenziato dalla ricerca condotta da ActionAid in collaborazione con l'Università di Bari (2024), la gestione di questi centri avviene in condizioni di crescente opacità e privatizzazione. L'erogazione dei servizi alla persona è affidata a soggetti privati sulla base di capitolati d'appalto che, nella versione introdotta nel 2018, hanno ridotto notevolmente la quantità e la varietà dei servizi offerti alle persone trattenute. Tra il 2014 e il 2024 si contano 15 decessi avvenuti all'interno o in diretta conseguenza del trattenimento nei CPR, una cifra che segnala la gravità delle condizioni di vita in questi luoghi e che ha alimentato in più occasioni episodi di protesta e incendi da parte delle stesse persone trattenute. Il quadro complessivo che emerge è quello di un sistema costoso, poco trasparente e strutturalmente incapace di garantire condizioni di detenzione compatibili con i diritti fondamentali delle persone trattenute.

Quello che emerge da questi dati è il profilo di un Paese respingente che ha scelto di affrontare la migrazione prevalentemente come problema di ordine pubblico piuttosto che come questione di diritti umani fondamentali.

4. DIRITTI DI PERSONE LGBTQIA+

Per misurare il quadro legislativo e politico sui diritti delle persone LGBTQIA+ in Europa abbiamo consultato la Rainbow Map, prodotta annualmente dall'associazione Ilga-Europe dal 2009. La Rainbow Map assegna a ciascun Paese un punteggio da 0 a 100 su sette macro-categorie: uguaglianza e non-discriminazione, diritti della famiglia, legislazione su crimini e discorso d'odio, riconoscimento legale del genere, integrità corporea intersex, spazio della società civile e asilo. È calcolata su 49 Paesi europei, aggiornata ogni anno da una rete di esperti per ogni Paese, e costituisce lo strumento comparativo di riferimento più consolidato nell'analisi delle politiche LGBTQIA+ in Europa. L'edizione 2025 (Ilga-Europe, 2025) colloca Malta in cima alla classifica (89), seguita da Belgio (85), Islanda (84) e Danimarca (80), e assegna all'Italia solo 24 punti su 100.

Poiché questo indice ha subito diverse revisioni metodologiche nel corso degli anni, il Rainbow Index è stato ricalcolato (Bordignon, Pansardi & Salvati, 2025) utilizzando le categorie e i pesi dell'ultima versione disponibile, e producendo così una serie storica comparabile per 30 Paesi europei dal 2000 al 2024 (Fig. 1.4). Questo strumento consente di tracciare non solo dove si trovano i Paesi oggi, ma come ci sono arrivati, e con quale velocità.

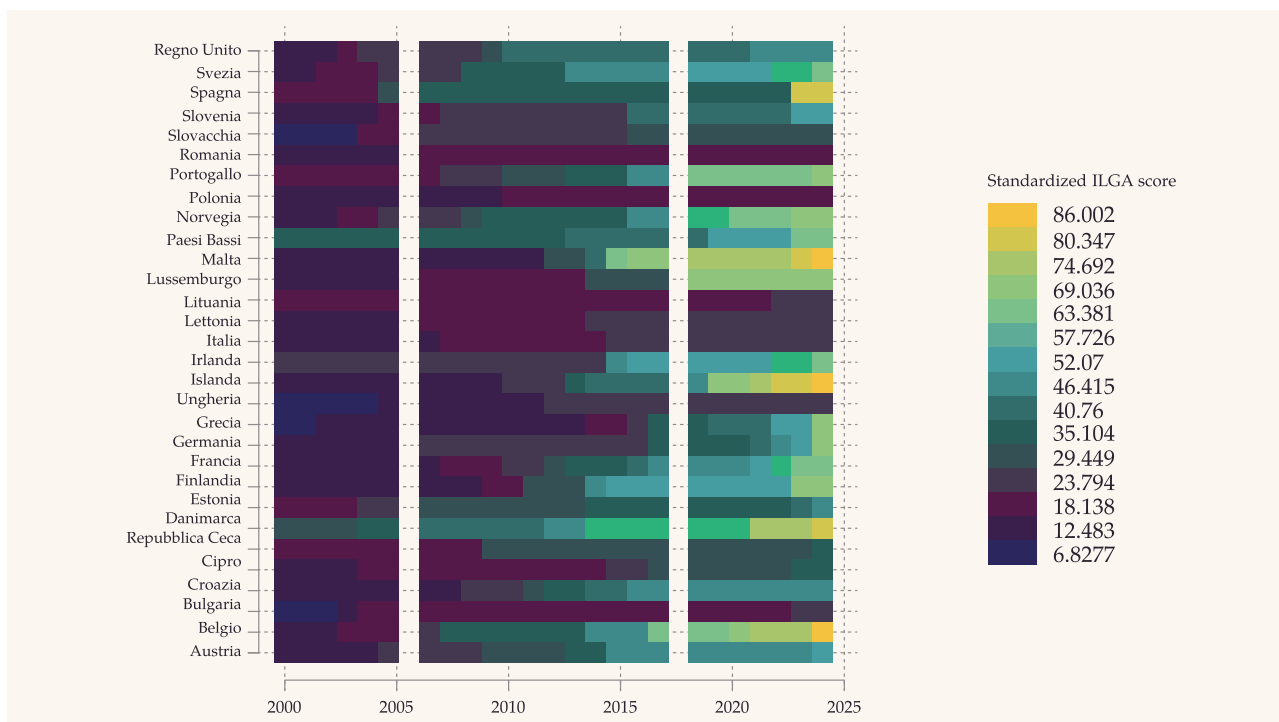


Fig. 1.4 L'avanzamento dei diritti LGBTQIA+ in Europa | Fonte: Bordinon & Pansardi (2026).
Il grafico è consultabile online: <https://lgbtequalitypolitics.com/leuropa-a-tre-velocita-dei-diritti-lgbtqi/>

Precursori, acceleratori, reticenti

Il grafico restituisce questa evoluzione in forma visiva. Al netto dell'elevata variabilità tra Paesi, emergono tre distinte macro-traiettorie nell'adozione delle politiche per i diritti LGBTQIA+. La prima comprende i Paesi storicamente avanzati, ossia Danimarca, Spagna, Belgio, Svezia, che già negli anni 2000 registravano punteggi superiori al 30% sull'indice standardizzato e hanno proseguito lungo la stessa direzione, superando l'80% nel periodo più recente. Questi Paesi, che potremmo chiamare *precursori*, mostrano una dinamica di intervento progressivo che hanno peraltro mantenuto e ampliato nel tempo.

La seconda traiettoria è quella dei Paesi che partivano da posizioni basse e hanno successivamente "accelerato", recuperando in tempi relativamente brevi una distanza accumulata per decenni: sono dunque i Paesi *acceleratori*. Il caso più emblematico è Malta: 29% nel 2013, 88% nel 2024, grazie all'adozione in rapida successione di matrimonio egualitario, divieto delle terapie di conversione e riconoscimento del genere su base affermativa. Traiettorie simili, per quanto meno accentuate, caratterizzano Islanda e Grecia.

La terza traiettoria è quella dei Paesi *reticenti*, ovvero quelli con punteggi bassi lungo tutto l'arco dei 25 anni considerati e

con solo minimi aggiustamenti nel tempo. L'Italia appartiene a questo gruppo: nel 2000 il suo punteggio era del 13%; venticinque anni dopo si attesta al 24%. L'unico intervento significativo in questo quarto di secolo è stata la legge sulle unioni civili del 2016 (legge Cirinnà), approvata dopo anni di stallo parlamentare e tuttora priva di alcune delle tutele associate al matrimonio, in particolare per quanto riguarda l'adozione da parte di coppie dello stesso sesso. Per questa ragione, come visibile dal grafico, l'avanzamento italiano resta molto ridotto. Traiettorie simili si riscontrano in Ungheria, Polonia e in gran parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale. L'Italia, tuttavia, si distingue da

questi ultimi per una caratteristica che rende la sua posizione particolarmente anomala: è l'unico Paese dell'Europa sud e occidentale con un indice al di sotto del 30%. Spagna, Portogallo, Malta e Grecia, Paesi con profili storici, religiosi e culturali simili, hanno infatti percorso traiettorie radicalmente diverse.

I diritti assenti delle persone trans e non binarie

Un focus specifico sulla condizione delle persone trans consente di precisare il profilo italiano su una delle dimensioni più critiche. La Trans Rights Map prodotta dall'associazione TGEU (Trans Europe and Central Asia), aggiornata al 2025 (TGEU, 2025), assegna all'Italia 7,5 indicatori soddisfatti su 32 totali. Il riconoscimento legale del genere è parzialmente disponibile (è possibile cambiare nome e non sono più richiesti interventi chirurgici né sterilizzazione), ma il percorso rimane subordinato a una diagnosi psicologica e a una sentenza giudiziaria, senza autodeterminazione, senza procedure per i minori, senza riconoscimento non-binario. A questo quadro va peraltro aggiunto il tentativo di restringere tali procedure e l'accesso a cure e servizi per persone trans e non-binarie minori proposto dal Disegno di legge cosiddetto Schillaci-Roccella, ancora in discussione.

Sulle dimensioni della non-discriminazione e dei crimini e discorsi d'odio il punteggio per l'Italia è zero. Non esistono, infatti, né protezioni antidiscriminatorie specifiche per le persone trans in ambito sanitario o educativo, né alcuna legge che qualifichi i reati motivati dall'identità di genere. Il dato sulla famiglia è ugualmente vuoto: nessun riconoscimento della genitorialità trans.

Il quadro complessivo è quello di un Paese che, in un quarto di secolo, ha guadagnato

solamente undici punti percentuali sulla Rainbow Map, meno di mezzo punto l'anno, mentre il continente nel suo insieme costruiva un'architettura normativa progressivamente più articolata (Barilà Ciocca & Prearo, 2024).

L'Europa dei diritti LGBTQIA+ corre a tre diverse velocità. E l'Italia, che pure appartiene geograficamente e culturalmente all'area più avanzata, si trova di fatto ancorata all'ultima.

5. DIRITTI DI PERSONE DISABILI

I diritti delle persone disabili rappresentano un ambito in cui il divario tra adesione formale agli standard internazionali e condizioni materiali di inclusione è particolarmente marcato. L'Italia è stato tra i primi Paesi europei a ratificare la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ma i dati comparativi restituiscono un quadro di attuazione lenta e strutturalmente disomogenea.

I dati generali sull'inclusione: non è tutto oro ciò che luccica

Per esempio, gli Inclusion Indicators sono un indice elaborato da Inclusion Europe, organizzazione europea che rappresenta le persone con disabilità cognitiva e le loro famiglie attraverso una rete di oltre 70 associazioni nazionali in 40 Paesi. L'indice misura il grado di inclusione delle persone con disabilità intellettiva lungo sette dimensioni: diritto di voto,

diritto di vivere in modo indipendente, supporto all'abitare, istruzione, lavoro, salute e accesso all'informazione e alla giustizia. Ogni dimensione è valutata attraverso indicatori che considerano sia il quadro normativo-istituzionale sia le condizioni di esercizio effettivo dei diritti³.

L'Italia ottiene un punteggio medio di 5,4 su 10 nel 2023 e di 5,5 nel 2024 e nel 2025, collocandosi in linea con la media europea (Inclusion Europe, 2023; 2024; 2025). Questo

posizionamento dato va però interpretato con cautela per due ragioni. Nello specifico, il punteggio medio di 5,5 cela un profilo interno piuttosto disomogeneo. Il dato più alto riguarda l'istruzione e la scolarizzazione (8,4), un risultato che riflette l'eredità della chiusura degli istituti speciali e della legge 517/1977. I punteggi più bassi riguardano la vita indipendente (4,2) e soprattutto l'occupazione (3,5): sono poche le persone con disabilità cognitiva che lavorano nel mercato aperto.

Il divario occupazionale

Dal punto di vista dell'occupazione, i dati Eurostat basati sull'indagine Labour Force Survey (Eurostat, 2025) consentono di precisare ulteriormente la natura del divario occupazionale, mostrando come esso non riguardi soltanto l'accesso al lavoro, ma anche la permanenza e la partecipazione complessiva al mercato del lavoro. Nel 2024, nell'Unione europea, il tasso di disoccupazione tra le persone con disabilità grave si attesta all'11,6%, a fronte del 5,9% tra le persone senza disabilità. A questo si aggiunge una maggiore difficoltà di reinserimento: il 45% delle persone disoccupate con disabilità è in una condizione di disoccupazione di lungo periodo, contro il 31,1% della popolazione senza disabilità.

Il dato più rilevante riguarda tuttavia la partecipazione al mercato del lavoro nel suo complesso. Sempre nel 2024, il 67,7% delle persone con disabilità grave tra i 15 e i 64 anni risulta fuori dalla forza lavoro, cioè né occupato né in cerca di occupazione, contro il 21,8% tra le persone senza disabilità. Questo scarto segnala che una quota molto ampia di persone con disabilità non è semplicemente disoccupata, ma si trova in una condizione di inattività strutturale, spesso legata a ostacoli cumulativi di natura sanitaria, sociale e istituzionale.

Nel complesso, questi dati indicano che il divario occupazionale non può essere interpretato esclusivamente come una difficoltà di inserimento, ma come il risultato di un processo più ampio di progressiva esclusione dal mercato del lavoro, che combina maggior rischio di disoccupazione e minori possibilità di reinserimento.

Diritti formali, esclusione reale

Le rilevazioni Eurostat basate sull'indagine EU-SILC, (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*), (Eurostat, 2024) mostrano che, nei Paesi dell'Unione Europea, le persone con disabilità sono esposte in misura significativamente maggiore a situazioni

³ A differenza degli indici utilizzati nelle sezioni precedenti, questo strumento non è armonizzato metodologicamente nel tempo, il che limita la possibilità di confronti longitudinali sistematici.

di vulnerabilità economica. Nel 2023, il 28,8% risultava a rischio di povertà o esclusione sociale, contro il 18,0% della popolazione senza disabilità. Parallelamente, il 53,5% vive in famiglie che dichiarano difficoltà ad arrivare a fine mese, a fronte del 41,3% tra le persone senza disabilità.

Queste condizioni economiche si riflettono anche nella qualità dell'abitare. I dati Eurostat sulle condizioni abitative indicano che le persone con disabilità presentano, in media, livelli più elevati di sovraffollamento, una maggiore incidenza dei costi abitativi sul reddito e una più alta probabilità di vivere in abitazioni inadeguate o non accessibili (Eurostat, 2025b). Nel complesso, il quadro che emerge è quello di un sistema in cui il riconoscimento formale dei diritti non si traduce ancora in condizioni materiali di inclusione.

6. IN SINTESI: UN POSIZIONAMENTO EUROPEO CHE RIFLETTE UNA DIFFICOLTÀ STRUTTURALE

Nel complesso, i dati comparativi restituiscono un quadro coerente: l'Italia si colloca stabilmente al di sotto della media europea nella maggior parte delle aree considerate, con un ritardo che non può essere ricondotto a un'unica causa. In alcuni ambiti, come la salute sessuale e riproduttiva o i diritti LGBTQIA+, il divario è il risultato di un blocco normativo e di una mancata evoluzione del quadro giuridico; in altri, come la parità di genere, emerge piuttosto una distanza tra riconoscimento formale e condizioni materiali di esercizio dei diritti.

Questo posizionamento riflette una configurazione tipica di democrazia difettosa: un sistema che garantisce formalmente diritti e standard, ma che fatica a tradurli in politiche efficaci, accessibili e uniformemente distribuite. Il dato più rilevante non è dunque solo il livello assoluto dei diritti, ma la loro instabilità e disomogeneità, sia nel tempo sia sul territorio.

Letti nel loro insieme, questi indicatori mostrano che l'Italia non è un caso di arretramento generalizzato, ma piuttosto di ritardo persistente e selettivo, che si concentra soprattutto nelle aree più esposte al conflitto politico e culturale. È in queste aree che il divario tra standard europei e realtà nazionale si amplia, e dove la cittadinanza tende a restare più frequentemente sospesa.

2. L'OPINIONE PUBBLICA SU DIRITTI *e* CITTADINANZA TRA RICONOSCIMENTO E PREGIUDIZI

2. L'OPINIONE PUBBLICA SU DIRITTI e CITTADINANZA TRA RICONOSCIMENTO E PREGIUDIZI

Nel capitolo precedente abbiamo osservato il posizionamento dell'Italia nel contesto europeo in tema di diritti e cittadinanza. In questo capitolo ci interroghiamo su quanto il ritardo italiano nel riconoscimento formale e sostanziale dei diritti rifletta, o si discosti, dalle opinioni della popolazione. In altre parole, il livello di tutela dei diritti e le scelte politiche che lo determinano sono coerenti con ciò che le persone pensano nei vari ambiti di nostro interesse?

L'analisi dell'opinione pubblica presentata in questo capitolo si basa su un'integrazione delle principali indagini comparative e sondaggi disponibili a livello europeo e nazionale. In particolare, utilizziamo i dati dell'European Social Survey (ESS) e dell'Eurobarometro, lo strumento ufficiale di rilevazione dell'opinione pubblica prodotto dalla Commissione Europea e dal Parlamento Europeo, che consentono un'analisi longitudinale e comparata delle attitudini su diritti, uguaglianza e percezione della discriminazione, e dati IPSOS per il confronto internazionale su specifici temi, come l'interruzione volontaria di gravidanza.

Queste fonti permettono di ricostruire non solo il livello di supporto ai principi di uguaglianza, ma anche la distribuzione delle opinioni, la presenza di ambivalenze e la persistenza di atteggiamenti pregiudiziali. L'integrazione tra dataset consente inoltre di mettere in relazione il consenso dichiarato con le dinamiche sociali e politiche osservate nei capitoli precedenti e successivi.

1. ATTITUDINI DELL'OPINIONE PUBBLICA SU DIRITTI E CITTADINANZA

Un primo livello di analisi riguarda le attitudini generali della popolazione italiana verso i principi di uguaglianza e di tutela dei diritti. I dati dell'European Social Survey (ESS), un'infrastruttura di ricerca dell'Unione Europea formalmente riconosciuta dal 2013, mostrano un Paese in cui le posizioni sono tutt'altro che omogenee, e in cui la distribuzione dell'opinione varia in modo significativo a seconda del tema considerato.

Parità e uguaglianza di genere

I dati ESS del 2023 (Fig 2.1) mostrano che circa la metà della popolazione italiana sostiene il principio di uguaglianza formale tra uomini e donne negli ambiti più visibili della vita pubblica: lavoro, politica, posizioni dirigenziali, retribuzione. Una lettura più attenta rivela però una distribuzione meno incoraggiante: a seconda dei contesti, tra il 16% e oltre il 20% della popolazione assume posizioni neutrali verso la parità di genere, mentre le percentuali di disaccordo esplicito si trovano tra il 3% e il 5%. Considerati nel loro complesso, questi dati ci dicono che, in Italia, almeno due persone su dieci non sostengono in modo netto i principi di uguaglianza di genere.

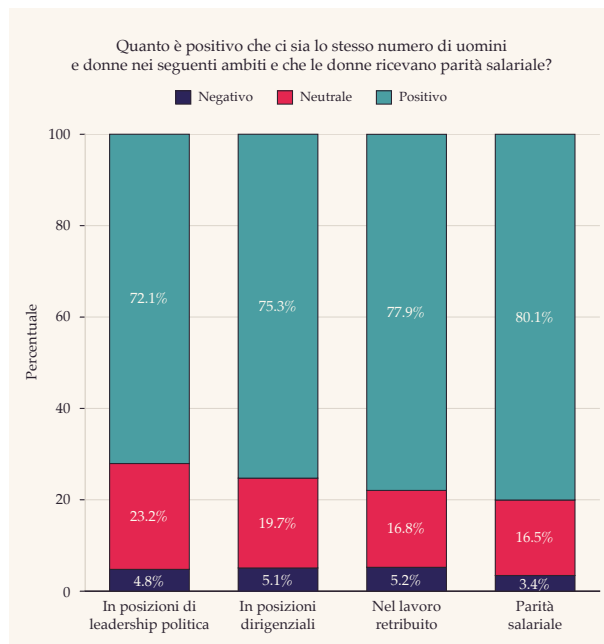


Fig. 2.1 Attitudini verso la parità di genere, Italia 2023
Fonte: nostra rielaborazione da European Social Survey, Round 11

Stereotipi e violenza sulle donne

I dati ESS danno ulteriori informazioni rispetto ad alcuni diffusi stereotipi di genere. Ad esempio, la frequenza con cui le donne cercano il potere a discapito degli uomini, si offendono facilmente, vengono pagate meno degli uomini ed esagerano nelle denunce sessuali. La Figura 2.2 mostra la distribuzione delle risposte in questi ambiti, evidenziando un quadro caratterizzato da una ambivalenza di posizioni.

Il grafico mostra infatti una situazione paradossale. Una larga maggioranza riconosce che le donne vengono pagate meno degli uomini (81,8% tra “a volte”, “spesso” e “sempre”) e che raramente cercano il potere a loro discapito (86,2% tra “mai”, “raramente” e “a volte”). Eppure, se il 20% ritiene che le donne non esagerino nel denunciare le molestie, il 37,45% pensa che la denuncia possa essere esagerata (“sempre”, “spesso” o “a volte”). Infine, il 69,3% pensa che (“sempre”, “spesso” o “a volte”) le donne si offendano facilmente.

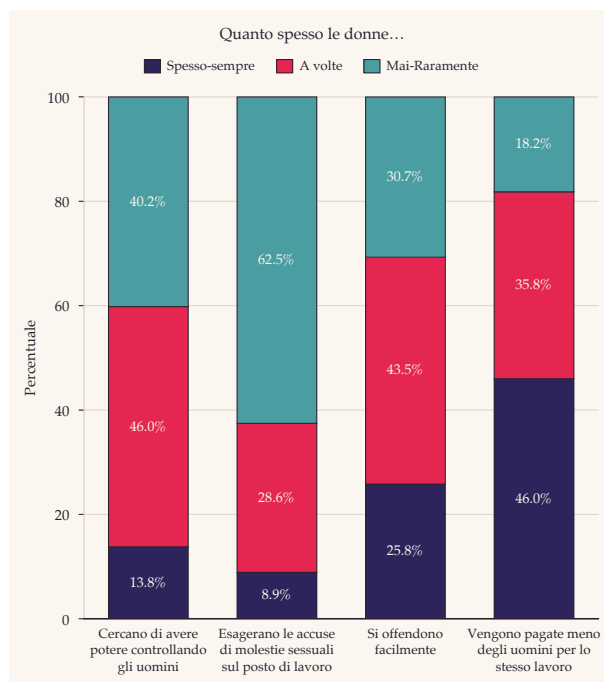


Fig. 2.2 Stereotipi di genere, Italia 2023
Fonte: nostra rielaborazione da European Social Survey, Round 11

Una società favorevole all'IVG, e la politica?

Per quanto riguarda le attitudini verso l'aborto, invece, i dati IPSOS mostrano che solo il 17% della popolazione si dice a sfavore che l'IVG sia legale, mentre il 70% è totalmente favorevole (IPSOS, 2023). In comparazione, la media degli altri Paesi si attese intorno al 28% a sfavore e 56% a favore, con la Svezia come Paese maggiormente favorevole (87%) e l'Indonesia come meno favorevole (22%). Questo dato si colloca in contrasto con la traiettoria politica degli ultimi anni che include il finanziamento pubblico alle organizzazioni anti-scelta (Torrì, 2025), le difficoltà crescenti nell'accesso al servizio e il mancato recepimento delle linee guida ministeriali sulla de-ospedalizzazione.

C'è, in altre parole, una distanza tra ciò che l'opinione pubblica sembra sostenere e ciò che le politiche pubbliche producono rispetto al tema dell'IVG. Questa distanza è tutt'altro che casuale: riflette la capacità di organizzazioni anti-scelta minoritarie,

ma politicamente attive e organizzate, di fare lobbying e collaborare con partiti politici maggioritari al fine di incidere sulla produzione normativa e sulle politiche (Lavizzari, 2025; Prearo, 2024).

Il tema dell'orientamento sessuale

Sul tema dell'orientamento sessuale, i dati dell'ESS mostrano una tendenza progressiva ma non lineare (Fig. 2.3). Tra il 2012 e il 2023, tra il 65% e il 70% dei rispondenti italiani si dichiara d'accordo con l'affermazione secondo cui le persone gay e lesbiche dovrebbero essere libere di vivere la propria vita come desiderano. Questa percentuale, stabile o in lieve crescita nel corso del periodo, sembra indicare un livello di accettazione sociale dell'omosessualità relativamente diffuso nella popolazione generale. Il dato, tuttavia, va letto con attenzione. In primo luogo, il 70% di accordo lascia un residuo significativo: almeno l'8% della popolazione esprime un disaccordo esplicito, con un picco del 15% nel 2016, ovvero l'anno di approvazione delle unioni civili in Italia. Il fatto che questa percentuale non diminuisca nel corso del tempo suggerisce la presenza di un nucleo di opposizione culturale stabile che non è stato intaccato dai cambiamenti normativi degli ultimi anni.

Le persone migranti rendono il tuo Paese un posto migliore?

Le attitudini verso le persone migranti costituiscono uno dei temi più problematici tra tutti quelli considerati in questo capitolo. I dati ESS (Fig. 2.4) mostrano che le percentuali di accordo con affermazioni favorevoli alla migrazione e all'accoglienza oscillano tra il 10% e il 20% a seconda dell'anno di rilevazione. Nel 2023 tuttavia si rileva una percentuale sfavorevole del 31,5%. Si tratta di valori di consenso significativamente più bassi rispetto a quelli registrati su temi come la parità di genere o i diritti delle persone gay e lesbiche. Un elemento particolarmente rilevante dal punto di vista analitico è la quota di posizioni neutrali: tra il 40% e il 50% della popolazione assume posizioni indefinite sul tema della migrazione, una percentuale molto più elevata rispetto a quella registrata su altri temi.

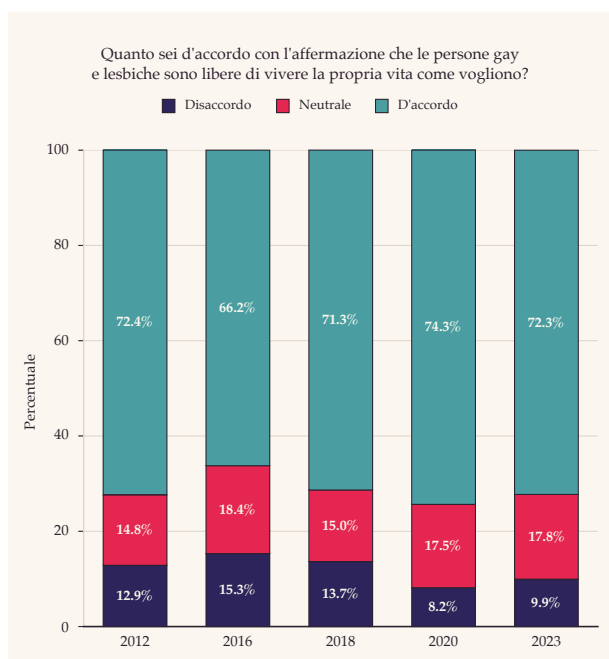


Fig. 2.3 Attitudini verso l'omosessualità, Italia 2012-2023
Fonte: nostra rielaborazione da European Social Survey, Round 06-11

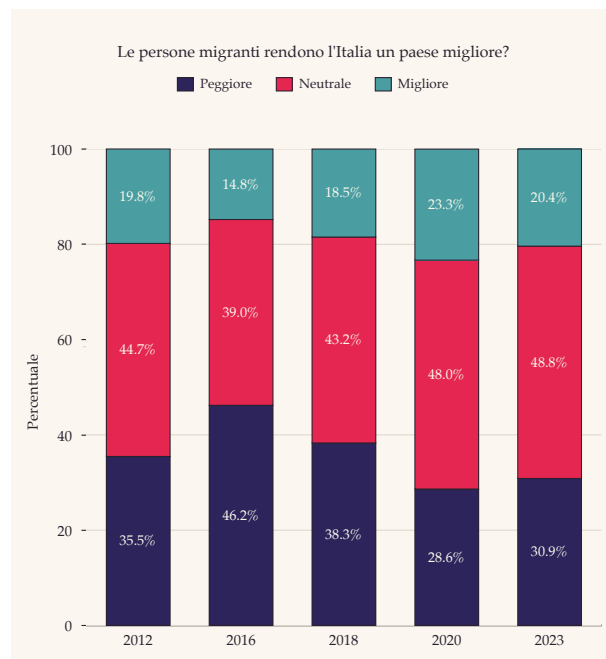


Fig. 2.4 Attitudini verso la migrazione, Italia 2012-2023
Fonte: nostra rielaborazione da European Social Survey, Round 06-11

2. LA PERSISTENZA DEI PREGIUDIZI NEI CONFRONTI DELLE MINORANZE

Nel loro insieme, i dati sulle attitudini dell'opinione pubblica delineano un quadro che può essere sintetizzato in due tendenze. La prima è una maggioranza di supporto ai principi astratti di uguaglianza – su genere, orientamento sessuale, diritti riproduttivi – che coesiste però con attitudini oppostive, minoritarie ma non trascurabili. La seconda è una marcata asimmetria tra i temi: la migrazione è il terreno di maggiore resistenza e ambivalenza, mentre il genere e l'orientamento sessuale mostrano livelli di accettazione più elevati. Per indagare più a fondo queste tendenze, in questa sottosezione ci focalizziamo su dati specifici riguardanti i pregiudizi verso le minoranze in vari ambiti sociali, misurate non in termini di adesione astratta e universale a principi di uguaglianza, bensì di disponibilità concreta a condividere spazi e relazioni con persone appartenenti a quelle minoranze. È questo secondo livello a rivelare la struttura più profonda delle disuguaglianze, e a mostrare come il supporto a un principio universale possa coesistere con rifiuti concreti in determinati ambiti della vita sociale, ad esempio quelli della politica, del lavoro e della famiglia. Una lettura integrata di questi dati (Fig. 2.5-2.7) mette in luce tre tendenze principali, delineando un quadro stratificato e nel complesso critico dell'opinione pubblica italiana in materia di diritti e cittadinanza.

Vicini ma non troppo

La prima tendenza riguarda un risultato consistente attraverso tutti i gruppi considerati. Il livello di pregiudizio è sistematicamente più basso quando si tratta di accettare una persona minoritaria in una carica politica – un contesto di distanza istituzionale – e cresce progressivamente quando il contesto si avvicina: prima il contatto quotidiano nell'ambiente lavorativo, poi la prossimità nella sfera familiare. Nell'ambito delle relazioni familiari,

i livelli di ostilità raggiungono i valori più alti per quasi tutti i gruppi considerati. Questa dinamica è coerente con diverse tradizioni sociologiche che mostrano come il pregiudizio non si distribuisca in modo uniforme ma aumenti al crescere della prossimità relazionale (Bogardus, 1933): l'accettazione dei gruppi minoritari è infatti maggiore in ambiti astratti e distanti, mentre diminuisce quando questi entrano in spazi sociali più intimi, come il lavoro o la famiglia, dove i confini identitari e normativi risultano più rigidi e percepiti come maggiormente minacciati (Blumer, 1958; Butler, 2025).

Il pregiudizio radicato contro rom e sinti

La seconda tendenza riflette l'asimmetria che è già emersa dai dati sulle attitudini dell'opinione pubblica, ovvero che il livello di pregiudizio e opposizione cambia drasticamente a seconda delle minoranze considerate. Sia in Italia sia nella media europea, le persone appartenenti alle comunità rom e sinti sono quelle nei confronti delle quali si registrano i livelli di pregiudizio più elevati in tutti gli ambiti sociali e in entrambi gli anni considerati dall'Eurobarometro (2019 e 2023). In particolare, nel 2023 più di un rispondente su quattro ha rivelato che si sentirebbe a disagio se una persona rom ricoprisse una carica politica di rilievo, uno su tre se fosse una sua collega, e quasi uno su due se avesse una relazione sentimentale con la sua prole. Questi dati non solo sono in linea con gli alti livelli di discriminazione esperita tra la comunità rom che mostreremo nelle prossime pagine, ma riflettono un sentimento anti-rom trasversalmente radicato in tutta Europa (McGarry, 2017) che resta alla base di discriminazioni e segregazione, così come di molestie e violenze (FRA, 2025). Alla comunità rom seguono, in ordine decrescente di ostilità media, le persone LGBTQIA+, persone di fede musulmana e minoranze etniche o razziali con percentuali che nel 2023 variano, a seconda degli ambiti, dal 12% al 29% di disagio.

I pregiudizi in Italia restano radicati

Il terzo elemento rilevante riguarda il radicamento dei pregiudizi nel tempo, evidente da un confronto longitudinale dell'Italia con la media europea. In tutte le dimensioni considerate, l'Italia mostra livelli di ostilità e pregiudizio mediamente più elevati rispetto ai Paesi dell'Unione Europea. Questo dato è coerente con quanto osservato nel Capitolo 1 sul posizionamento dell'Italia negli indici comparativi sui diritti e restituisce il quadro di un Paese che non solo è indietro sul piano normativo, ma lo è anche sul piano delle attitudini culturali diffuse e dei pregiudizi radicati. Tuttavia, la comparazione temporale tra le due rilevazioni dell'Eurobarometro (2019 e 2023) segnala un miglioramento nella maggior parte degli indicatori sia in Italia sia nel contesto europeo. Un miglioramento nelle risposte a un questionario non equivale però necessariamente a un cambiamento reale nelle pratiche discriminatorie; esso potrebbe riflettere una maggiore sensibilizzazione al tema e una diversa norma sociale su cosa è socialmente accettabile dichiarare, piuttosto che una trasformazione delle attitudini profonde. I dati sulle esperienze di discriminazione vissuta che vengono presentati nel capitolo successivo aiutano a calibrare questa interpretazione.

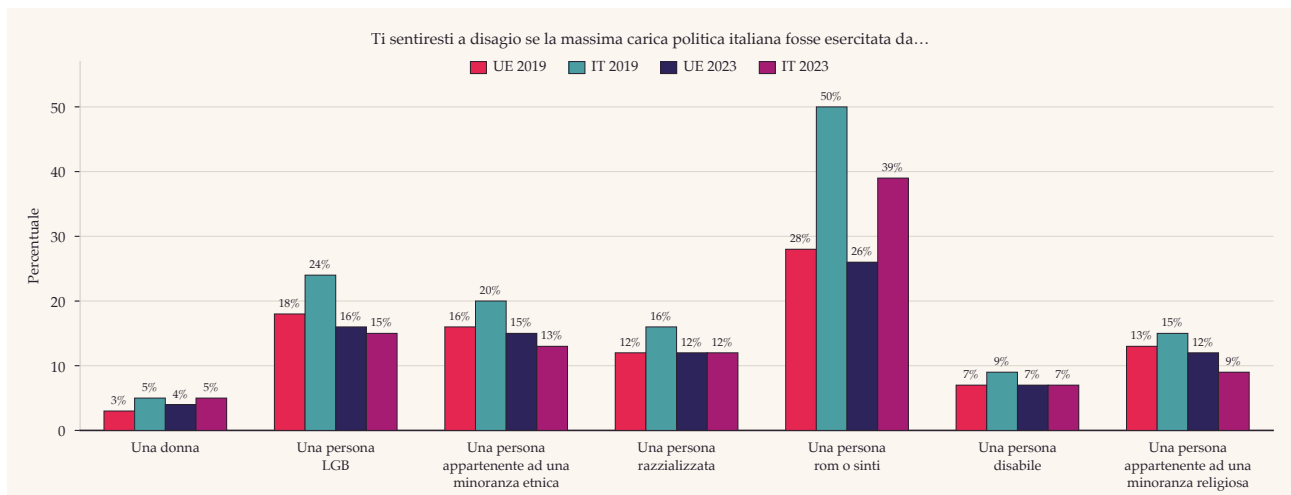


Fig. 2.5 Livello di pregiudizio nei confronti delle minoranze in ambito politico, Italia e media UE 2019-2023
Fonte: nostra rielaborazione da Eurobarometro 91.4 e 99.2

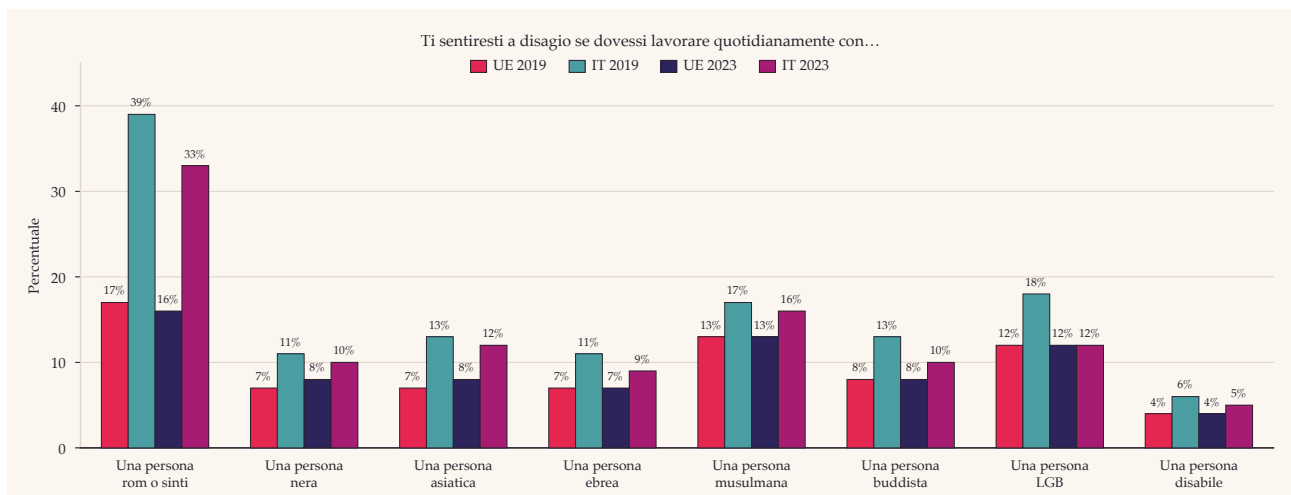


Fig. 2.6 Livello di pregiudizio nei confronti delle minoranze in ambito lavorativo, Italia e media UE 2019-2023
Fonte: nostra rielaborazione da Eurobarometro 91.4 e 99.2

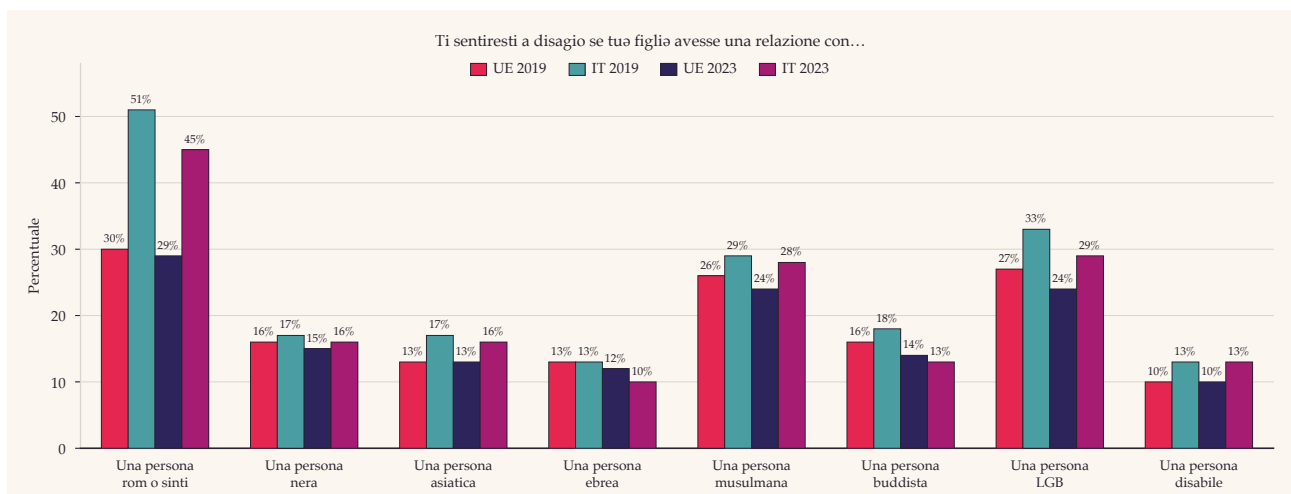


Fig. 2.7 Livello di pregiudizio nei confronti delle minoranze in ambito familiare, Italia e media UE 2019-2023
Fonte: nostra rielaborazione da Eurobarometro 91.4 e 99.2

La sfera familiare, il fronte di resistenza della famiglia tradizionale

Nel complesso, l'analisi dei sondaggi sui pregiudizi degli italiani conferma e approfondisce il quadro delineato nella sezione precedente sulle attitudini generali. L'opinione pubblica italiana presenta livelli di apertura formale ai principi di uguaglianza che si scontrano con resistenze concrete quando l'uguaglianza richiama esperienze vissute piuttosto che dichiarazioni astratte.

La sfera familiare è l'ambito in cui queste resistenze emergono con maggiore forza e in maniera trasversale, riflettendo retoriche escludenti di attori politici che fanno della difesa della "famiglia tradizionale" la loro bandiera (Donà, 2022; Scrinzi 2026), specialmente se si pensa a come gli stessi attori politici promuovano una visione della "famiglia tradizionale" come cisgenere, bianca, eterosessuale e cristiana (Garbagnoli, 2017).

In definitiva, questi dati mostrano la persistenza di pregiudizi molto radicati nei confronti di persone LGBTQIA+, migranti, razzializzate e musulmane, e suggeriscono quanto queste minoranze siano ancora percepite come una minaccia al benessere sociale (Callahan & Loscocco, 2023; Panichella & Ambrosini, 2018).

3. IN SINTESI: CONSENSO DIFFUSO, RESISTENZE PERSISTENTI

Nel loro insieme, i dati sull'opinione pubblica delineano un quadro ambivalente. Da un lato, emerge un consenso ampio sui principi generali di uguaglianza e sul riconoscimento dei diritti, in particolare su temi come l'orientamento sessuale e la salute riproduttiva. Dall'altro, questo consenso si indebolisce quando si passa dal piano astratto a quello concreto delle relazioni sociali, dove riemergono stereotipi, pregiudizi e forme di distanziamento sociale. La distribuzione delle opinioni non è uniforme: accanto a una maggioranza favorevole, persistono quote significative di posizioni neutrali o opposte, che indicano la presenza di un'area di incertezza e di una resistenza culturale stabile. Questa dinamica è particolarmente evidente sul tema della migrazione, che si configura come il terreno di maggiore ambivalenza e conflitto.

Il dato più rilevante, in relazione al quadro complessivo del report, è la distanza che si registra tra opinione pubblica e produzione politica. In diversi ambiti, il livello di supporto sociale ai diritti non si traduce in politiche coerenti, suggerendo che il deficit osservato non riguarda il consenso, ma la capacità di trasformarlo in intervento istituzionale. È in questo scarto che si colloca uno dei meccanismi centrali della cittadinanza sospesa.

3. L'ESPERIENZA DELLA DISCRIMINAZIONE, DELLA VIOLENZA E DELL'ESCLUSIONE

3. L'ESPERIENZA DELLA DISCRIMINAZIONE, DELLA VIOLENZA E DELL'ESCLUSIONE

Questo capitolo pone lo sguardo sulle esperienze concrete delle persone che appartengono a vari gruppi marginalizzati. Al di là delle politiche formali e delle attitudini della maggioranza della popolazione, come viene effettivamente vissuta la quotidianità da chi appartiene a un gruppo vulnerabilizzato o a una minoranza?

L'analisi del vissuto di discriminazione, violenza ed esclusione integra dati generali provenienti dall'ESS e dall'Eurobarometro con le principali survey europee dedicate a popolazioni specifiche e gruppi vulnerabilizzati condotte principalmente dalla European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). In particolare, utilizziamo dati provenienti da indagini su larga scala che rilevano esperienze dirette di discriminazione, molestie e violenza, consentendo di superare il livello delle attitudini generali e di accedere alla dimensione concreta dell'esperienza.

Queste fonti permettono di distinguere tra discriminazione percepita e discriminazione dichiarata, di analizzare la distribuzione delle esperienze nei diversi contesti di vita e di individuare pattern ricorrenti nelle condizioni di vulnerabilità. La loro integrazione consente di restituire una fotografia empirica dello scarto tra diritti formalmente riconosciuti e diritti effettivamente vissuti.

1. LA DIFFERENZA TRA DISCRIMINAZIONE PERCEPITA E DISCRIMINAZIONE VISSUTA

Uno dei fenomeni più significativi, che emerge dall'analisi comparata dei dati sulla discriminazione, è quello della differenza tra la percezione generale di quanto atteggiamenti discriminatori siano diffusi (Fig. 3.1) e quanto la popolazione dichiara di aver subito discriminazione in base a genere e identità di genere, orientamento sessuale, etnia, razza, età, religione, disabilità, aspetto fisico e opinioni politiche (Fig. 3.2). Come mostrano i due grafici, a fronte di percentuali molto alte (dal 42% all'82% in Italia nel 2023) di popolazione che percepisce vari fenomeni discriminatori come diffusi, le percentuali diminuiscono drasticamente nel momento in cui, alle stesse persone, viene chiesto se hanno mai subito discriminazioni o molestie per i motivi sopracitati (dall'1% al 6% in Italia nel 2023). Inoltre, vediamo che tra il 2019 ed il 2023 la percezione della discriminazione aumenta sia in Italia sia in Europa (a eccezione dell'ambito religioso), suggerendo una maggiore consapevolezza delle discriminazioni diffuse nel proprio contesto di riferimento (Eurobarometro, 2023). Lo

stesso aumento non è rintracciabile nel caso delle discriminazioni vissute, le cui percentuali restano invariate in tutti i casi a eccezione di genere, orientamento sessuale ed età, che però aumentano da uno a tre punti percentuali.

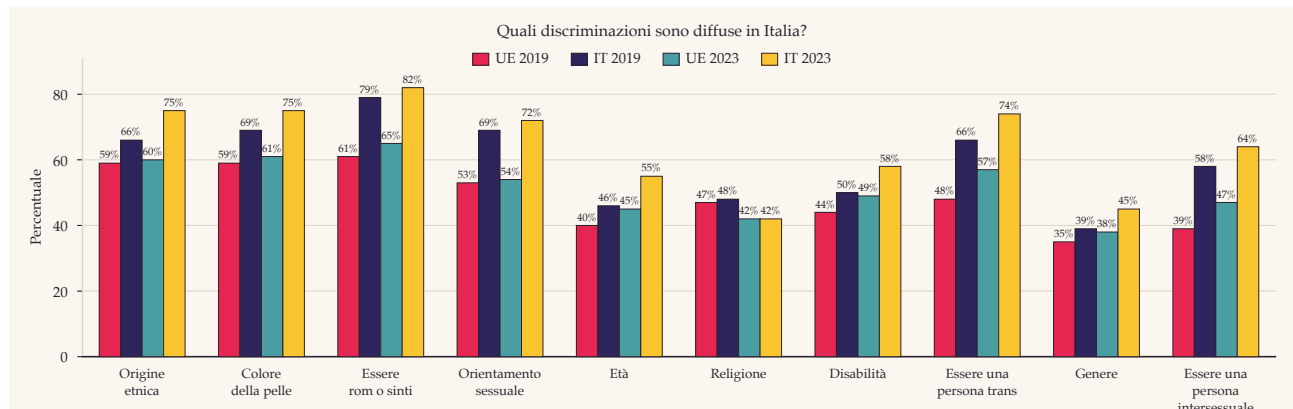


Fig. 3.1 Percezione della diffusione di discriminazione per categoria, Italia e media UE 2019-2023
Fonte: nostra rielaborazione da Eurobarometro 91.4 e 99.2

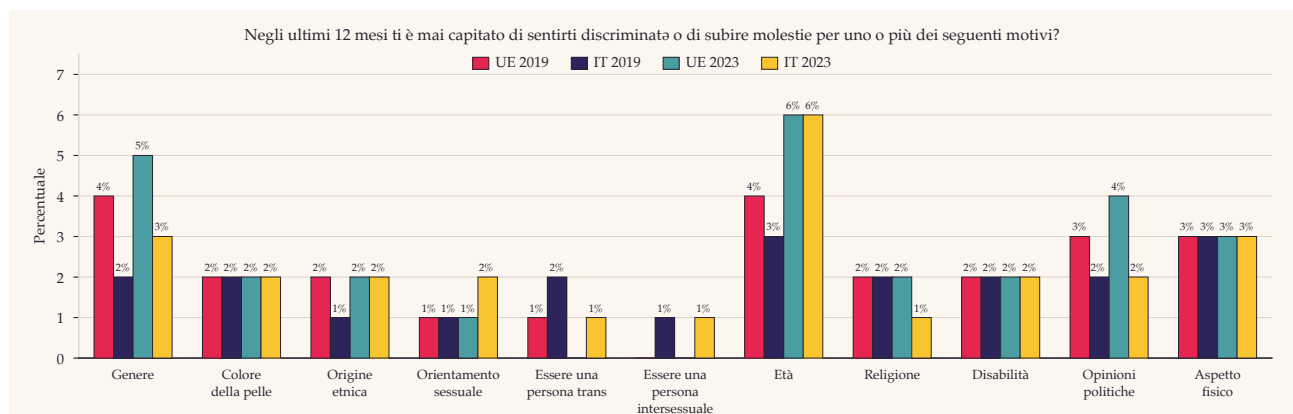


Fig. 3.2 Discriminazione esperita per categoria, Italia e media UE 2019-2023 | Fonte: nostra rielaborazione da Eurobarometro 91.4 e 99.2

Come vedremo nelle prossime pagine, le percentuali di persone che dichiarano di aver subito discriminazioni nelle indagini generali sulla popolazione sono sistematicamente più basse di quelle che emergono dalle indagini condotte direttamente sulle comunità marginalizzate. Tuttavia, la minore incidenza di discriminazione riportata nelle indagini generaliste non deve essere interpretata come indicatore di una reale minore esposizione al fenomeno.

La letteratura mostra infatti come diversi meccanismi contribuiscano a una sistematica sottostima delle esperienze discriminatorie tra le popolazioni marginalizzate. In primo luogo, la normalizzazione della discriminazione,

soprattutto quando è diffusa e reiterata, tende a renderla meno riconoscibile come evento eccezionale (Williams & Mohamed, 2009). A questo si aggiunge l'ambiguità attribuzionale, per cui non sempre è chiaro per persone marginalizzate se un trattamento sfavorevole sia riconducibile a discriminazione o ad altri fattori (Crocker et al., 1991). Inoltre, strategie di coping psicologico possono portare a minimizzare o non etichettare tali esperienze come discriminatorie, anche per ridurre il costo emotivo (Major & O'Brien, 2005). Infine, dal punto di vista più strettamente metodologico, le indagini generaliste sono caratterizzate da distorsioni di misurazione che spesso non riescono a catturare forme più sottili e quotidiane di discriminazione (Pager & Shepherd, 2008).

2. IL VISSUTO QUOTIDIANO DELLE MINORANZE TRA DISCRIMINAZIONE, MOLESTIE E VIOLENZE

Discriminazione e violenza di genere

Il genere rappresenta uno degli ambiti in cui il divario tra diritti formalmente riconosciuti e condizioni reali di vita è evidente. Nonostante l'esistente quadro legislativo contro le discriminazioni e la violenza sulle donne, i dati comparativi e nazionali mostrano quanto le esperienze di vita siano segnate da sessismo e misoginia. In particolare, i dati ESS (Fig 3.3) mostrano un divario di genere pronunciato nell'ambito lavorativo, con più del 15% delle rispondenti che ha subito discriminazione sul lavoro almeno una volta nella vita.

Tuttavia, sono i dati sulla violenza sulle donne a offrire la misura più concreta di questa distanza tra uguaglianza formale e condizioni di vita effettive. In base alle stime preliminari desunte dalla più recente indagine ISTAT (2025), sono circa 6 milioni e 400mila le donne italiane dai 16 ai 75 anni (il 31,9%) ad aver risposto all'indagine affermando di aver subito almeno una violenza fisica o sessuale nel corso della vita (Fig 3.4). Il 12,6% delle donne che hanno o hanno avuto un partner ha subito violenza fisica o sessuale nell'ambito della coppia; a questa si aggiunge la violenza psicologica (17,9%) e quella economica (6,6%) (ISTAT, 2025). Il 15,5% delle donne ha subito stalking (ISTAT, 2025).

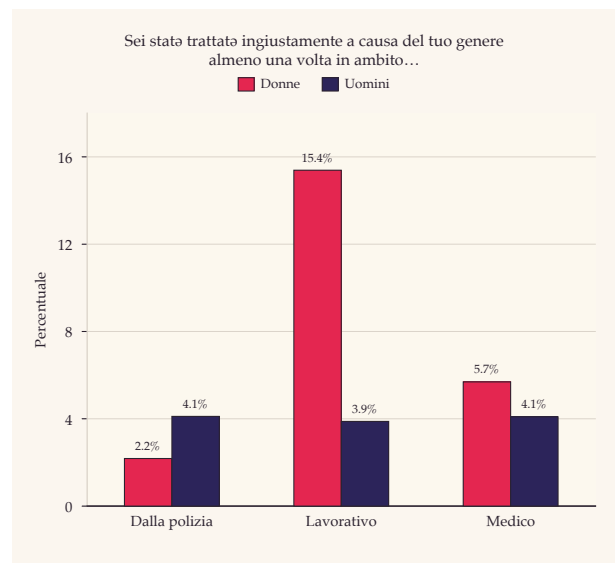


Fig. 3.3 Discriminazione di genere, Italia 2023
Fonte: nostra rielaborazione da European Social Survey, Round 11

Il dato più rilevante dal punto di vista delle tendenze riguarda la stabilità del fenomeno nel tempo. A complicare ulteriormente il quadro, la stessa indagine ISTAT (2025) mostra che solo il 13,3% delle donne che hanno subito violenza fisica o sessuale ha denunciato almeno uno degli episodi – percentuale che scende al 3,8% per le violenze perpetrate dal partner attuale, confermando l'ampiezza strutturale del sommerso.

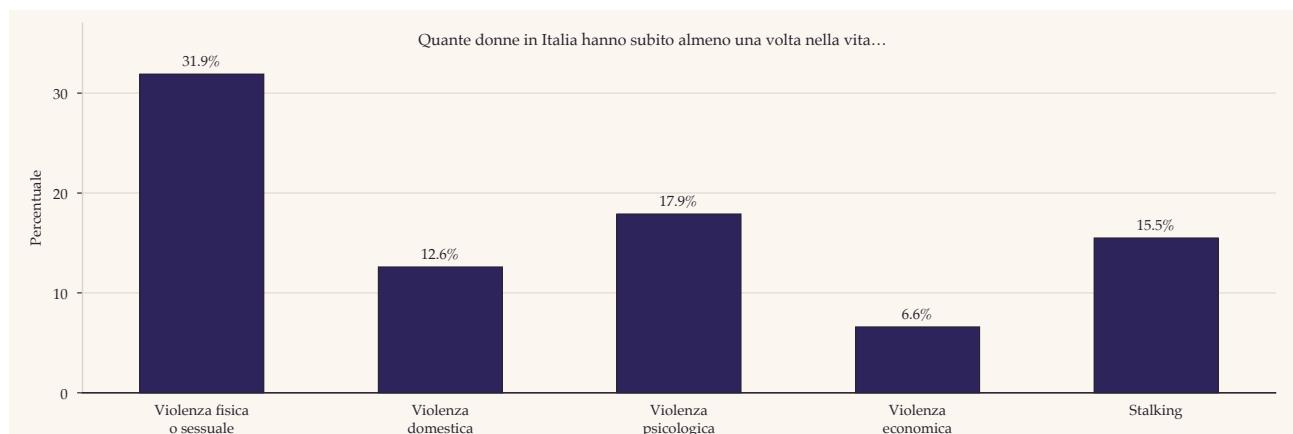


Fig. 3.4 Violenza sulle donne, Italia | Fonte: nostra rielaborazione da ISTAT 2025

A livello europeo, il riferimento comparativo principale in questo ambito è la EU Gender-Based Violence Survey (Fig. 3.5). La rilevazione del 2023, aggiornamento della prima edizione del 2014, copre tutti e 27 gli Stati membri e consente per la prima volta una comparazione sistematica aggiornata dopo quasi un decennio. I dati per l'Italia indicano percentuali di violenza complessivamente inferiori alla media europea. Tuttavia, come il rapporto stesso avverte esplicitamente (FRA, 2024b), questo dato deve essere interpretato con cautela: un valore più basso rispetto alla media non necessariamente riflette una minore incidenza reale del fenomeno, ma può essere il prodotto di una minore propensione al riconoscimento e alla denuncia delle esperienze di violenza. L'Italia è storicamente caratterizzata da tassi di denuncia per violenza domestica e sessuale inferiori alla media europea, un fenomeno che si spiega con una combinazione di fattori (Nocenzi, 2022): dipendenza economica delle donne dai partner, persistenza di modelli culturali che normalizzano la violenza, scarsa fiducia nelle istituzioni di tutela e timore delle conseguenze della denuncia, in particolare per le donne migranti prive di un titolo di soggiorno stabile. Il dato più critico, e quello su cui il dibattito pubblico e la produzione normativa si sono concentrati con maggiore intensità negli ultimi anni, riguarda il numero di femminicidi, che però ancora oggi in Italia viene contato dalle istituzioni

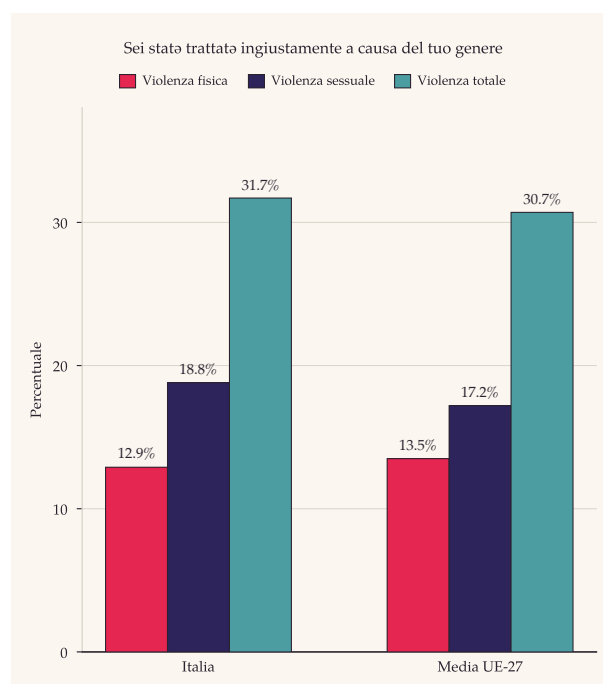


Fig. 3.5 Violenza di genere, Italia e media Europa 2023
Fonte: nostra rielaborazione da EU gender-based violence survey

come “donne assassinate” (Columbro, 2025). Da questo approccio si distanziano però i movimenti, con l'Osservatorio di Non Una di Meno che funziona come unica fonte in Italia a registrare anche i lesbicidi e trans*cidì e a pubblicare dati aggiornati (NUDM, 2026). In Italia, questo numero mostra una leggera decrescita in termini assoluti: sono state infatti 97 le donne assassinate nel 2025 rispetto alle 118 del 2024, alle 120 nel 2023 e alle 130 del 2022 (Ministero dell'Interno, 2026). Tuttavia, il rapporto tra il numero di donne uccise e il numero totale di omicidi è pressoché invariato dal 2010 a oggi (ISTAT, 2025).

L'accesso ai servizi di protezione

Comprendere la violenza sulle donne come fenomeno sociale strutturale richiede di analizzare non solo la sua incidenza, ma anche i meccanismi attraverso cui le donne che la subiscono possono accedere a protezione e supporto. In Italia, la rete dei Centri Antiviolenza (CAV) e delle Case Rifugio rappresenta il principale sistema di risposta istituzionale: è riconosciuto dal Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne (2021-2023 e successive edizioni) e dalle indicazioni della Convenzione di Istanbul.

I dati disponibili sull'accesso ai CAV mostrano una domanda in crescita costante: secondo i dati ISTAT sulle strutture per le donne che subiscono violenza (aggiornati al 2024, ma pubblicati nel 2026), il numero di donne che si rivolgono ai Centri Antiviolenza è aumentato in modo significativo negli ultimi anni (61.370 donne) ma la distribuzione geografica rimane

fortemente squilibrata, con una concentrazione nel Centro-Nord e una copertura insufficiente in molte aree del Sud e delle zone rurali. Inoltre, il report annuale del 2025 del network Women Against Violence Europe (WAVE, 2025), sottolinea quanto il numero attuale di CAV (464) non sia sufficiente a coprire le richieste della popolazione, con una percentuale di posti letto mancanti del 46%.

Un nodo critico riguarda l'accesso ai servizi da parte delle donne migranti: le barriere linguistiche, la dipendenza economica e giuridica dal partner (in particolare nei casi in cui il permesso di soggiorno è legato al coniuge) e il timore di conseguenze sul piano della regolarizzazione dello status rendono l'accesso alla tutela delle donne migranti più difficile. La modifica della disciplina del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale introdotta dal Decreto Cutro ha ulteriormente ristretto gli spazi di manovra per questa categoria di donne.

Limiti e carenze del sistema di prevenzione

Il report di WAVE (2025) mostra come le attività di prevenzione della violenza sulle donne siano insufficienti e richiederebbero interventi strutturali (educazione, cambiamento culturale, lavoro su disuguaglianze di genere), che oggi sono ancora poco sviluppati o non sistematici. Le attività di prevenzione, particolarmente nelle scuole, sono in genere sottofinanziate e implementate principalmente da organizzazioni del terzo settore, con supporto istituzionale scarso e discontinuo.

A questo, si aggiunge peraltro l'approvazione alla Camera di un disegno di legge proposto dal Ministero dell'Istruzione e del Merito (noto come DDL Valditara) che mira a introdurre nuove limitazioni alle attività legate all'educazione sessuo-affettiva nel contesto scolastico, vietando tali attività nelle scuole dell'infanzia e nella scuola primaria e introducendo l'obbligo di consenso preventivo per la partecipazione ad attività inerenti la sessualità per studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado.

Il quadro complessivo che emerge è quello di un Paese in cui la violenza sulle donne è un fenomeno strutturale e persistente, non adeguatamente catturato dalle statistiche ufficiali, e in cui il sistema di risposta presenta ancora deficit significativi (si veda il Capitolo 4 sull'iniziativa normativa in questo ambito) in termini di copertura territoriale, accessibilità per le popolazioni più vulnerabili, capacità di intercettare le donne che subiscono violenza prima che questa raggiunga i livelli più gravi e attività di prevenzione primaria.

Violenza verso persone migranti, razzializzate e minoranze etniche

Un quadro altrettanto preoccupante emerge quando si considerano le indagini condotte con il coinvolgimento di comunità con background migratorio, minoranze etniche e religiose e persone razzializzate.

L'EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants misura come in Italia, tra il 20% e il 30% dei rispondenti di origine afrodiscendente e di fede musulmana ha dichiarato di aver vissuto almeno un episodio di discriminazione razziale nei dodici mesi precedenti l'intervista (Fig. 3.6 e 3.7). Il dato del 2022 indica un aumento di circa dieci punti percentuali rispetto al 2016 (Fig. 3.8), segnalando un aggravarsi della situazione.

Gli ambiti principali in cui la discriminazione razziale si manifesta sono l'accesso al mercato del lavoro e l'accesso all'abitazione (Fig 3.8), con almeno quattro persone su dieci che hanno subito episodi discriminatori in questi due ambiti. Poiché il Testo Unico sull'Immigrazione

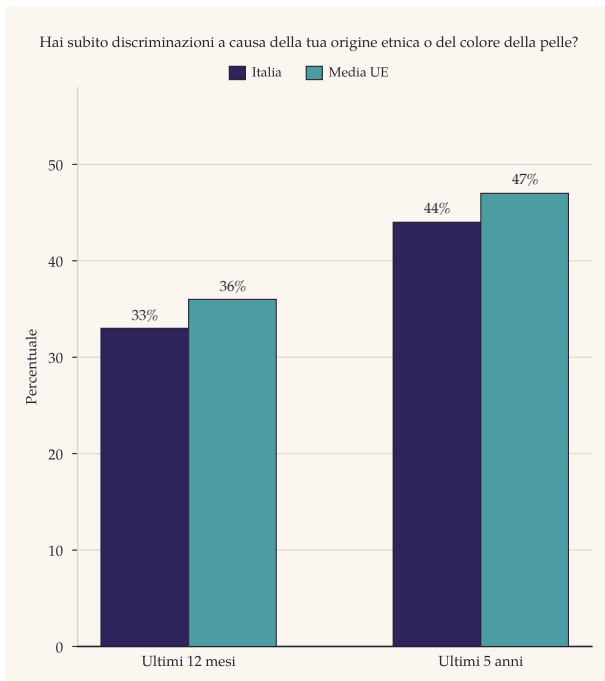


Fig. 3.6 Discriminazione razziale, Italia e media europea 2022
Fonte: nostra rielaborazione da EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants

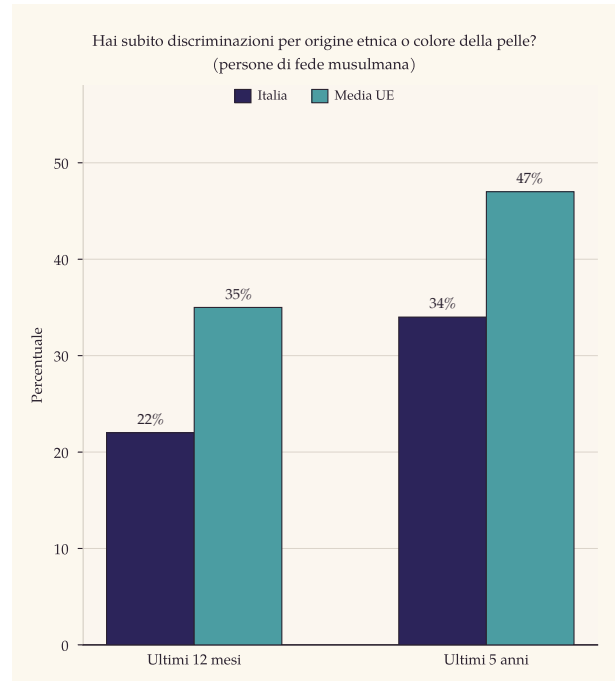


Fig. 3.7 Discriminazione razziale tra persone di fede musulmana, Italia e media europea 2022 | Fonte: nostra rielaborazione da EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants

lega la residenza all'iscrizione al Sistema Sanitario Nazionale e alla regolarizzazione del permesso di soggiorno, un alto livello di discriminazione in queste due sfere compromette seriamente l'esercizio di altri diritti fondamentali.

Accanto alla discriminazione, i dati segnalano un livello di molestie e comportamenti ostili significativamente più elevato rispetto agli episodi di violenza fisica, con percentuali che variano dal 15% al 20% (Fig. 3.9 e Fig. 3.10), mentre le violenze fisiche si attestano tra l'1%,

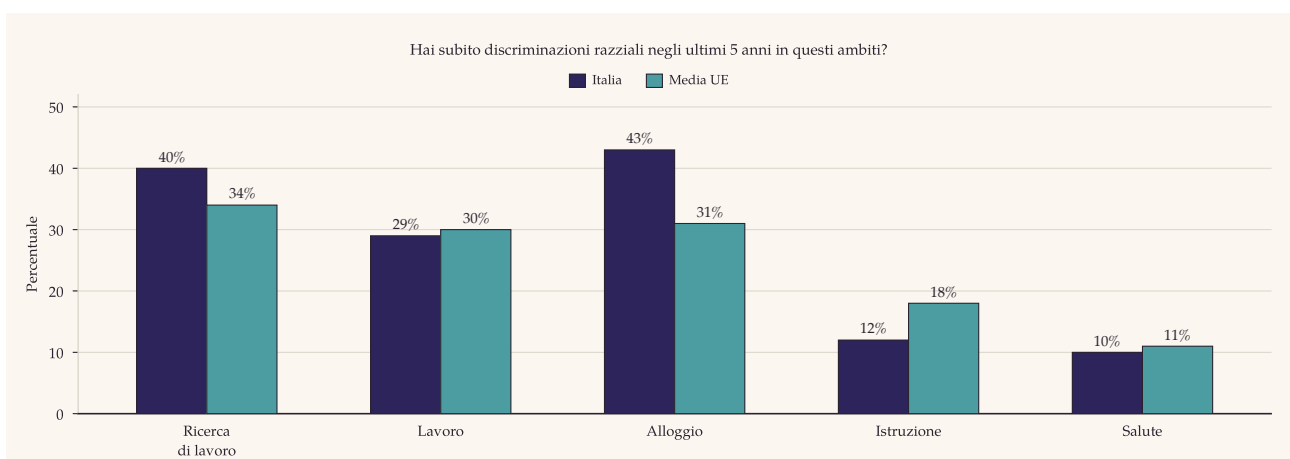


Fig. 3.8 Discriminazione razziale in vari ambiti, Italia e media europea 2022
Fonte: nostra rielaborazione da EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants

nel caso delle persone afrodiscendenti e il 2% per persone musulmane (contro una media europea del 4% in entrambi i casi) (FRA, 2024a; 2023b). Questi dati suggeriscono che la discriminazione sistemica, nella vita quotidiana delle persone razzializzate, non assume prevalentemente la forma dell'aggressione esplicita, ma quella di un'ostilità diffusa, di esclusioni e dinieghi reiterati che si sedimentano nel tempo e strutturano l'esperienza di marginalizzazione.

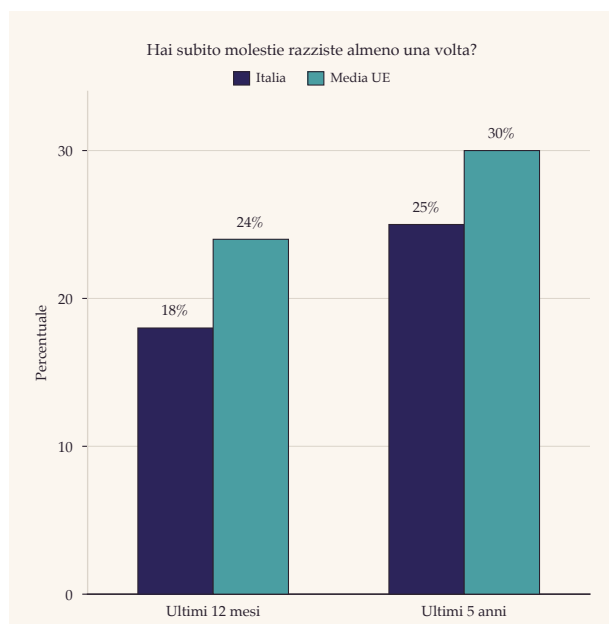


Fig. 3.9 Molestie razziste, Italia e media europea 2022
Fonte: nostra rielaborazione da EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants

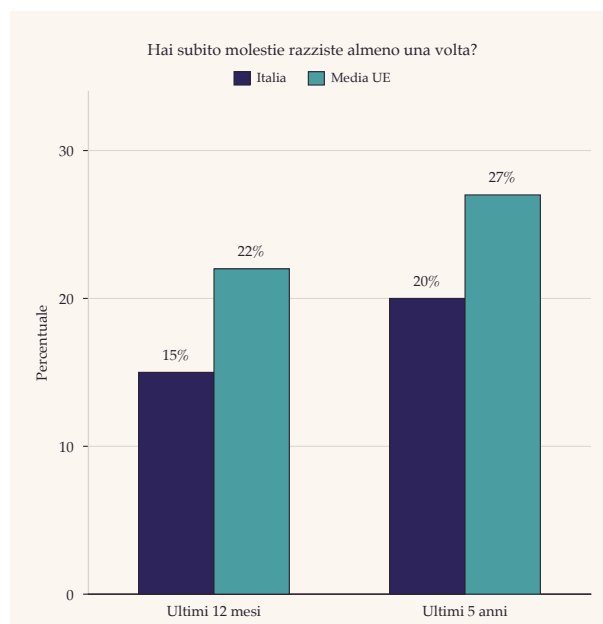


Fig. 3.10 Molestie razziste contro persone di fede musulmana, Italia e media Europa 2022 | Fonte: nostra rielaborazione da EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants

Un aspetto particolarmente critico riguarda la limitata conoscenza degli organismi istituzionali preposti alla tutela dalle discriminazioni, come l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), nonostante un lieve miglioramento riscontrato tra le due rilevazioni del 2016 e del 2022 (Fig. 3.11). Ciò indica che, a fronte di comportamenti discriminatori molto diffusi, le vie di ricorso istituzionale sono poco conosciute e dunque poco utilizzate. Anche nel caso di persone migranti e razzializzate, la distanza tra la dichiarazione istituzionale di voler contrastare le discriminazioni e la capacità effettiva di tutelare le popolazioni più esposte non è trascurabile.

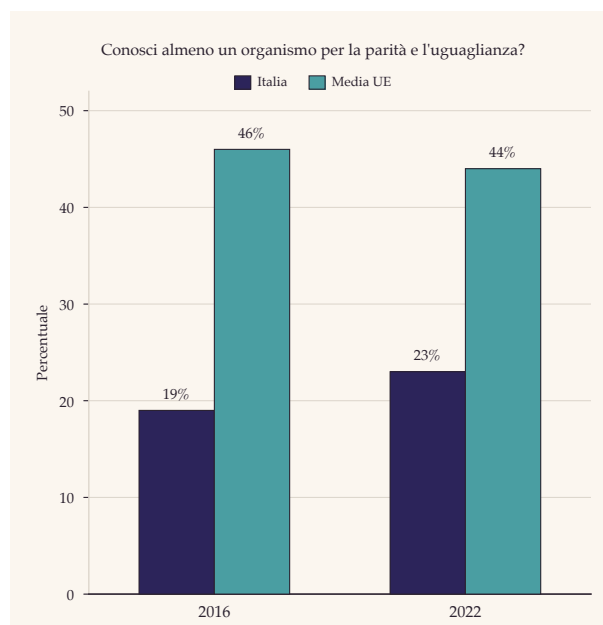


Fig. 3.11 Conoscenza di almeno un organismo per l'uguaglianza, Italia e media Europa 2016 e 2022 | Fonte: nostra rielaborazione da EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants

Persone rom e sinti esposte a una discriminazione strutturale

Come già evidenziato nella sezione precedente, la popolazione rom e sinti costituisce il gruppo maggiormente esposto a forme strutturali di marginalizzazione e discriminazione in Italia come in Europa. I dati disponibili per l'Italia indicano livelli di discriminazione tra la popolazione rom e sinti superiori alla media europea e in crescita negli anni più recenti, con un aumento di oltre dieci punti percentuali rispetto alle rilevazioni precedenti (Fig. 3.12).

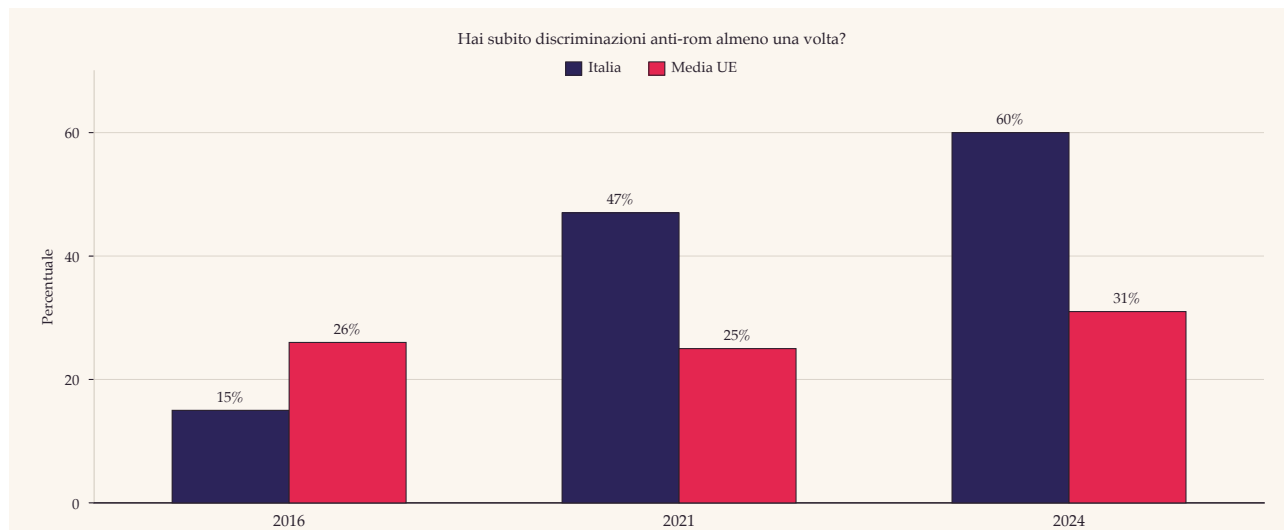


Fig. 3.12 Discriminazioni anti-rom, Italia e media Europea 2016, 2021 e 2024 | Fonte: nostra rielaborazione da EU Roma Survey

Come nelle indagini sulla popolazione di origine migrante e razzializzata, anche in questo caso le molestie (Fig. 3.13) risultano molto più diffuse degli episodi di violenza fisica (i dati disaggregati non sono disponibili, ma il Fundamental Rights Report (FRA 2024e) – il rapporto annuale pubblicato dalla European Union Agency for Fundamental Rights – riporta una media aggregata dell'1%). Anche in questo caso, dunque, la marginalizzazione opera prevalentemente attraverso forme di ostilità quotidiana piuttosto che attraverso eventi singoli ed eclatanti.

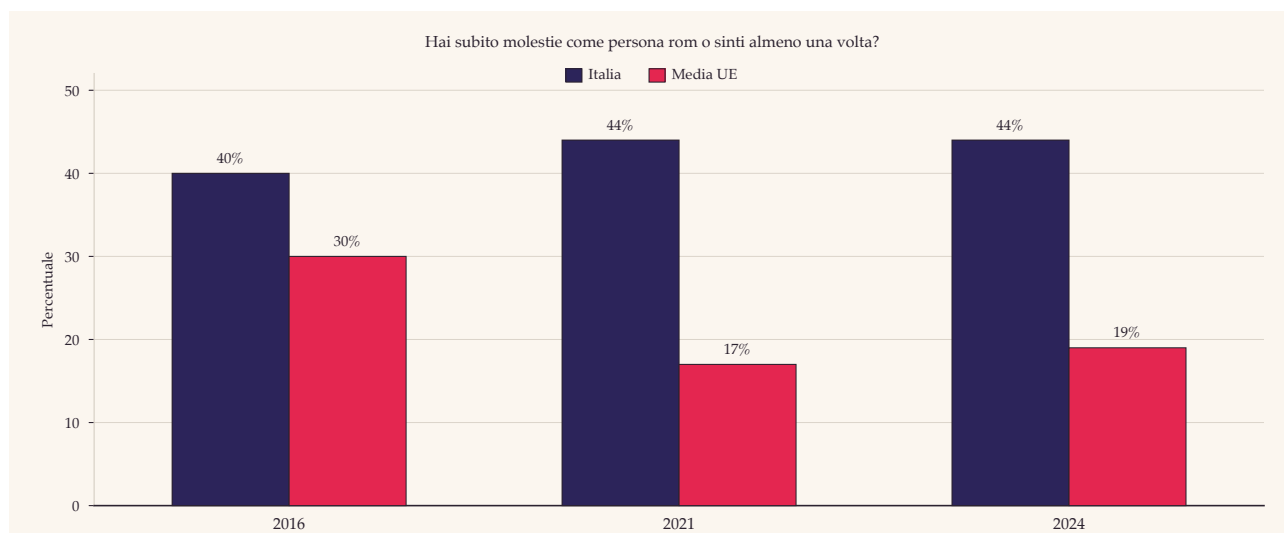


Fig. 3.13 Molestie vissute da persone rom e sinti, Italia e media Europea 2016, 2021 e 2024 | Fonte: nostra rielaborazione da EU Roma Survey

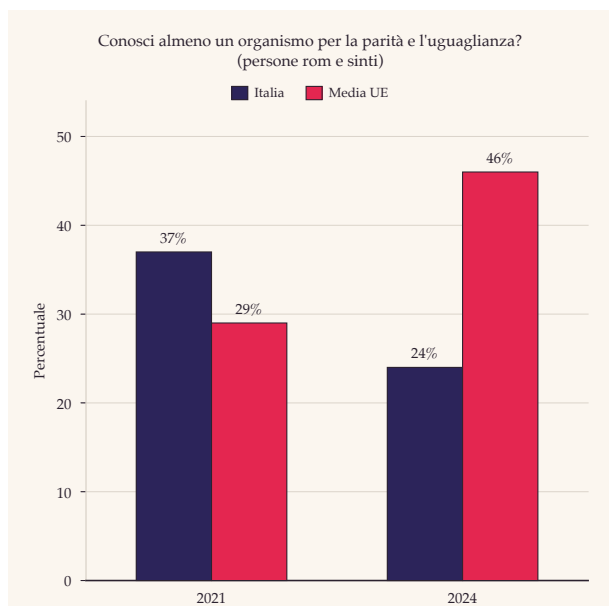


Fig. 3.14 Conoscenza di almeno un organismo per l'uguaglianza tra persone rom e sinti, Italia e media Europea 2021 e 2024
Fonte: nostra rielaborazione da EU Roma Survey

I dati mostrano anche che l'aumentare del livello di discriminazioni e molestie non è accompagnato da un eguale aumento della conoscenza di almeno un organismo di tutela dalle discriminazioni. Al contrario, questa consapevolezza è diminuita nel corso del tempo di circa 10 punti percentuali (Fig 3.14).

Nel complesso, questi dati mostrano come le esperienze di discriminazione e violenza si manifestino meno attraverso episodi estremi e più attraverso forme diffuse di ostilità quotidiana, esclusione e marginalizzazione che contribuiscono a limitare la piena partecipazione sociale e civica di persone rom e sinti.

Esperienze di discriminazione verso le persone LGBTQIA+

La situazione delle persone LGBTQIA+ è tra le più sfaccettate: nonostante i dati sull'opinione pubblica mostrino una accettazione progressiva dell'omosessualità – e sebbene al momento i rilevamenti ESS non misurino il grado di accettazione verso le persone trans, non binarie, bisessuali e intersex – le evidenze relative a pregiudizi, discriminazioni e molestie restituiscono un quadro tutt'altro che positivo.

Nel 2023, nonostante una diminuzione rispetto al 2019, più di tre persone su dieci riportano di aver subito episodi di discriminazione nei dodici mesi precedenti (Fig. 3.15). Nello specifico, quasi due persone su dieci hanno dichiarato di aver subito episodi discriminatori in luoghi di aggregazione sociale come bar, ristoranti e locali. Inoltre, più di una su dieci ha vissuto discriminazioni in contesti pubblici istituzionali: a scuola, nel sistema sanitario, in uffici amministrativi (Fig. 3.16). Anche l'ambiente lavorativo costituisce un ambito di discriminazione rilevante per più di una su dieci.

Questi dati descrivono una pervasività della discriminazione che attraversa simultaneamente la sfera privata, quella pubblica e quella istituzionale.

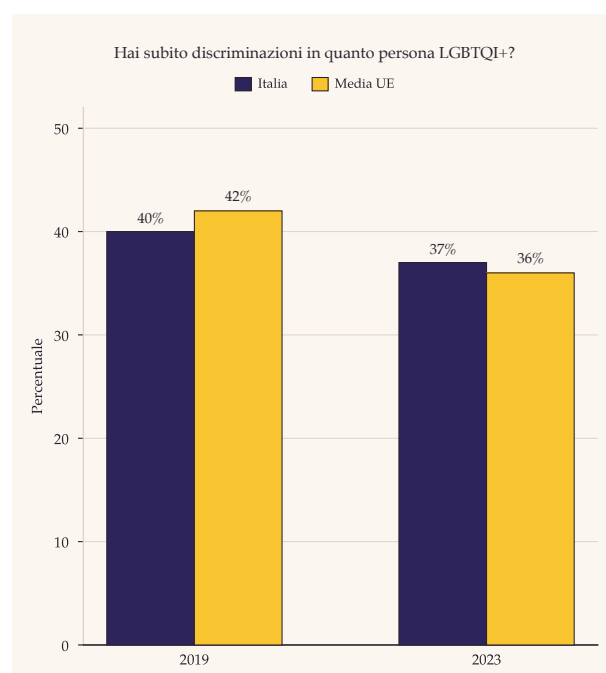


Fig. 3.15 Discriminazione contro persone LGBTQIA+, Italia e media Europea 2019 e 2023 | Fonte: nostra rielaborazione da EU LGBTIQ Survey II e III

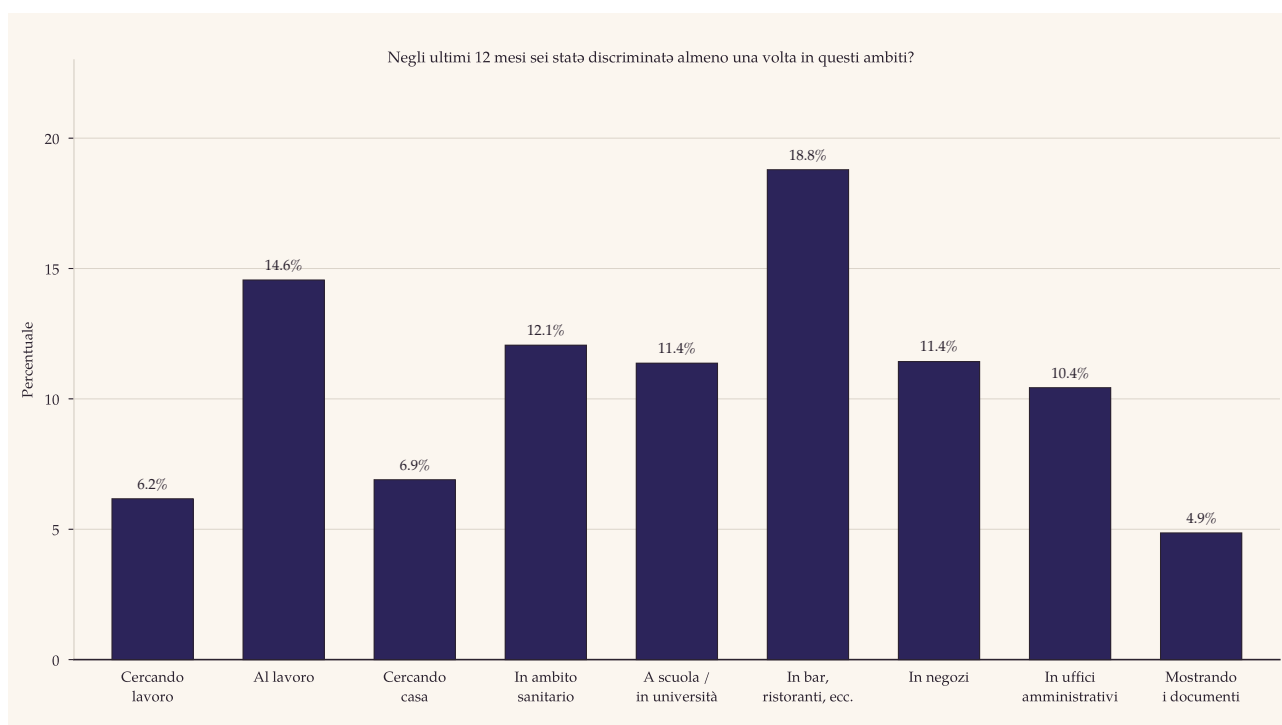


Fig. 3.16 Discriminazione contro persone LGBTQI+ per ambito, Italia 2023 | Fonte: nostra rielaborazione da EU LGBTIQ Survey III

La comparazione nel tempo rivela, inoltre, una tendenza preoccupante nel contesto scolastico: la percentuale di rispondenti che riportano episodi di bullismo o insulti a scuola è aumentata di oltre venti punti percentuali tra il 2019 e il 2023 (Fig. 3.17). Questo dato non indica necessariamente un incremento assoluto degli episodi, ma segnala un indubbio aumento della disponibilità a riportarli, il che suggerisce che il dato sottostante era in precedenza ancora più sotto riportato (under-reporting) di quanto non sia oggi (su questo aspetto si veda anche il rapporto Be Proud, Speak Up del Centro Risorse LGBTI del 2018).

Accanto alla discriminazione, l'indagine FRA documenta la diffusione di comportamenti molesti e violenti. Nel 2023, quasi uno su due tra i rispondenti LGBTQIA+ italiani ha ricevuto almeno un commento o un gesto intimidatorio nei dodici mesi precedenti l'intervista (Fig. 3.18). Circa il 10% ha subito forme di molestia digitale (e-mail minatorie, insulti e minacce sui social media) a conferma che lo spazio di ostilità si estende ormai in modo significativo agli ambienti digitali (Fig. 3.19), dove la presenza di contenuti anti-gender e anti-LGBTQIA+ costituisce una componente strutturale del contesto comunicativo (Pavan, Perego, & Scianna, 2025; Prearo & Scopelliti, 2025).

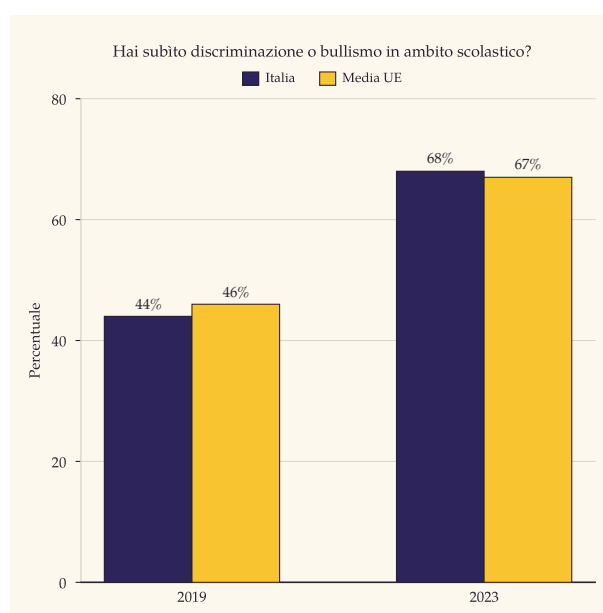


Fig. 3.17 Discriminazione e bullismo contro persone LGBTQI+ in ambito scolastico, Italia e media Europea 2019 e 2023 | Fonte: nostra rielaborazione da EU LGBTIQ Survey II e III

Anche gli episodi di violenza fisica o sessuale non sono trascurabili: circa il 14% del campione dichiara di aver subito almeno un episodio di violenza nel corso dei quindici anni precedenti (FRA, 2024c). Questo dato va letto alla luce dell'assenza in Italia di una legge organica sui crimini d'odio motivati dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere: il mancato riconoscimento giuridico di questa categoria di reati non solo lascia prive di tutela adeguata una parte delle vittime, ma contribuisce anche a ridurre gli incentivi alla denuncia, già particolarmente bassi, pari a circa il 15% in Italia nel 2023 (FRA, 2024c).

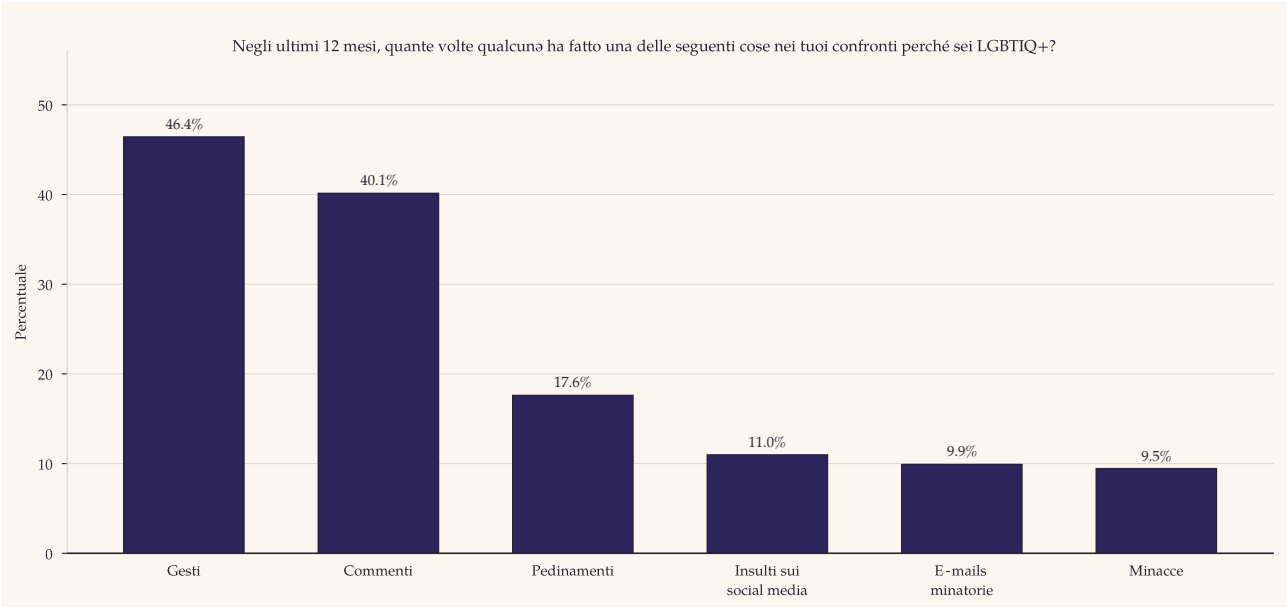


Fig. 3.18 Minacce e molestie contro persone LGBTQI+, Italia 2023 | Fonte: nostra rielaborazione da EU LGBTIQ Survey III

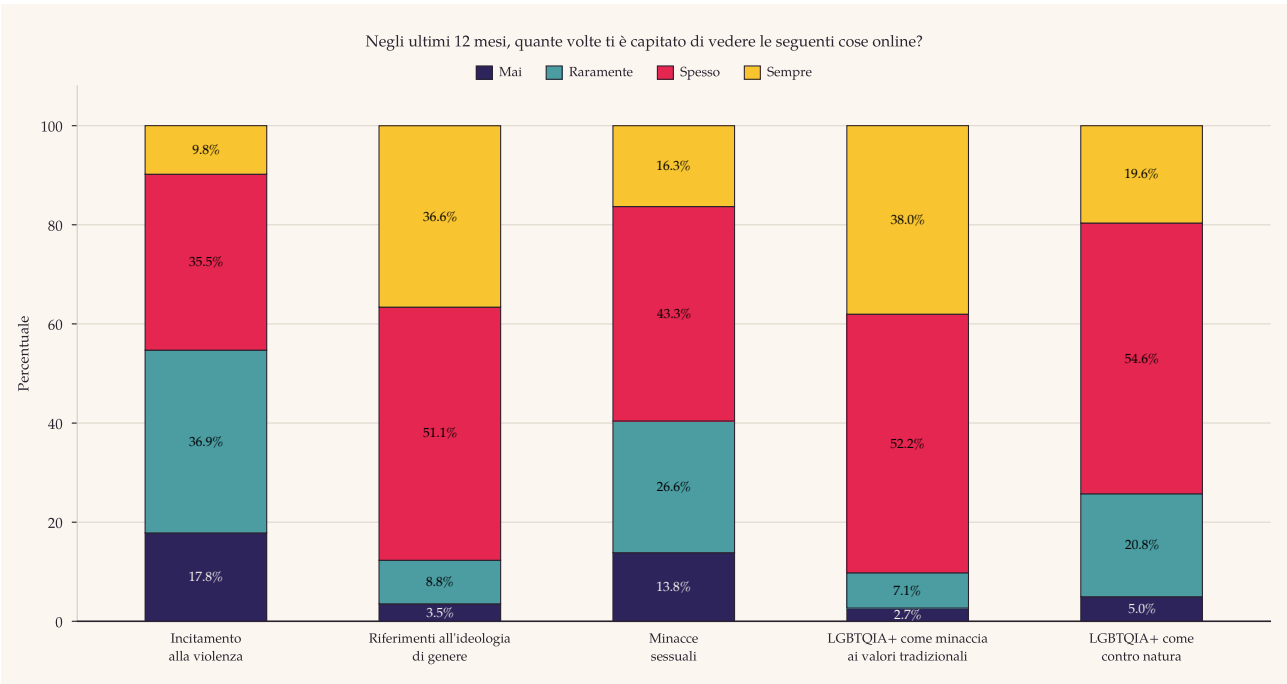


Fig. 3.19 Violenza digitale contro persone LGBTQI+, Italia 2023 | Fonte: nostra rielaborazione da EU LGBTIQ Survey III

Disabilità, partecipazione politica e accessibilità dei diritti in Europa

A differenza delle altre minoranze trattate in questo capitolo, per le persone disabili la ricostruzione dell'esperienza vissuta si scontra con una scarsità strutturale di dati comparativi. Non esiste, a livello europeo, una survey generale sulla discriminazione percepita dalle persone con disabilità equivalente alla LGBTQIA+ dell'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA). Questa assenza non è un dettaglio metodologico secondario: riflette la difficoltà strutturale di render visibili soggetti che rimangono, in larga misura, ai margini dell'agenda pubblica e della ricerca empirica comparata perché considerati più come oggetti che come soggetti dotati di agency.

Sul piano della partecipazione politica, il rapporto FRA (2024d) *Political Participation of People with Disabilities: New Developments* documenta progressi significativi ma un quadro ancora disomogeneo a livello europeo. Nel 2024, quattordici Stati membri garantiscono la piena partecipazione elettorale alle persone sottoposte a misure di limitazione della capacità giuridica (ovvero, il riconoscimento legale della capacità di una persona di prendere decisioni autonome e di esercitare diritti in proprio nome, come votare, firmare contratti o gestire il proprio patrimonio), il che corrisponde a quattro in più rispetto al 2014, mentre sette Paesi mantengono meccanismi di esclusione automatica dal diritto di voto. Il dato più emblematico riguarda le elezioni del Parlamento europeo del 2019: circa 800.000 cittadini e cittadine dell'UE erano privati del diritto di voto per ragioni legate alla capacità giuridica. L'Italia rientra nel gruppo dei quattordici Paesi a piena partecipazione, una posizione formalmente virtuosa che tuttavia non esaurisce il quadro: permangono barriere significative nell'accessibilità dei seggi e delle informazioni elettorali, con percezioni sistematicamente più negative tra le persone con disabilità rispetto alla media della popolazione, come rilevato dalle stesse indagini.

Il quadro si fa più critico quando si considerano le condizioni di vita delle persone istituzionalizzate. Il rapporto FRA (2025) *Places of Care = Places of Safety? Violence against Persons with Disabilities in Institutions*, basato su una ricerca qualitativa

in dieci Stati membri, tra cui anche l'Italia, stima in 1,4 milioni il numero di persone disabili che vivono in strutture residenziali, un contesto in cui la violenza assume carattere sistemico e strutturalmente sommerso. Le forme documentate comprendono violenza fisica e sessuale, violenza psicologica, somministrazione impropria di farmaci, contenzione arbitraria, abbandono e sfruttamento economico. Le vittime spesso non riconoscono il maltrattamento come tale, in ragione del rapporto di dipendenza con il personale istituzionale e della normalizzazione delle pratiche coercitive nel contesto della cura.

Il rapporto definisce tale dinamica come la "casa della violenza" (house of violence) per descrivere come la cultura istituzionale e l'invisibilità delle vittime generino fattori quali la carenza di risorse economiche e di autonomia, l'assenza di consapevolezza dei propri diritti e l'inadeguatezza dei meccanismi di ricorso e di contestazione (FRA, 2025).

L'insieme di questi dati, per quanto parziali e tematicamente circoscritti, consente di tracciare una posizione dell'Italia ambivalente: formalmente allineata agli standard europei sul piano dei diritti formali di partecipazione, ma ancora esposta, insieme al resto d'Europa, alle dinamiche di violenza strutturale che attraversano i contesti istituzionali di cura, dove la tutela dei diritti dipende in larga misura dall'efficacia dei meccanismi di controllo esterno e dalla qualità delle pratiche di deistituzionalizzazione.

IN SINTESI: CITTADINANZE SOSPESE TRA PREGIUDIZIO, DISCRIMINAZIONE E VIOLENZA

I dati presentati in questo capitolo, letti in sequenza, convergono verso un'unica conclusione: la distanza tra i diritti formalmente riconosciuti e le condizioni materiali del loro esercizio non è un'eccezione, bensì una costante nell'esperienza delle persone che appartengono ai gruppi analizzati. Questa distanza varia per intensità, per ambito di vita, per gruppo specifico, ma nell'insieme è strutturale e sistematica e, proprio per questa ragione, impedisce il pieno esercizio della cittadinanza, che resta quindi sospesa tra protezione insufficiente e discriminazione radicata.

Tre elementi trasversali di sospensione della cittadinanza meritano di essere evidenziati.

Il primo è la pervasività della discriminazione ordinaria: le esperienze di marginalizzazione che emergono dai dati rivelano forme diffuse di ostilità quotidiana che si sedimentano nel tempo e strutturano l'esperienza complessiva delle persone esposte. Proprio per la loro natura sommersa, queste forme di discriminazione sono difficili da intercettare con gli strumenti istituzionali tradizionali, ma sono quelle che maggiormente erodono la qualità della cittadinanza.

Il secondo è il nodo del sottoriporto (under-reporting): i dati mostrano che il livello di discriminazione dichiarata nelle indagini generali è sistematicamente inferiore a quello che emerge quando si coinvolge direttamente la popolazione esposta. Questo scarto ha implicazioni dirette per il dimensionamento dei sistemi di tutela, che vengono calibrati su cifre che sottostimano strutturalmente la pervasività di discriminazioni e violenze.

Il terzo elemento è la disuguaglianza nell'accesso agli strumenti di tutela: la conoscenza degli organismi preposti alla protezione dalle discriminazioni è insufficiente tra le popolazioni più esposte, e le barriere all'accesso (linguistiche, economiche, giuridiche, culturali) riducono ulteriormente la capacità di queste popolazioni di far valere i propri diritti.

4. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE E GOVERNATIVA SU DIRITTI E CITTADINANZA

4. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE E GOVERNATIVA SU DIRITTI E CITTADINANZA

Questo capitolo osserva il punto in cui lo scarto ricostruito fin qui prende forma istituzionale e normativa: che cosa accade quando domande di riconoscimento, tutela e accesso ai diritti entrano nel circuito della produzione legislativa?

Per rispondere a questa domanda, abbiamo costruito un dataset originale che copre tre legislature (la XVII, dal 2013 al 2018; la XVIII, dal 2018 al 2022 e la XIX, dal 2022 e attualmente in corso) e dodici aree tematiche, dall'antiviolenza alla migrazione, dalla salute sessuale e riproduttiva ai diritti LGBTQIA+, fino alla disabilità, alla famiglia e alla libertà religiosa.

Nel complesso, il perimetro comprende 1.224 atti di iniziativa parlamentare e governativa. Abbiamo considerato, da un lato, le proposte di legge (PdL) e i disegni di legge (DDL) di iniziativa parlamentare – includendo anche 13 proposte di iniziativa popolare – e i decreti legislativi (D.Lgs.), i decreti legge (D.L.), i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), i decreti ministeriali (DM), i decreti del Presidente della Repubblica (DPR) e le leggi di iniziativa governativa. Tra gli strumenti parlamentari (1.117), 768 sono PdL (Camera), 336 DDL (Senato) e 13 di iniziativa popolare. Tra i governativi (107): 35 D.Lgs., 21 DPCM, 19 leggi di iniziativa governativa, 17 D.L., 10 DM e 5 DPR.

È opportuno sottolineare che è stata considerata unicamente la produzione normativa nazionale. Non abbiamo misurato in modo sistematico l'attuazione regionale e locale, che in alcune aree (soprattutto salute sessuale e riproduttiva e organizzazione dei servizi) incide in modo decisivo sull'accesso effettivo ai diritti.

1. QUANTE PROPOSTE VENGONO PRESENTATE?

Come mostrato nella Tabella 4.1, nelle tre legislature considerate sono stati presentati 1.224 atti in materia di diritti e cittadinanza: 1.117 di iniziativa parlamentare e 107 di iniziativa governativa. La XVIII legislatura è quella con il volume più alto di iniziative, seguita dalla XIX e dalla XVII. La prima evidenza è quindi chiara e forse anche in qualche modo scontata: quasi tutta l'iniziativa legislativa passa dal Parlamento.

Le aree che ricevono più attenzione normativa, in termini di volume, sono governo locale, libertà civili e istruzione: in tutte e tre prevale nettamente l'iniziativa parlamentare. Questo suggerisce che, almeno sul piano dell'iniziativa, il Parlamento resta la sede in cui i temi della cittadinanza vengono più spesso articolati e portati all'attenzione pubblica.

Non tutte le aree, però, presentano lo stesso rapporto tra iniziativa parlamentare e governativa. Libertà religiosa è l'unica area in cui, nelle tre legislature considerate, non compare alcuno strumento governativo: tutti gli atti sono di iniziativa parlamentare. All'estremo opposto c'è la migrazione, che è l'area con la quota più alta di iniziativa governativa e in cui, nella XIX legislatura, il ricorso al canale dell'esecutivo cresce in modo particolarmente marcato. È un primo segnale del fatto che, su alcuni temi, il Governo non si limita a intervenire: tende a diventare il canale principale della normazione effettiva.

Anche i diritti LGBTQIA+ presentano un profilo particolare. Nella XVII legislatura la componente governativa appare alta, ma non perché l'esecutivo abbia promosso una stagione autonoma di riforme su questa

materia. In larga parte si tratta, al contrario, dei decreti attuativi della legge Cirinnà: il Governo entra quindi in gioco soprattutto per dare applicazione a una legge già approvata, non per aprire una nuova fase normativa. È un dettaglio importante, perché mostra che la presenza del canale governativo non coincide sempre con un protagonismo politico dell'esecutivo: in alcuni casi interviene per dare seguito a decisioni maturate altrove.

Legislatura	PdL/DDL	Gov.	Totale
XVII	280 (87,0%)	42 (13,0%)	322
XVIII	477 (93,2%)	35 (6,8%)	512
XIX	360 (92,3%)	30 (7,7%)	390
Totale	1.117 (91,3%)	107 (8,7%)	1.224

Tabella 4.1 Totale generale di atti depositati in materia di diritti
Fonte: nostro dataset

2. QUAL È IL TASSO DI “SUCCESSO” DI QUESTI ATTI?

Se si guarda al dato complessivo, 137 dei 1.224 atti inclusi nel dataset arrivano all'esito finale. Il tasso aggregato è dell'11,2%. Ma questa percentuale, da sola, dice poco, perché mette insieme percorsi istituzionali che non hanno lo stesso peso né lo stesso grado di difficoltà. Il punto decisivo del capitolo è proprio questo: non basta contare quante iniziative esistono, bisogna capire attraverso quale canale entrano nel sistema e con quali probabilità riescono a trasformarsi in norma.

La differenza tra i due canali è netta (Fig 4.1): dei 1.117 atti di iniziativa parlamentare, solo 36 hanno completato l'intero iter, pari al 3,2%. Dei 107 atti governativi, invece, 101 arrivano all'esito finale, cioè il 94,4%. In altre parole, il Parlamento resta il luogo in cui i diritti entrano più spesso nel circuito dell'iniziativa normativa (per essere ampliati, ridefiniti o anche ristretti) ma quasi mai quello in cui queste iniziative si traducono in diritto vigente. Il Governo interviene molto meno, ma quando lo fa dispone di strumenti che attraversano il ciclo normativo con una forza incomparabilmente maggiore.

Questa asimmetria non dipende soltanto dalla qualità delle proposte o dalla volontà dei singoli gruppi. Dipende dalla struttura stessa del sistema. Le proposte parlamentari devono costruire un consenso lungo, negoziato e spesso instabile, attraversando commissioni, aule e due rami del Parlamento. Gli strumenti governativi entrano invece nel processo normativo con un vantaggio istituzionale molto più forte. Il risultato è una concentrazione del potere normativo nell'esecutivo.

Per questo non basta sapere se un atto risulti formalmente "approvato". Bisogna seguirne il ciclo di vita fino in fondo. Un DDL approvato da un solo ramo del Parlamento ma mai trasformato in legge non produce alcun effetto giuridico, anche se nelle banche dati compare come approvato. Guardati in questa prospettiva, i dati sono

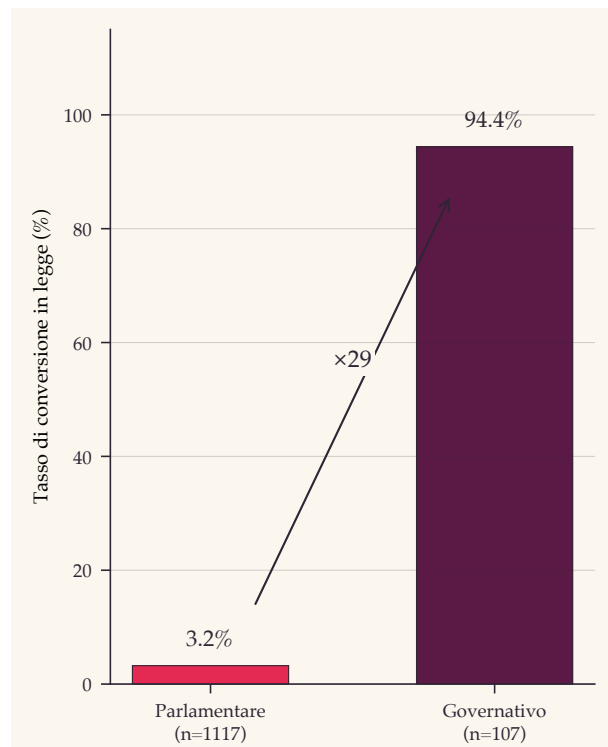


Figura 4.1. Tassi di conversione in legge degli atti parlamentari (PdL/DDL) e governativi (DL/DLgs) | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

DATO CHIAVE

Dei 1.117 atti parlamentari (PdL e DDL), solo 36 sono diventati legge: il 3,2%. Dei 107 strumenti governativi (DL, DLgs, DPCM, DM, DPR), 101 sono diventati legge: il 94,4%. Il divario è di 29 volte.

ancora più netti. Come mostra la Fig. 4.2, il destino più comune degli atti parlamentari è la decadenza a fine legislatura; seguono gli atti fermi in commissione, quelli assorbiti in altri testi e quelli approvati solo parzialmente. Solo una quota minima completa davvero l'intero percorso.

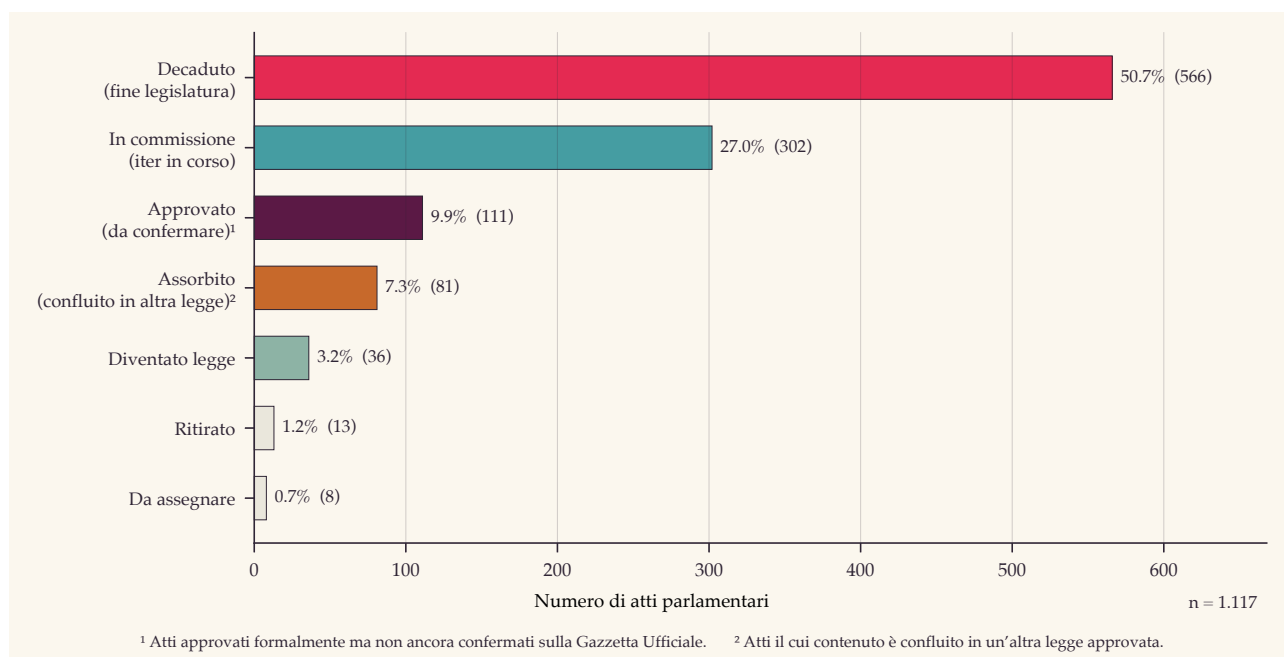


Figura 4.2 Destino degli atti parlamentari su diritti e cittadinanza (PdL e DDL), XVII-XIX legislatura | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

Il confronto con il benchmark nazionale rafforza ulteriormente il quadro (Tab 4.2). Nella XVII legislatura le proposte sui diritti partivano da una posizione relativamente favorevole: il loro tasso di conversione era 4,5 volte superiore al benchmark generale dell'attività parlamentare. Nelle legislature successive, però, questo vantaggio si riduce rapidamente fino quasi a scomparire. La convergenza avviene verso il basso: dal 6,5% della XVII all'1,4% della XIX, mentre il benchmark generale resta sostanzialmente stabile. Non siamo quindi di fronte a un Parlamento genericamente più lento su tutto, ma a una difficoltà crescente e specifica nel far passare norme sui diritti.

Legislatura	Diritti (PdL/DDL)	Benchmark nazionale (tutte le materie)	Rapporto
XVII (2013-18)	18/278 = 6,5%	92/6.417 = 1,4%	4,5x
XVIII (2018-22)	13/472 = 2,8%	64/5.639 = 1,1%	2,4x
XIX (2022-)	5/354 = 1,4%	78/~5.800 = 1,3%	1,1x

Tabella 4.2. Confronto tra tasso di conversione dei PdL/DDL sui diritti e benchmark nazionale, per legislatura | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

3. DUE PESI, DUE MISURE

I dati per legislatura mostrano con chiarezza l’asimmetria tra Parlamento e Governo. La lettura per anni, però, la rende ancora più visibile: non mostra soltanto che pochi atti diventano legge, ma anche che le probabilità di riuscirci dipendono in modo decisivo da chi presenta la proposta.

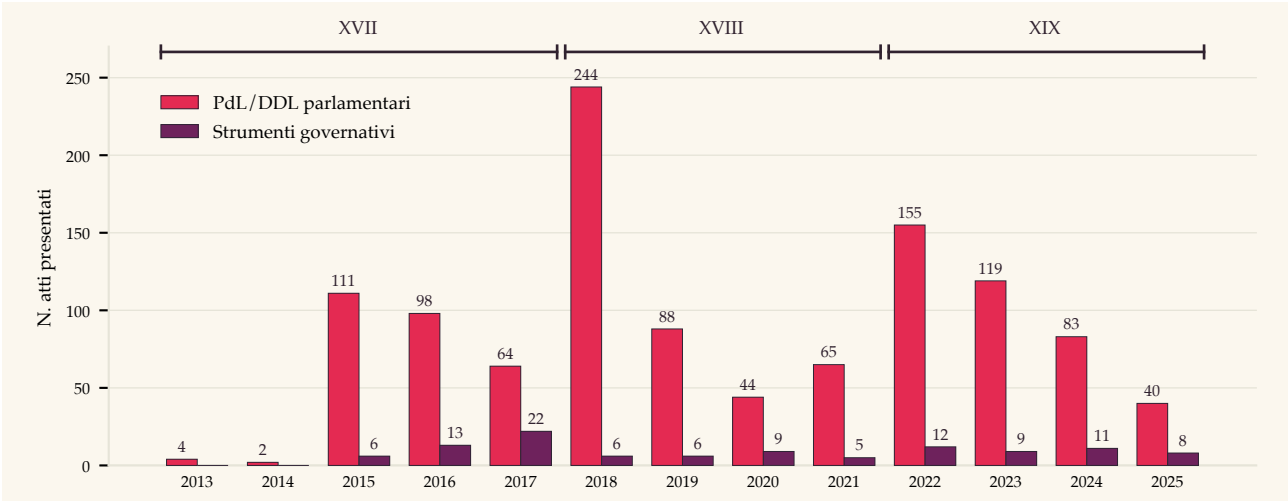


Figura 4.3. Numero di atti presentati ogni anno per ciascun tipo di strumento. I governi sono assegnati per data di presentazione dell’atto. Fonte: nostro dataset 1.224 atti

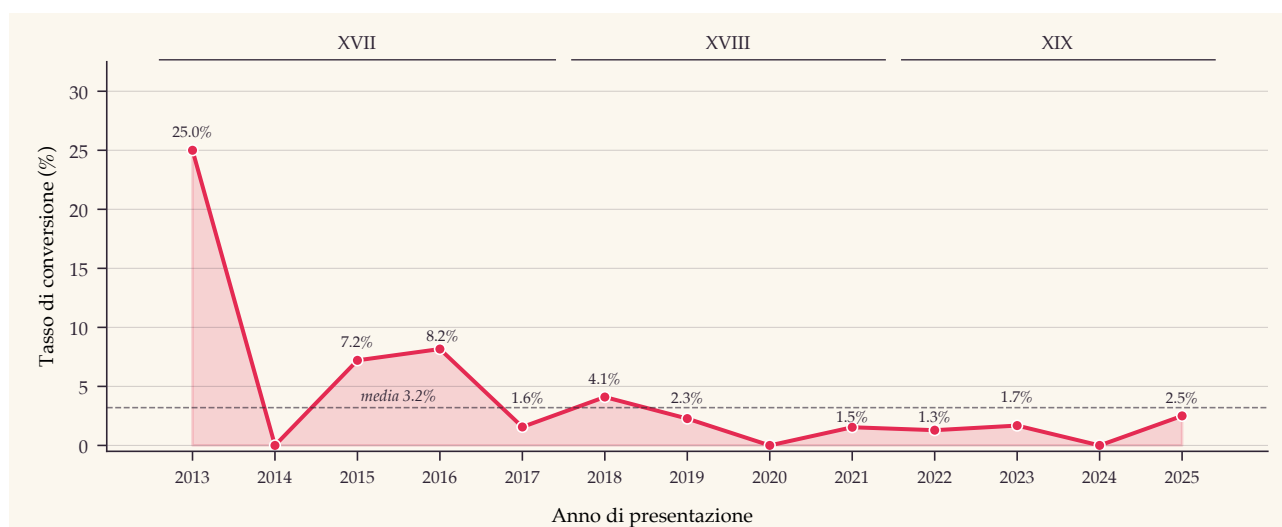


Figura 4.4. Quota di PdL/DDL parlamentari presentati in un dato anno e divenuti legge entro la fine della legislatura. La linea tratteggiata indica la media di periodo (3,2%) | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

Le Figure 4.3 e 4.4 permettono di vedere questo squilibrio da due angolature diverse ma complementari. La prima mostra il volume di atti presentati ogni anno, distinguendo tra proposte parlamentari e strumenti governativi. La seconda mostra invece il tasso di conversione dei soli PdL e DDL parlamentari, cioè la quota di proposte che completa l'intero iter. Letti insieme, i due grafici rendono visibile una separazione crescente tra il luogo dell'iniziativa e il luogo dell'efficacia.

Nel corso del periodo osservato il volume delle proposte parlamentari resta relativamente alto e abbastanza stabile. Quello che cambia è la loro capacità di arrivare all'esito finale. Nel 2015 e nel 2016 il Parlamento riesce ancora a convertire otto proposte l'anno; già nel 2017, a fronte di un numero elevato di atti, una sola proposta parlamentare sui diritti diventa legge. Nella XIX legislatura la forbice si apre ulteriormente: nel 2024 vengono presentati 83 PdL/DDL e, alla data di chiusura del dataset, nessuno ha ancora raggiunto l'esito finale.

Il canale governativo segue invece una logica diversa. Gli strumenti dell'esecutivo sono meno numerosi, ma mantengono nel tempo una capacità di conversione

altissima. È questo il punto che la lettura annuale rende più chiaro: il Parlamento continua a produrre iniziativa, ma il Governo continua a produrre norma.

La Figura 4.4 racconta la stessa storia in forma percentuale. Nella XVII legislatura il tasso di conversione parlamentare si colloca ancora tra il 7% e l'8%, ben sopra la media complessiva del 3,2%. Nella XVIII scende rapidamente, fino a toccare lo zero nel 2020 e nel 2021, due anni segnati dalla parentesi pandemica, che ha inciso profondamente sulle priorità e sui tempi dell'attività legislativa. Nella XIX resta stabilmente sotto la media e torna a zero nel 2024, anche se quest'ultimo dato va letto con cautela, perché una parte degli iter è ancora aperta.

Letti insieme, i due pannelli mostrano che il collo di bottiglia riguarda in modo specifico le proposte che passano dal canale parlamentare. Questo sposta il baricentro effettivo della normazione sui diritti verso l'esecutivo: a contare è soprattutto chi possiede lo strumento istituzionale capace di attraversare l'iter quasi senza ostacoli. Resta allora da capire se questa asimmetria operi allo stesso modo in tutti gli ambiti o se colpisca più duramente alcune aree di diritto.

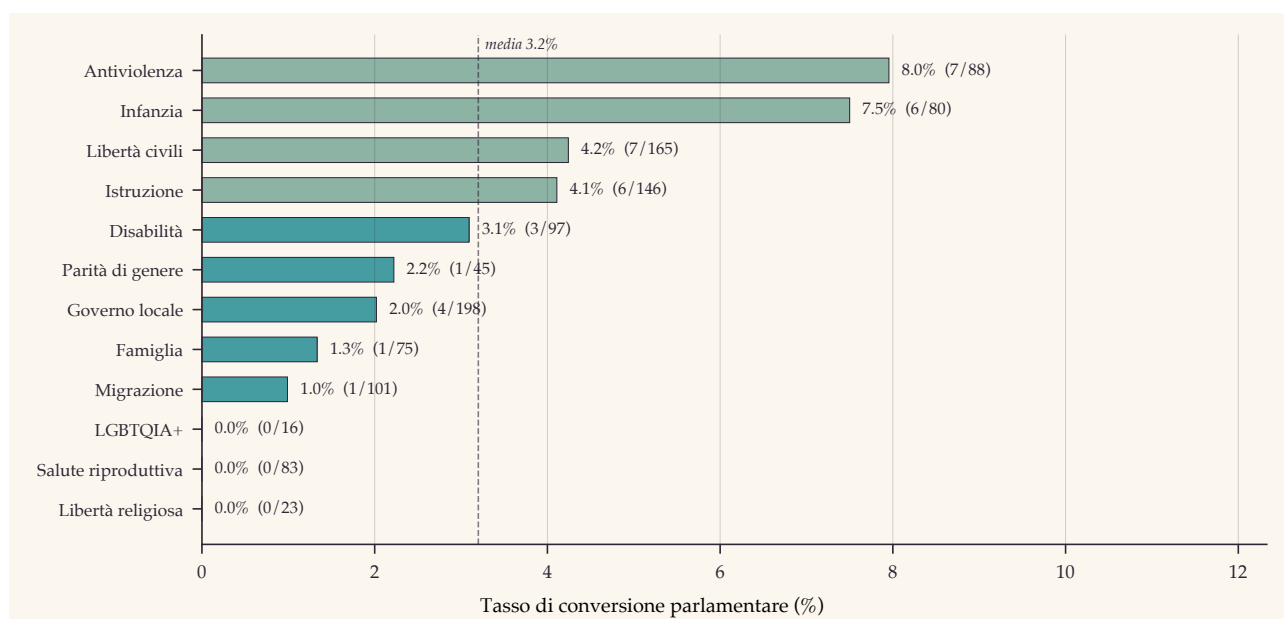


Figura 4.5. Tasso di conversione in legge dei PdL/DDL per ciascuna delle 12 aree di diritto monitorate. Verde = sopra media (3,2%); blu = sotto media. Tra parentesi: leggi approvate / atti presentati | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

Il confronto per area conferma che la graduatoria cambia radicalmente a seconda che si osservi il dato grezzo o il solo canale parlamentare (Fig. 4.5).

Se si considerano tutti gli strumenti, migrazione e diritti LGBTQIA+ sembrano tra le aree più “efficaci”, entrambe attorno al 20%. Ma questa immagine è fuorviante, perché riflette soprattutto il peso degli atti governativi.

In migrazione, 24 delle 25 leggi approvate sono di iniziativa governativa. Nei diritti LGBTQIA+, tutte le leggi approvate derivano dal canale governativo e, in particolare, dai decreti attuativi collegati alla legge Cirinnà. In altre parole, il successo complessivo di queste aree non segnala una particolare capacità del Parlamento di legiferare, ma la loro forte dipendenza dall’iniziativa dell’esecutivo.

Quando si isolano i soli PdL e DDL, la classifica si rovescia. Le uniche aree in cui il Parlamento riesce a convertire proposte sopra la media del 3,2% sono antiviolenza e infanzia. Libertà civili e istruzione si collocano poco sopra la soglia media, mentre migrazione e famiglia restano molto

più in basso. Ancora più significativo è il dato delle aree a conversione parlamentare zero: salute sessuale e riproduttiva, diritti LGBTQIA+ e libertà religiosa. In questi ambiti il Parlamento presenta atti, ma non riesce mai a portarli fino alla legge.

La geografia che emerge è politicamente molto rilevante. Alcune aree trovano ancora spazi di avanzamento parlamentare, soprattutto quando godono di un consenso più trasversale. Altre restano dipendenti quasi esclusivamente dal canale governativo, oppure si bloccano del tutto. Siamo quindi di fronte a una diversa permeabilità del sistema: alcune materie passano, altre si fermano sistematicamente nello stesso punto.

Questo quadro apre naturalmente la domanda che affronteremo nel prossimo capitolo. Se l’asimmetria tra Parlamento e Governo è strutturale, il colore politico di chi governa fa differenza nella direzione della produzione normativa? E se il Parlamento fatica a legiferare autonomamente, dove si concentra la polarizzazione tra proposte espansive e restrittive, e quali partiti la alimentano?

4. IN SINTESI: QUANDO IL PARLAMENTO PROPONE MA È IL GOVERNO A DECIDERE

I 1.224 atti analizzati in questo capitolo restituiscono un quadro nitido della produzione normativa sui diritti e sulla cittadinanza in Italia nelle tre legislature considerate. Da questo quadro emergono tre risultati.

Il primo riguarda l'entità dell'imbuto normativo. Solo 137 atti su 1.224 arrivano all'esito finale, pari all'11,2% del totale. Per le iniziative parlamentari, l'esito più frequente non è l'approvazione ma l'interruzione del percorso: oltre la metà decade a fine legislatura, molte restano ferme in commissione, altre vengono assorbite in testi diversi. La capacità del Parlamento di tradurre in norma le proposte sui diritti si contrae nel tempo: dal 6,5% della XVII legislatura all'1,4% della XIX, fino a riallinearsi quasi del tutto alla media nazionale.

Il secondo riguarda l'asimmetria tra il canale parlamentare e il canale governativo. Quasi tutta l'iniziativa passa dal Parlamento, ma quasi tutta l'efficacia si concentra nel Governo.: mentre gli strumenti del Governo hanno un tasso di successo del 94,4%, con 101 traguardi raggiunti su 107, solo 36 atti parlamentari su 1.117 (il 3,2%) completano l'iter. . La distanza è enorme e non va letta come un'anomalia contingente, ma come una caratteristica strutturale del sistema. Quando il Governo interviene, dispone di strumenti che attraversano il ciclo normativo molto più facilmente; quando l'iniziativa resta parlamentare, la costruzione del consenso si arena quasi sempre prima del traguardo. Il 2024 rende questo squilibrio visibile nella sua forma più netta: 83 atti parlamentari presentati, nessuno concluso; 11 strumenti governativi, tutti giunti all'esito finale.

Il terzo riguarda la selettività del blocco sui diritti. Antiviolenza e infanzia sono le uniche materie in cui il Parlamento converte proposte sopra la media; diritti LGBTQIA+, salute sessuale e riproduttiva e libertà religiosa, al contrario, registrano un tasso parlamentare pari a zero lungo tutto il periodo osservato.

Per dare concretezza a questi numeri, i pochi casi di approvazione che ricorrono più spesso nelle tre legislature si concentrano quasi interamente nelle aree dell'antiviolenza e dell'infanzia. Nella XVII legislatura si collocano, tra gli altri, la legge sugli orfani di femminicidio (L. 4/2018, PD) e l'indennizzo per le vittime di reati violenti (L. 122/2016, governo Renzi); nella XVIII il Codice Rosso (L. 69/2019, iniziativa governativa Bonafede/Bongiorno); nella XIX la commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio (L. 12/2023, Bongiorno) e l'introduzione del reato di femminicidio (L. 181/2025, Bongiorno). Fuori da queste aree, il Parlamento della XIX legislatura – alla data di chiusura del nostro dataset – non è riuscito a portare a compimento alcuna proposta autonoma.

5. IL PESO DELLA POLITICA

5. IL PESO DELLA POLITICA

Per leggere questi 1.224 atti nel quadro della nostra indagine non basta sapere quante proposte di legge sono state presentate e quante sono arrivate all'esito finale. Conta anche la loro direzione e cioè se nella loro sostanza le proposte presentate e approvate mirano ad ampliare diritti e tutele o, al contrario, a restringerli.

La differenza che emerge da questa analisi è su tre livelli. Il primo è l'efficacia: gli atti restrittivi, pur essendo meno numerosi, arrivano più spesso all'esito finale perché passano quasi sempre dal canale governativo. Il secondo è la distribuzione per area: la restrizione non è uniforme, ma si concentra in pochi terreni altamente conflittuali. Il terzo è il tempo: nella legislatura in corso la componente restrittiva cresce e si estende a più aree contemporaneamente. È su queste tre linee – efficacia, concentrazione e tendenza – che si muove il capitolo.

1. PIÙ O MENO DIRITTI?

Guardata nel suo complesso, la produzione normativa italiana sui diritti resta prevalentemente orientata in senso espansivo (Fig. 5.1). In quasi tutte le aree il numero delle proposte di legge (PdL) che allargano tutele o riconoscimenti supera quello delle proposte restrittive. Questo vale soprattutto per temi come governo locale, libertà civili, istruzione e disabilità, dove il saldo positivo è molto ampio.

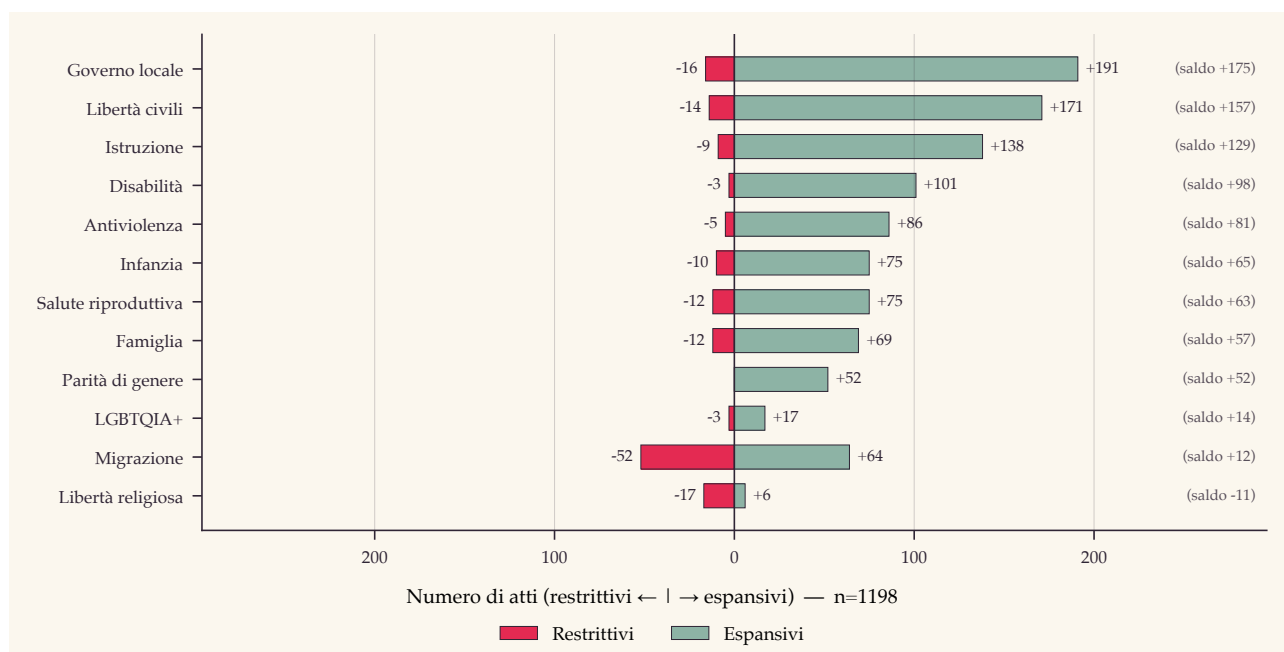


Figura 5.1. Volume di atti espansivi e restrittivi per ogni area di diritto.
Include sia parlamentari sia governativi. Aree ordinate dal saldo più restrittivo al più espansivo | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

Questo dato, però, non basta in sé a concludere che il sistema italiano si muova in modo linearmente progressivo nell'ampliamento dei diritti. La domanda decisiva non è solo quante proposte espansive esistano, ma in quali aree di diritto si concentra l'azione per la restrizione dei diritti e con quali probabilità questa riesca a essere approvata.

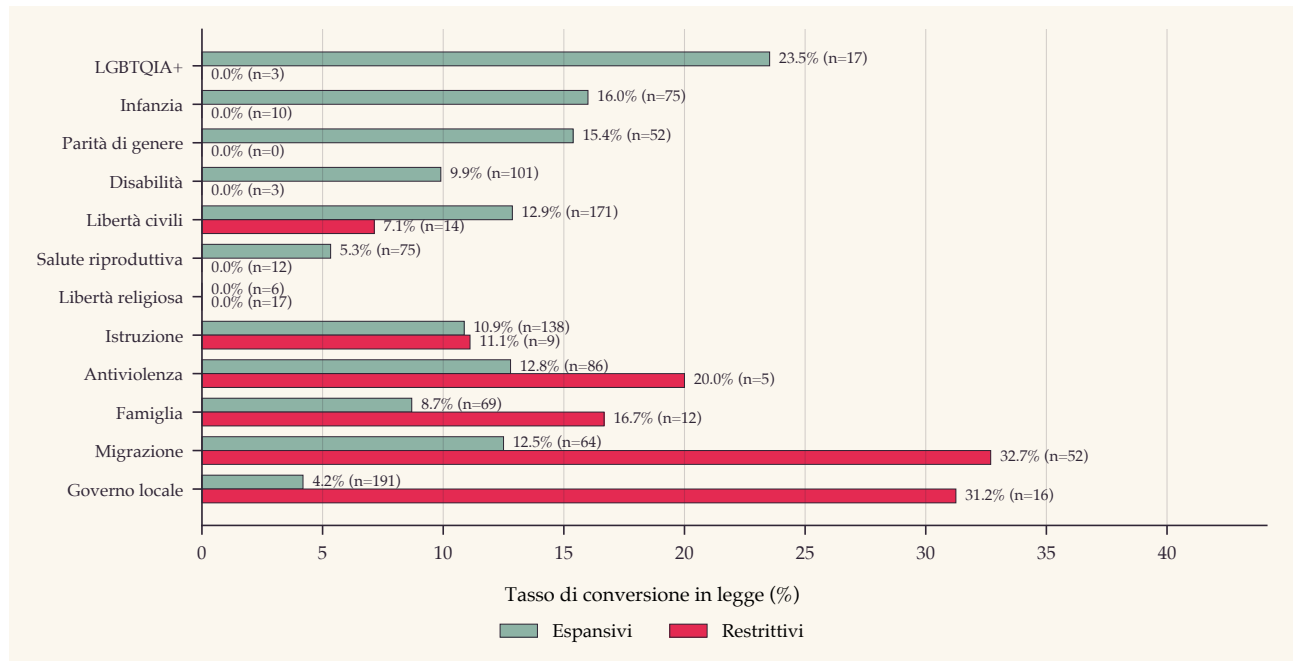


Figura 5.2. Tasso di conversione in legge degli atti espansivi e restrittivi per area di diritto. Include parlamentari e governativi. Aree ordinate per differenza tra tasso espansivo e tasso restrittivo | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

Da questo punto di vista i dati mostrano due aree particolarmente significative. La migrazione ha un saldo appena positivo, segno di un'arena fortemente contesa. La libertà religiosa, invece, è l'unica area con saldo negativo, cioè l'unica in cui le proposte restrittive superano quelle espansive.

La figura 5.2 aggiunge un passaggio essenziale, perché mostra la selettività del sistema. In alcune aree di diritto, soprattutto migrazione e governo locale, le proposte restrittive hanno un tasso di successo in termini di conversione in legge più alto di quelle espansive. In altre, come infanzia, passano soltanto proposte espansive. In tema di salute sessuale e riproduttiva e di libertà religiosa, invece, il sistema resta quasi del tutto fermo. Questo significa che, a seconda dell'area, il filtro istituzionale seleziona in modo diverso la direzione dell'impatto normativo.

Il punto, dunque, non è che l'Italia produca ovunque meno diritti. Piuttosto, in alcune aree specifiche, la componente restrittiva pesa di più e incontra un filtro istituzionale più favorevole. La selettività, quindi, non è uniforme: dipende dai temi, dal grado di conflitto pubblico e politico che li attraversa e dal canale istituzionale attraverso cui quelle proposte entrano nel sistema.

Gli atti restrittivi sono significativamente meno numerosi rispetto a quelli espansivi, ma hanno una probabilità di approvazione più elevata: diventa legge il 17,6% delle proposte restrittive, contro il 10,3% di quelle espansive. Questo divario non riflette una maggiore forza parlamentare delle misure restrittive, bensì il diverso canale attraverso il quale vengono approvate. La restrizione si realizza prevalentemente per via governativa: dei 27 provvedimenti restrittivi diventati legge, 25 sono decreti governativi – tra cui decreti sicurezza,

decreto Cutro, D.L. sulla migrazione, restrizioni su istruzione e governo locale etc. La restrizione dunque passa per decreto; l’espansione si arena in Parlamento. Questo dato va letto insieme al capitolo precedente: il canale governativo non è solo più efficace in assoluto, è selettivamente più efficace nella direzione restrittiva.

2. L’AZIONE DEI PARTITI

Guardare all’azione dei partiti serve a capire come il conflitto sui diritti si configura nell’ambito dell’iniziativa parlamentare (Fig. 5.3). In termini assoluti, il Partito Democratico (PD) è il gruppo più produttivo; tuttavia correggendo i dati per il numero di seggi, il quadro cambia e la Lega Nord per Salvini Premier (Lega) risulta il gruppo più attivo in proporzione alla propria consistenza parlamentare.

Questo attivismo lavora in due direzioni opposte: la Lega è il gruppo con la quota più alta di proposte restrittive, mentre PD e Movimento 5 Stelle (M5S) restano quasi interamente sul versante espansivo. Fratelli d’Italia (FDI) e Forza Italia (FI) si collocano in posizione intermedia, ma con una presenza restrittiva molto più marcata del centrosinistra. La differenza, quindi, non riguarda soltanto quante proposte i partiti depositano ma anche la tipologia di interventi che scelgono di portare in agenda.



Figura 5.3. Volume di PdL/DDL normalizzato sul numero medio di seggi di ciascun partito nelle legislature di riferimento. Numero in alto: tasso per 100 seggi; tra parentesi: volume assoluto. Solo i 5 partiti presenti in tutte le legislature | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

Usando le heatmap (Fig 5.3 e 5.4), strumenti di visualizzazione dell’intensità di un fenomeno, possiamo osservare come la polarizzazione restrittiva non si distribuisce allo stesso modo in tutte le aree di diritto esaminate. Il centrodestra concentra la propria iniziativa restrittiva soprattutto su migrazione, libertà religiosa,

famiglia e salute sessuale e riproduttiva. Su diritti LGBTQIA+ e parità di genere, invece, la sua iniziativa parlamentare è scarsa o assente. Il conflitto sembra qui la forma di uno squilibrio: da una parte c’è chi propone, dall’altra chi si sottrae al terreno parlamentare lasciando che siano l’inerzia o il veto a produrre l’esito finale.

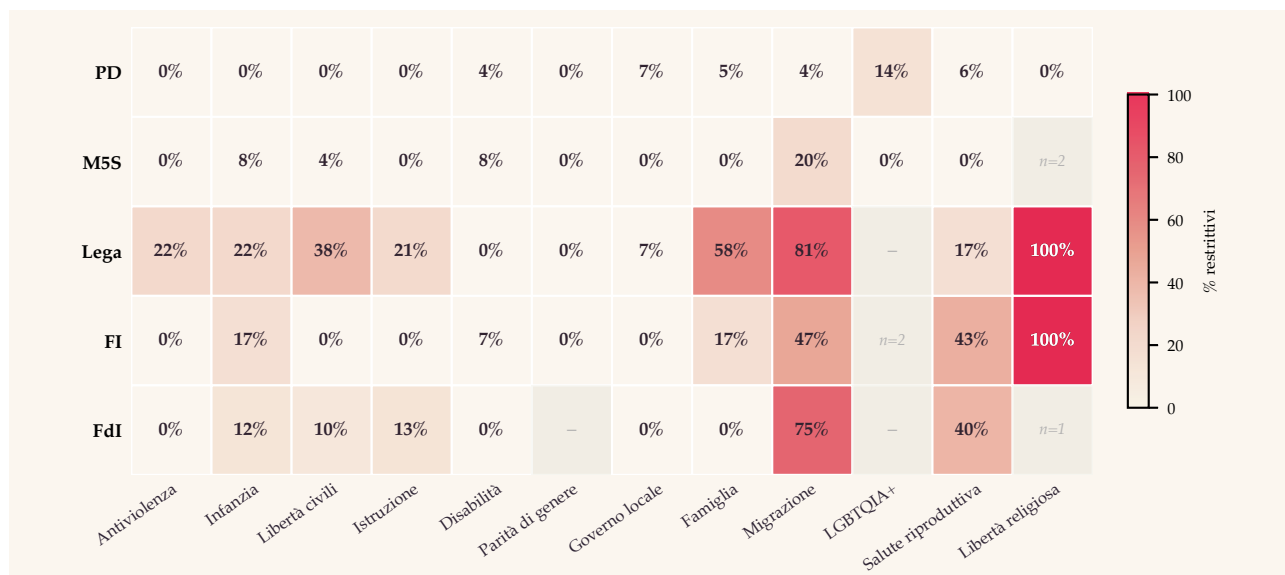


Figura 5.4: Quota di proposte restrittive sul totale degli atti presentati da ciascun partito per area di diritto. Solo combinazioni con almeno 3 atti (n≥3) | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

Queste dinamiche emergono analizzando singoli casi. Da un lato, la senatrice Giulia Bongiorno (Lega) è prima firmataria di tre atti nell'area antiviolenza nella XIX legislatura, due dei quali sono diventati legge: la commissione d'inchiesta sul femminicidio (L. 12/2023) e l'introduzione del reato di femminicidio nel codice penale (L. 181/2025). L'antiviolenza risulta dunque essere l'area in cui anche un partito con una forte componente restrittiva investe in modo espansivo e riesce a ottenere risultati parlamentari.

Dall'altro lato, l'iter del DDL Zan nella XVIII legislatura mostra il movimento opposto: una proposta espansiva sui diritti LGBTQIA+, con primo firmatario PD e ampio sostegno del M5S, viene bloccata dal voto segreto in Senato – meccanismo che impedisce di identificare chi, dentro la stessa maggioranza di governo, ha scelto di votare contro. Il confronto tra i due casi suggerisce che la variabile decisiva non sia soltanto la collocazione partitica, ma anche l'area di diritto su cui si legifera: lo stesso sistema che riesce a lavorare sull'antiviolenza blocca sistematicamente i diritti LGBTQIA+.



Figura 5.5: Tasso di conversione in legge dei PdL/DDI per partito e area, con soglia n≥5 atti per cella. Le bolle vuote indicano combinazioni partito-area dove nessuna proposta è diventata legge | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

Anche l'efficacia è distribuita in modo molto diseguale (Fig. 5.5). Tra i partiti, il PD è quello che più spesso riesce a trasformare le proposte in legge; Lega e M5S si collocano più vicino alla soglia media; gli altri gruppi restano molto più marginali. Il punto politico, però, è un altro: la capacità di legiferare sui diritti dipende molto meno dall'attivismo in sé che dalla vicinanza all'agenda di governo. Il governo resta una categoria a parte, con un tasso di successo incomparabilmente più alto.

In definitiva, alcuni partiti presidiano certi temi per allargare diritti, altri per restringerli, altri ancora scelgono di non investirci affatto. Ma, senza una sponda di governo, quasi tutti si fermano prima dell'esito finale.

3. LE LEGISLATURE, SEMPRE PIÙ SBILANCIATE

Se la lettura per partiti mostra chi propone, quella per governi mostra chi crea le condizioni perché quelle proposte si traducano o meno in legge. Guardare alle legislature, da sole, non basta, perché dentro la stessa legislatura possono succedersi esecutivi con priorità molto diverse.

Il primo dato da sottolineare è che, nel periodo esaminato, il volume degli atti cresce quasi continuamente fino a raggiungere il massimo con il governo Meloni (Fig. 5.6). Ma l'aumento dell'iniziativa non coincide con un aumento dell'efficacia parlamentare (Fig. 5.7). Più atti non significano più leggi: al contrario, man mano che il volume cresce, osserviamo come la capacità del Parlamento di trasformare le proprie proposte in norma si restringe.

In questa serie, il governo Renzi rappresenta l'eccezione più netta: è l'unico esecutivo sotto il quale il tasso di conversione parlamentare supera chiaramente la media e le leggi approvate si distribuiscono su più aree di diritto. Nei governi successivi, invece, il Parlamento perde

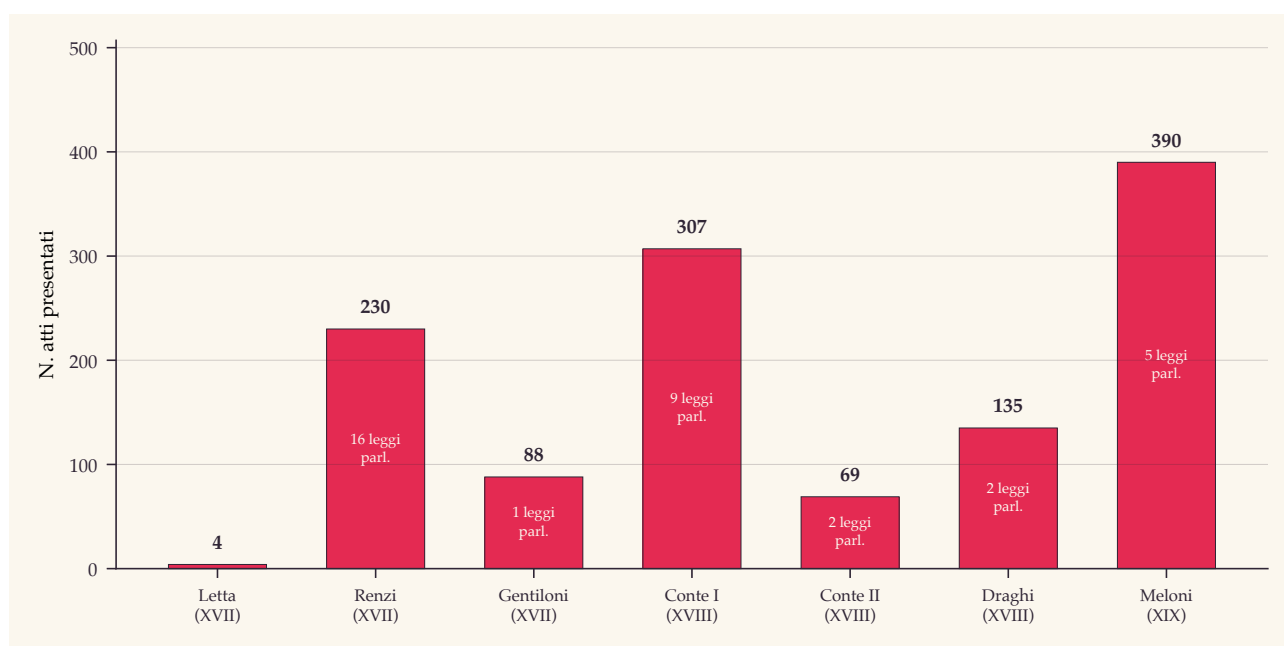


Figura 5.6. Numero di atti presentati sotto ciascun governo (parlamentari + governativi), con indicazione delle leggi parlamentari approvate.
Governi assegnati per data di presentazione dell'atto | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

progressivamente capacità di incidere: il tasso si abbassa, si restringono le aree in cui riesce a legiferare e la produzione normativa diventa più episodica e più dipendente dall'indirizzo dell'esecutivo.

Il governo Renzi e quello Meloni rappresentano, dunque, i due poli della serie. Con Renzi il Parlamento mantiene margini relativamente ampi di conversione e riesce a incidere su più aree, incluse le unioni civili (L. 76/2016) e i relativi decreti attuativi. Con Meloni, invece, il volume degli atti raggiunge il massimo storico, ma la capacità del Parlamento di trasformarli in legge si contrae; cresce al tempo stesso la presenza di misure restrittive in più settori,

dalla migrazione (decreto Cutro, D.L. 127/2025) alla famiglia (L. 169/2024 sulla GPA), fino all'istruzione (DDL Valditara).

Considerando ora la direzione della produzione normativa (Fig 5.8) è possibile notare le aree di diritto interessate dall'andamento restrittivo nelle diverse legislature. Sotto il governo Conte I la componente restrittiva si concentra soprattutto sulla migrazione, in coerenza con la stagione dei decreti sicurezza. Sotto il governo Meloni la restrizione si estende a più fronti contemporaneamente: non solo migrazione, ma anche infanzia, istruzione, libertà religiosa, governo locale e famiglia.

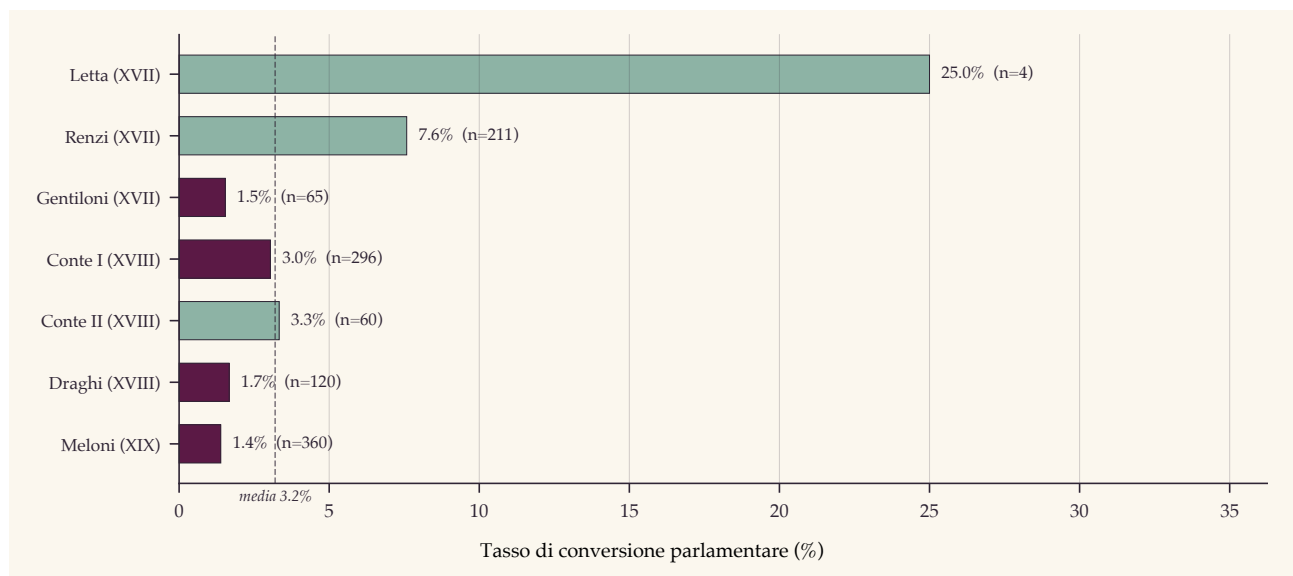


Figura 5.7. Tasso di conversione in legge dei PdL/DDL parlamentari per governo. Verde = sopra media (3,2%); viola = sotto.
Nota: il dato del governo Letta si basa su pochissimi atti e non è comparabile | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

La lettura per governi aggiunge dunque un punto decisivo: l'asimmetria tra Parlamento ed esecutivo resta stabile, ma non è politicamente neutra. Il colore politico dell'esecutivo non cambia le regole del gioco, ma cambia la direzione in cui quelle regole vengono piegate: può usare il vantaggio del canale governativo per ampliare diritti, per restringerli, oppure per lasciare che prevalga l'inerzia.

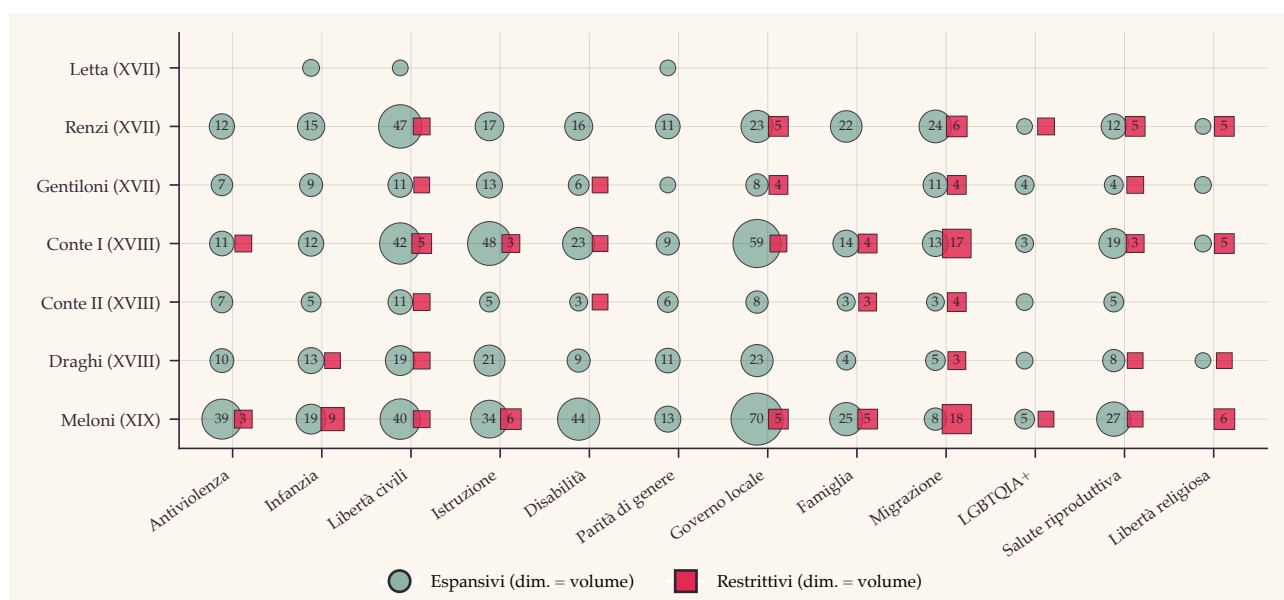


Figura 5.8. Mappa degli atti espansivi (cerchi verdi) e restrittivi (quadrati rossi), per governo e area di diritto. La dimensione è proporzionale al numero di atti. Include sia atti parlamentari sia governativi | Fonte: nostro dataset 1.224 atti

4. IN SINTESI: IL COLORE DELLA POLITICA E LA GEOMETRIA DEL VANTAGGIO

I dati di questo capitolo mostrano che la direzione della produzione normativa non dipende solo dal numero delle proposte, ma dal modo in cui il sistema seleziona quali proposte possono arrivare a compimento.

Nel complesso la produzione normativa italiana resta orientata in senso espansivo: in quasi tutte le aree il numero di proposte che allargano tutele supera quello di quelle che mirano a restringerle. Ma il sistema non è neutro rispetto al segno: gli atti restrittivi, pur essendo molto meno numerosi, diventano legge nel 17,6% dei casi, contro il 10,3% degli espansivi – quasi il doppio. La ragione è il peso del canale governativo. Dei 27 provvedimenti restrittivi diventati legge, 25 sono decreti dell'esecutivo. La restrizione passa per decreto; l'espansione si arena in Parlamento.

Inoltre, la componente restrittiva non è diffusa in modo uniforme ma si concentra in pochi terreni altamente conflittuali – migrazione, governo locale, libertà religiosa, famiglia, salute sessuale e riproduttiva – mentre su altre aree (LGBTQIA+, parità di genere) il centrodestra non è attivo con proposte di legge, né in una direzione né in un'altra. La libertà religiosa è l'unica area in cui le proposte restrittive superano quelle espansive; in salute sessuale e riproduttiva il sistema resta quasi del tutto fermo. Anche l'iniziativa per partito conferma la polarizzazione: la Lega è il gruppo più attivo in proporzione ai seggi e quello con la quota più alta di atti restrittivi, mentre PD e M5S restano quasi interamente sul versante espansivo.

Letti insieme questi due fenomeni indicano che il dato decisivo non è l'attivismo parlamentare ma quale direzione riesce a trovare uno sbocco istituzionale: alcuni temi sono attraversati da una contrapposizione aperta, altri rimangono sospesi. E soprattutto data come costante l'asimmetria tra Parlamento e Governo è evidente come questa non sia politicamente neutra: a seconda dell'esecutivo cambia la direzione in cui quel vantaggio strutturale viene impiegato e cambiano le aree su cui si concentra, conta quindi il contesto politico che seleziona quali iniziative possono tradursi in norma.

Il governo Renzi è l'unico a collocarsi nettamente sopra la media di conversione parlamentare e l'unico sotto cui le leggi approvate si distribuiscono su un ventaglio ampio di aree, incluse le unioni civili (L. 76/2016). Sotto il governo Meloni il volume degli atti tocca il massimo storico ma la capacità del Parlamento di trasformarli in legge, a oggi, tocca uno dei punti più bassi; cresce contemporaneamente la componente restrittiva, che si distribuisce su più aree (migrazione, infanzia, istruzione, libertà religiosa, governo locale, famiglia) e si avvale tanto di decreti governativi (decreto Cutro, D.L. 127/2025) quanto di iniziative parlamentari allineate all'agenda dell'esecutivo (L. 169/2024 sulla GPA, DDL Valditara).

6. PER CONCLUDERE: OSSERVAZIONI *e* PISTE APERTE

6. PER CONCLUDERE: OSSERVAZIONI *e* PISTE APERTE

Questo report si chiude con alcune direzioni di riflessione e di azione che emergono dai dati. Sono piste, appunto – punti di partenza per un lavoro collettivo che va oltre queste pagine e che auspichiamo si possa prolungare e moltiplicare.

GUARDARE DOVE I DIRITTI SI FERMANO

Una rivelazione importante che i dati ci confermano è che la questione italiana riguarda il luogo in cui i diritti si bloccano, ancora prima della loro assenza. Un tasso di conversione parlamentare sceso dal 6,5% all'1,4% in tre legislature, con tre aree – LGBTQIA+, salute riproduttiva, libertà religiosa – ferme a zero, racconta un sistema in cui le proposte esistono ma restano sospese. Allo stesso tempo, il 94,4% degli strumenti governativi diventa legge: l'asimmetria è la struttura stessa del sistema.

Questa evidenza invita a guardare oltre l'arena parlamentare. Se la produzione legislativa che incide sui diritti passa in misura così preponderante dall'esecutivo, allora i momenti in cui si costruiscono programmi elettorali, accordi di coalizione e agende di governo sono almeno altrettanto decisivi dell'iter in commissione. E tuttavia, sarebbe riduttivo fermarsi alla sola efficacia legislativa: la società civile esiste anche per costruire discorso pubblico, visibilità, alleanze. Le proposte parlamentari, anche quando restano tali – e i dati ci dicono che nel 96,8% dei casi sarà così – svolgono una funzione di agenda-setting che ha un valore in sé.

CONTRASTARE LO SVUOTAMENTO E L'INACCESSIBILITÀ A DIVERSI LIVELLI

In un sistema in cui il parlamento converte poco e l'esecutivo seleziona fortemente l'agenda, i diritti avanzano e arretrano su molti piani contemporaneamente. Avanzano e arretrano nell'attuazione amministrativa, nei decreti attuativi, nelle sentenze. Avanzano e arretrano nelle regioni, dove l'accesso concreto a un diritto come l'interruzione volontaria di gravidanza dipende più dalla geografia che dalla legge. Avanzano e arretrano nelle scuole, nei consultori, negli sportelli, nelle pratiche quotidiane di chi quei diritti li rende – o li nega – accessibili. Cittadinanze sospese a cui questo report vuole restituire visibilità.

Per le aree ferme a zero conversione, le strade percorribili sono molteplici e simultanee: il contenzioso strategico, il monitoraggio dell'attuazione regionale, l'aggancio a cornici normative sovranazionali, la costruzione di alleanze trasversali su temi specifici.

L'esperienza comparata mostra anche che le norme costruite come adempimento di obblighi internazionali incontrano resistenze parlamentari inferiori rispetto a proposte percepite come iniziative di parte – e che il framing conta almeno quanto il contenuto.

RICONOSCERE LO SCOLLAMENTO TRA CONSENSO E RAPPRESENTANZA

Forse il dato più politicamente denso di questo report è la distanza tra opinione pubblica e risposta istituzionale. Il 70% della popolazione italiana si dichiara favorevole, almeno in principio, alla libertà di vita delle persone LGBTQIA+, eppure in tre legislature zero proposte parlamentari in quest'area sono diventate legge. Un divario così ampio interroga la qualità stessa della rappresentanza democratica, e suggerisce che il consenso – che in parte già esiste – attende ancora di tradursi in cambiamento normativo e, soprattutto, in cambiamento culturale diffuso.

Il caso delle unioni civili (2016) mostra che il passaggio dal consenso alla norma richiede un catalizzatore: una mobilitazione visibile, una finestra politica, una convergenza di forze. Mostra anche qualcosa di più sottile: che l'accettazione di principio e il sostegno attivo non coincidono, e che il lavoro culturale necessario a trasformare l'una nell'altro attraversa la sfera istituzionale ma la oltrepassa.

LA VIOLENZA STRUTTURALE COME QUESTIONE POLITICA

I dati sulle aree migrazione e antiviolenza rendono visibile un meccanismo che merita attenzione specifica. Nell'area migrazione, tutte le 17 leggi restrittive sono strumenti governativi: il decreto-legge – che entra in vigore immediatamente e inverte l'onere della prova, perché il Parlamento deve attivarsi per impedirne la conversione – è la leva esclusiva della restrizione. La capacità di risposta rapida ai decreti restrittivi diventa così una priorità almeno pari alla promozione di nuove proposte espansive.

La riflessione merita però di estendersi oltre il piano normativo. I decreti sicurezza, il decreto Cutro, la legge sulla GPA come reato universale sono anche atti di comunicazione politica che ridefiniscono i confini simbolici della cittadinanza, stabilendo chi è dentro e chi è fuori, chi merita protezione e chi produce allarme. Il lavoro della società civile su questi temi è necessariamente anche un lavoro di contronarrazione, di costruzione di immaginari alternativi, di presenza negli spazi pubblici – oltre che nelle aule parlamentari.

VEDERE CIÒ CHE I DATI GENERALISTI ANCORA NASCONDONO

Una delle acquisizioni più importanti di questo report riguarda i suoi stessi confini. Le rilevazioni generaliste che abbiamo considerato in questo studio tendono a restituire un'immagine attenuata della discriminazione, mentre sono i dati raccolti direttamente presso le comunità interessate a far emergere livelli molto più alti di esclusione e ostilità quotidiana.

Ciò che viene misurato male viene anche protetto peggio – e oggi in Italia resta aperto lo spazio per strumenti di raccolta di dati disaggregati, capaci di rendere conto di come le persone disabili, LGBTQIA+, migranti e razzializzate vivono concretamente l'accesso ai servizi, alla scuola, al lavoro, allo spazio pubblico.

Allo stesso modo, la nostra analisi ha considerato le aree di diritto separatamente, senza poter esaminare come le discriminazioni si co-articolino nelle esperienze di chi le attraversa. Sviluppare una lente intersezionale – come metodo di raccolta e analisi dei dati, oltre che come orizzonte teorico – è una delle sfide più urgenti per chi vuole comprendere e contrastare le disuguaglianze in modo integrato. Questo richiede strumenti nuovi e, forse, un ripensamento di come le organizzazioni della società civile producono e condividono conoscenza tra loro e con le comunità.

CONTINUARE A GUARDARE

Questo report è un'istantanea – ma i processi che documenta sono tendenze in movimento. L'erosione della capacità parlamentare, la crescita della produzione restrittiva, lo spostamento del baricentro verso l'esecutivo, lo scollamento tra opinione pubblica e legislazione, la costante difficoltà nell'esperienza quotidiana di alcune comunità nella fruizione di diritti pur garantiti sono traiettorie che richiedono uno sguardo continuativo.

In Italia resta da costruire un monitoraggio indipendente, comparabile e aggiornato dell'iter delle proposte sui diritti, della composizione delle audizioni, dell'attività dei gruppi parlamentari per area. L'infrastruttura analitica costruita per questo lavoro – 1.224 atti codificati, 1.192 testi integrali, 286 audizioni, pipeline di scraping e classificazione – è una base replicabile e aggiornabile. Rendere visibile ciò che accade dentro i meccanismi legislativi è già, di per sé, un atto di cittadinanza.

7. NOTA METODOLOGICA

7. NOTA METODOLOGICA

CAPITOLI 1, 2 E 3: POLITICHE, OPINIONE PUBBLICA ED ESPERIENZE DI VITA

Questi tre capitoli analizzano il contesto italiano in termini di politiche, opinione pubblica ed esperienze di vita attraverso una prospettiva che mette in relazione indicatori e dati resi disponibili da vari organismi e associazioni che operano nell'Unione Europea. Questa metodologia si ispira ai report dell'Agenzia Europea dei Diritti Fondamentali (FRA), che presentano letture composite di dati provenienti da varie fonti e inchieste. Pur mantenendo un approccio scientifico, questa lettura congiunta non ha pretese di rappresentatività statistica, bensì ha lo scopo di offrire una panoramica quanto più ampia e sfaccettata possibile della situazione italiana in termini di diritti e cittadinanza.

Tutti i dati presentati in questi tre capitoli sono stati rielaborati da noi attingendo direttamente ai dataset pubblicamente accessibili o a partire dai report pubblicati dalle varie organizzazioni citate. Poiché le fonti e la costruzione degli indici presentati nel Capitolo 1 sono già stati illustrati, di seguito ci concentriamo sui dati utilizzati nei Capitoli 2 e 3.

CAPITOLO 2: OPINIONE PUBBLICA

Questo capitolo presenta due principali fonti di dati: European Social Survey e Eurobarometro.

L'European Social Survey (ESS) è un'infrastruttura di ricerca europea formalmente riconosciuta come ERIC (European Research Infrastructure Consortium) dal 2013. L'ESS conduce rilevazioni campionarie biennali in un numero variabile di paesi europei (tra 20 e 40 a seconda delle tornate) su temi attitudinali, valoriali e di comportamento politico, combinando un questionario fisso con moduli rotativi su temi specifici. Domande standardizzate e metodologie comparabili nel tempo permettono rigorose analisi comparative e longitudinali. La raccolta dei dati avviene attraverso interviste faccia a faccia (CAPI) su campioni probabilistici. L'Italia ha partecipato a tutte le edizioni dell'ESS, a eccezione dell'anno 2014. Il team ESS italiano è basato all'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP). I dati sono rilasciati in accesso libero e sono tra i più utilizzati nella ricerca sociale comparata europea. Il Round 11, condotto nel 2022-2023 e pubblicato nel 2024, include per la prima volta un modulo esteso sul genere e sugli stereotipi di genere. I dati ESS mostrati in questo report sono stati rielaborati integrando risposte a domande più generali presenti in tutte le edizioni dell'indagine, con risposte al modulo specifico sull'uguaglianza di genere in Europa incluso nell'edizione del 2023 (ESS, 2023). Tutte le nostre rielaborazioni integrano gli *anweight* (*analysis weights*) forniti della stessa ESS per rendere i dati più rappresentativi della popolazione reale. I dati sono disponibili in forma disaggregata al seguente link: <https://www.europeansocialsurvey.org/data-portal> [Ultimo accesso: 30 marzo 2026].

La seconda fonte utilizzata è l'Eurobarometro, lo strumento ufficiale di rilevazione dell'opinione pubblica dell'Unione Europea. È prodotto dalla Direzione Generale Comunicazione della Commissione Europea e dal Parlamento Europeo, attraverso contratti con istituti di sondaggio privati. Le rilevazioni standard (Standard Eurobarometer) sono condotte due volte l'anno in tutti gli Stati membri su campioni di circa 1.000 intervistati per Paese. Le rilevazioni speciali (Special Eurobarometer) si concentrano su temi specifici con questionari più dettagliati. Nel report vengono utilizzati due Eurobarometri speciali dedicati alla discriminazione: l'Eurobarometro 91.4 del 2019 e il 99.2 del 2023. Entrambi misurano la percezione della diffusione di discriminazione per varie caratteristiche (genere, orientamento sessuale, etnia, religione, disabilità, età, aspetto fisico, opinioni politiche) e la prevalenza delle discriminazioni vissute in prima persona. La comparazione tra le due tornate è uno degli assi principali dell'analisi presentata nel Capitolo 2 e in apertura del Capitolo 3. Questi dati possono essere scaricati in maniera già rielaborata (inclusendo i pesi) al seguente link: https://data.europa.eu/data/datasets/s2972_99_2_sp535_eng?locale=en [Ultimo accesso: 30 marzo 2026].

Entrambe le fonti consentono di collocare l'opinione pubblica in Italia nel contesto europeo e di osservare i cambiamenti nel tempo del terreno culturale su cui le politiche si sviluppano, vengono accettate o incontrano resistenze. Per i temi dove questi strumenti risultano insufficienti – in particolare per l'IVG – abbiamo integrato con dati provenienti da IPSOS. IPSOS è una società multinazionale di ricerca di mercato e sondaggi di opinione. I dati sull'IVG citati nel report provengono da un'indagine comparata condotta nel 2023 su un campione di Paesi europei e non europei, che rileva la proporzione di persone contrarie, favorevoli o neutrali rispetto all'aborto legale. Il sondaggio adotta una metodologia di rilevazione online, con campioni stratificati per età, genere e zona geografica. I dati sono disponibili in forma aggregata al seguente link: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-08/Global%20Views%20on%20Abortion%202023%20Final.pdf> [Ultimo accesso: 30 marzo 2026].

CAPITOLO 3

In questo capitolo abbiamo utilizzato varie fonti di dati, suddivise in tre famiglie: 1) le indagini generali sulla discriminazione percepita e vissuta (ESS ed Eurobarometro); 2) le indagini specifiche sulla discriminazione condotte dalla FRA coinvolgendo campioni della popolazione che si identificano in almeno una minoranza (EU LGBTIQ Survey II e III, EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants e Roma Survey); 3) le indagini sulla violenza sulle donne, che consentono di misurare l'incidenza della violenza sulle donne in prospettiva comparativa (EU Gender-Based Violence Survey condotta dalla FRA) e con un focus sull'Italia (dati ISTAT). La differenza principale tra le indagini generali e quelle relative alle minoranze sta nel campionamento e, di conseguenza, nella loro rappresentatività. Sebbene le seconde non offrano un campione rappresentativo della popolazione, permettono di analizzare le esperienze vissute da comunità minoritarie e marginalizzate con maggiore precisione.

Le survey LGBTIQ della FRA sono rilevazioni campionarie online non probabilistiche, condotte su popolazioni che si auto-identificano come lesbiche, gay, bisessuali, trans, intersex o queer. Il reclutamento avviene attraverso organizzazioni LGBTQIA+, social media e piattaforme di comunità. La prima edizione (EU LGBT Survey) è del 2012, la seconda (EU

LGBTIQ Survey II) del 2019, la terza (EU LGBTIQ Survey III) del 2023. La terza edizione ha raccolto risposte in 30 Paesi europei (tutti e 27 gli Stati membri più Norvegia, Svizzera e Turchia) con un campione complessivo di circa 100.000 partecipanti. La metodologia non probabilistica produce campioni selettivi, con sovrarappresentazione delle persone più giovani, più istruite, più visibili e più connesse alle reti associative. Questo significa che i dati possono sottostimare le esperienze delle persone meno visibili (persone bisessuali con partner eterosessuale, persone trans e non binarie, persone LGBTQIA+ disabili, anziane e con background migratorio). Le stime di vittimizzazione da discriminazione e violenza, tuttavia, tendono a essere più conservative rispetto a indagini con reclutamento più ampio. Nel report abbiamo analizzato i dati delle due indagini più recenti, disponibili in maniera disaggregata sul portale GESIS: https://search.gesis.org/research_data/ZA7604 (EU LGBTIQ Survey II); https://search.gesis.org/research_data/ZA8853 (EU LGBTIQ Survey III) [Ultimo accesso: 30 marzo 2026].

L'EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants è stata condotta dalla FRA nel 2022 in 15 Paesi europei, su campioni non probabilistici di persone di origine migrante o nate in famiglie con background migratorio, con focus su due gruppi etnico-nazionali per Paese. Il campione totale è di circa 16.000 intervistati nei 15 Paesi. La survey è concettualmente la terza generazione di un'infrastruttura che risale all'EU-MIDIS I (2009) e all'EU-MIDIS II (2016). Le variazioni metodologiche tra le edizioni rendono i confronti parzialmente indicativi piuttosto che pienamente comparabili. Poiché i dati dell'EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants non sono ancora disponibili in forma disaggregata, abbiamo rielaborato i dati presentati in due report pubblicati dalla FRA: 1) "Being Black in the EU: Experiences of People of African Descent" (pubblicato nel 2023 e disponibile al seguente link: <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/being-black-eu>); e 2) "Being Muslim in the EU: Experiences of Muslims" (pubblicato nel 2024 e disponibile al seguente link: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/being-muslim-eu>). Il focus di questi due report, che contengono anche comparazioni con dati precedenti, riguarda persone di origine africana subsahariana (afrodiscendenti) e persone di fede musulmana (indipendentemente dall'origine nazionale).

La EU Roma Survey è condotta periodicamente dalla FRA su campioni di persone rom e sinti in un numero variabile di Paesi europei. Le edizioni principali sono quella del 2011, del 2016, del 2021 e del 2024. L'edizione 2024, utilizzata nel report, ha coinvolto 13 Paesi europei tra cui l'Italia, con metodi di campionamento basati su snowball sampling nelle comunità rom, integrato da cartografia degli insediamenti. Anche in questo caso, i dati disaggregati non sono ancora disponibili, pertanto abbiamo rielaborato i dati presentati nel report "Rights of Roma and Travellers in 23 European Countries: Perspectives from the Roma Survey 2024" (disponibile al seguente link: <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/roma-survey-2024>), il quale contiene comparazioni con dati precedenti.

L'EU Gender-Based Violence Survey è stata condotta tra il 2021 e il 2023 in tutti e 27 gli Stati membri dalla FRA, in collaborazione con EIGE ed Eurostat. È il secondo studio su scala UE sulla violenza di genere dopo il rapporto FRA del 2014, e la prima rilevazione condotta con metodologia pienamente armonizzata in tutti gli Stati membri, che consente finalmente confronti sistematici. I dati italiani sono stati raccolti da ISTAT nell'ambito dell'indagine nazionale sulla sicurezza delle donne. Il campione per l'Italia è di circa 5.000 donne di età compresa tra 16 e 74 anni. Anche in questo caso, i dati sono stati rielaborati a partire dal report "EU Gender-based Violence Survey – Key results" pubblicato nel 2024 (disponibile al seguente link: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>).

Il capitolo 5 integra questi dati con quelli dell'indagine nazionale ISTAT sulla sicurezza

delle donne (2025), terza edizione di una rilevazione che parte dal 2006, con campione di circa 8.000 donne di età tra i 16 e i 75 anni. I dati sono disponibili in forma aggregata al seguente link: <https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-violenza-contro-le-donne-dentro-e-fuori-la-famiglia-primi-risultati-anno-2025/> [Ultimo accesso: 30 marzo 2026].

Il report utilizza inoltre il rapporto annuale WAVE (Women Against Violence Europe), pubblicato ogni due anni dalla rete europea che monitora i servizi di supporto per le donne che subiscono violenza in 46 Paesi. I dati presentati in questo rapporto vengono raccolti dalle organizzazioni che sono parte del network di WAVE in tutta Europa attraverso la compilazione di un questionario e, se necessario, vengono integrati con desk research e fonti istituzionali. Il rapporto del 2025 è disponibile al seguente link: <https://wave-network.org/wave-country-report-2025/> [Ultimo accesso: 30 marzo 2026].

Infine, in assenza di indagini nazionali e internazionali che coinvolgano persone disabili, abbiamo rielaborato i dati presentati in due rapporti della FRA: 1) “Political Participation of People with Disabilities: New Developments” (pubblicato nel 2024 e disponibile al seguente link: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/political-participation>) e 2) “Places of Care = Places of Safety? Violence against persons with disabilities in institutions” (pubblicato nel 2025 e disponibile al seguente link: <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/institutions-places-care-and-places-safety>). Entrambi i report si basano su ricerche qualitative condotte dalla FRA in maniera indipendente, analisi di fonti secondarie e desk research su politiche e istituzioni pubbliche.

CAPITOLI 4 E 5: IL DATASET DEGLI ATTI PARLAMENTARI E GOVERNATIVI

Questa sezione descrive il dataset originale utilizzato nei capitoli 4 e 5, dedicati alla produzione normativa su diritti e cittadinanza. L’obiettivo è rendere trasparente il perimetro dell’analisi, i criteri di classificazione adottati e i principali limiti del dataset.

Per quanto ci risulta, in Italia non è disponibile una base dati pubblica che consenta di seguire in modo sistematico l’intero ciclo di vita degli atti su diritti e cittadinanza, distinguendoli per area tematica, tipo di strumento, direzione dell’impatto e attore politico proponente. Le banche dati parlamentari ufficiali registrano lo stato degli atti ma non offrono questa classificazione; i monitoraggi periodici dell’attività legislativa forniscono benchmark utili, ma non un’analisi disaggregata per area di diritto. Il dataset costruito per questo report colma dunque una lacuna specifica: permette di osservare non solo quanti atti vengono presentati, ma anche come si distribuiscono nel tempo, chi li promuove, con quale orientamento e con quale esito.

Perimetro e struttura del dataset

Il dataset copre 1.224 atti legislativi presentati in tre legislature consecutive – la XVII (2013-2018), la XVIII (2018-2022) e la XIX (2022-in corso) – su 12 aree tematiche dei diritti di cittadinanza: antiviolenza, infanzia, libertà civili, istruzione, disabilità, parità di genere, governo locale, famiglia, migrazione, diritti LGBTQIA+, salute sessuale e riproduttiva, libertà religiosa. Il perimetro include sia strumenti parlamentari (PdL alla Camera e DDL al Senato, 1.117 atti) sia strumenti governativi (DL, DLgs, DPCM, DM, DPR, 107 atti).

L'unità di analisi è il singolo atto legislativo. Ogni record del dataset contiene fino a 100 variabili, raggruppate in sei dimensioni: metadati e classificazione (tipo di atto, legislatura, ramo d'origine), area tematica (fino a 4 aree per atto, secondo una tassonomia a 12 voci codificata in un file di configurazione), iter legislativo (19 date-chiave, dallo stadio di presentazione alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), impatto (espansivo, restrittivo o neutro), attori (primo firmatario, gruppo parlamentare, numero e lista dei cofirmatari, governo in carica), e metadati testuali estratti automaticamente dal testo integrale (organizzazioni citate, riferimenti normativi, eventi scatenanti, audizioni collegate).

Raccolta dati: pipeline di scraping

La costruzione del dataset è avvenuta in tre fasi successive, ciascuna supportata da pipeline automatizzate di scraping sviluppate in Python.

Fase 1 – Raccolta degli atti e dei testi integrali. Abbiamo sviluppato scraper dedicati per le due banche dati parlamentari ufficiali – camera.it per i Progetti di Legge (PdL) e senato.it per i Disegni di Legge (DDL) – e per Normattiva (normattiva.it), il portale ufficiale della legislazione italiana vigente. Gli scraper, costruiti con le librerie Python requests e BeautifulSoup, navigano le pagine degli atti, estraggono i metadati strutturati (tipo, data, firmatari, stato dell'iter, commissione referente) e scaricano il testo integrale quando disponibile. Per ciascuna delle tre legislature, lo scraper identifica gli atti rilevanti attraverso le parole chiave e le aree tematiche definite nella tassonomia del progetto, quindi ricostruisce l'intero iter legislativo seguendo i link tra i documenti. Le operazioni di scraping sono state monitorate attraverso log dettagliati per garantire la tracciabilità e la replicabilità del processo. Al termine della Fase 1, il testo integrale è stato recuperato per 1.192 dei 1.224 atti (97,4%).

Fase 2 – Questi dataset secondari non sono oggetto di analisi sistematica nei capitoli del report, ma servono a contestualizzare il dataset principale e ad arricchirne alcune variabili.

Raccolta dei dati complementari. In parallelo, abbiamo costruito tre dataset secondari: le audizioni parlamentari (286 audizioni in commissione, con identificazione dell'ente o della persona audita e della categoria di appartenenza), le interrogazioni parlamentari (515 atti) e le mozioni (247 atti) relative alle stesse aree tematiche. Questi dataset, pur non essendo oggetto di analisi sistematica nei capitoli del report, alimentano le variabili di contesto del dataset principale e consentono di valutare, ad esempio, quali organizzazioni della società civile sono state ascoltate durante l'iter di un atto e con quale frequenza.

Fase 3 – Arricchimento e analisi testuale automatizzata. Sui 1.192 testi integrali recuperati, abbiamo applicato una pipeline di estrazione di entità e analisi testuale (entity extraction) che identifica automaticamente: le organizzazioni citate nel testo (ministeri, autorità indipendenti, organi costituzionali, istituzioni UE, organizzazioni internazionali, enti pubblici, conferenze istituzionali – 698 atti contengono almeno un'organizzazione citata); i riferimenti normativi (leggi, decreti, regolamenti citati nel testo – presenti in 754 atti); gli eventi scatenanti che motivano l'atto (direttive UE, regolamenti UE, sentenze della Corte Costituzionale, sentenze CEDU, trattati internazionali, PNRR, emergenze e crisi, procedure di infrazione – presenti in 209 atti); e i collegamenti con audizioni parlamentari (134 atti risultano collegati ad almeno un'audizione). Questa fase ha prodotto le variabili di arricchimento che consentono analisi di secondo livello, come l'identificazione degli atti motivati da sentenze della Corte Costituzionale (9 atti, tutti espansivi, nessuno diventato

legge) o la mappatura delle organizzazioni più frequentemente citate nella produzione normativa sui diritti.

Classificazione tematica

La classificazione degli atti nelle 12 aree di diritto è stata effettuata sulla base di una tassonomia predefinita, codificata in un file di configurazione (taxonomy.json), che associa a ciascuna area un insieme di parole chiave, materie parlamentari e criteri di inclusione. Ogni atto può essere assegnato a un massimo di 4 aree tematiche, in ordine di rilevanza. L'assegnazione primaria (Area_diritto1) è quella utilizzata in tutte le analisi del report; le assegnazioni secondarie consentono di individuare gli atti trasversali. La classificazione è stata sottoposta a un ciclo di verifica (fact-checking) e a un processo di audit manuale sugli atti con punteggio di confidenza più basso.

Classificazione dell'impatto

Ogni atto è stato classificato come espansivo (+1), restrittivo (-1) o neutro (0) rispetto ai diritti di riferimento dell'area tematica assegnata. La codifica è stata effettuata mediante lettura diretta del testo normativo o, in sua assenza, della relazione illustrativa e dell'oggetto ufficiale dell'atto. Sono espansivi gli atti che ampliano tutele, riconoscono nuovi diritti, allargano la platea dei titolari o rafforzano strumenti di protezione esistenti. Sono restrittivi gli atti che limitano diritti esistenti, restringono l'accesso a servizi, introducono nuovi vincoli o inaspriscono sanzioni. Sono neutri gli atti di natura prevalentemente tecnica, organizzativa o amministrativa che non alterano in modo apprezzabile il livello di tutela. Su 1.224 atti: 1.045 sono stati classificati come espansivi (85,4%), 153 come restrittivi (12,5%), 26 come neutri (2,1%). Nei casi ambigui, la classificazione è stata verificata manualmente sulla base del testo normativo e della relazione illustrativa, privilegiando il criterio dell'effetto prevalente sull'area di diritto considerata.

Distinzione tra strumenti parlamentari e governativi

Una scelta metodologica centrale del report è la distinzione sistematica tra strumenti parlamentari (PdL e DDL, 1.117 atti) e strumenti governativi (DL, DLgs, DPCM, DM, DPR, 107 atti). Questa separazione non è solo tipologica ma analitica: i due canali hanno regole del gioco profondamente diverse. Un decreto legge entra in vigore immediatamente e deve essere convertito dal Parlamento entro 60 giorni; una proposta di legge parlamentare deve costruire un consenso che attraversa commissioni, aule e due rami del Parlamento senza limiti temporali predefiniti. Confrontare i tassi di successo dei due canali senza distinguerli produce una distorsione sistematica – il tasso grezzo complessivo (11,2%) maschera un divario di 29 volte tra il tasso parlamentare (3,2%) e quello governativo (94,4%). Tutte le analisi dei Capitoli 4 e 5 presentano sistematicamente il dato disaggregato per tipo di strumento.

Assegnazione al governo

Ogni atto è stato attribuito al governo in carica al momento della presentazione, per consentire l'analisi della produzione normativa governo per governo (sezione 5.3). Per gli atti con data di deposito precisa, l'assegnazione è stata effettuata sulla base della data esatta.

Per i restanti, è stata utilizzata una combinazione di legislatura e anno di presentazione come criterio di fallback, secondo la mappatura: Letta (XVII/2013), Renzi (XVII/2014-2016), Gentiloni (XVII/2017-2018), Conte I (XVIII/2018-2019), Conte II (XVIII/2020), Draghi (XVIII/2021-2022), Meloni (XIX/2022-2025).

Ciclo di vita e classificazione degli esiti

Ogni atto è stato tracciato lungo il suo intero iter legislativo, registrando fino a 19 date-chiave: dalla presentazione all'assegnazione in commissione, dall'inizio della discussione in assemblea all'approvazione in un ramo, dalla trasmissione al secondo ramo all'approvazione finale, fino alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e all'entrata in vigore. L'esito finale è classificato in categorie che superano la dicotomia approvato/non approvato: diventato legge (approvato da entrambi i rami e promulgato), approvato da un solo ramo (poi decaduto), confluito in Legge di Bilancio, assorbito in altra legge (testo base/capofila), fermo in commissione, decaduto a fine legislatura, ritirato. Questa granularità ha consentito di identificare fenomeni altrimenti invisibili – come il fatto che 104 atti risultano formalmente “approvati” nelle banche dati parlamentari senza essere mai diventati legge autonoma.

Analisi per gruppo parlamentare

I firmatari degli atti sono stati estratti dal campo “Depositari/Firmatari” delle banche dati parlamentari e normalizzati attraverso una pipeline di entity extraction che riconduce 63 denominazioni originali diverse a macro-categorie stabili nel tempo (PD, Lega, M5S, FdI, FI, Sinistra, IV/Azione, Centro, Misto, Governo). Questa normalizzazione è necessaria perché i gruppi parlamentari cambiano denominazione tra le legislature (ad esempio, il gruppo della Lega ha avuto almeno 4 denominazioni diverse nelle tre legislature considerate). Per ciascun gruppo, il livello di attività è stato corretto per il numero di seggi detenuti nella legislatura di riferimento, producendo un indicatore di attività normalizzata (PdL/DDL per 100 seggi) che consente confronti equi tra gruppi di dimensioni molto diverse.

Benchmark nazionale

Il tasso di conversione parlamentare sui diritti è stato confrontato con il dato generale dell'intera attività legislativa italiana, calcolato da Openpolis e Pagella Politica, per distinguere un rallentamento specifico dell'area diritti da un trend sistemico del parlamento. Il confronto è limitato ai soli strumenti parlamentari (PdL e DDL), escludendo gli atti governativi, per garantire omogeneità con la metodologia delle fonti esterne. Le proposte sui diritti rappresentano il 4-8% del totale parlamentare per legislatura, un campione sufficiente a rendere il confronto significativo ma non dominante rispetto al benchmark.

Strumenti e tecnologie

L'intera infrastruttura analitica è stata sviluppata in Python 3.10. La raccolta dati si basa su pipeline di web scraping costruite con requests e BeautifulSoup per l'estrazione strutturata dalle banche dati parlamentari (camera.it, senato.it, normattiva.it). L'elaborazione dei dati utilizza pandas e numpy per la manipolazione tabellare, il calcolo degli indicatori e le verifiche di consistenza. L'analisi testuale e l'estrazione di entità sono state sviluppate con pipeline Python dedicate che combinano espressioni regolari, dizionari tematici e regole di

classificazione. Le visualizzazioni sono state prodotte con matplotlib e i report tabulari sono stati generati con openpyxl (formato .xlsx). L'intero processo – dallo scraping alla produzione dei grafici finali – è documentato in log operativi e report di qualità che garantiscono la tracciabilità e la replicabilità dell'analisi.

A partire dal 1° gennaio 2026, l'intero corpus legislativo italiano pubblicato su Normattiva è diventato open data, rilasciato sotto licenza Creative Commons CC BY 4.0 attraverso il nuovo portale dati.normattiva.it, realizzato dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato su iniziativa del comitato di gestione di Normattiva. I testi sono disponibili in formato XML secondo lo standard OASIS Akoma Ntoso – un formato eccellente per archivi istituzionali e sistemi informativi interoperabili, ma poco adatto all'uso diretto in pipeline di analisi testuale o di intelligenza artificiale. Per superare questo limite, nella fase di estrazione dei testi integrali ci siamo avvalsi anche di normattiva2md, uno strumento open source sviluppato da Andrea Borruso e dall'associazione onData (github.com/ondata/normattiva_2_md), che converte i testi normativi dal formato XML Akoma Ntoso in Markdown strutturato – un formato leggibile sia da persone sia da sistemi automatizzati, con una riduzione fino al 60% dei token rispetto all'XML originale. Lo strumento produce output con frontmatter YAML e gerarchia a livelli (H1→H4), consentendo l'integrazione diretta dei testi normativi nelle pipeline di analisi e nelle interrogazioni a modelli linguistici di grandi dimensioni (LLM). Dalla versione 2.1, normattiva2md offre anche un'API Python con funzioni di conversione, ricerca semantica degli atti (basata su Exa AI) e scaricamento automatico delle norme citate – funzionalità che hanno contribuito alla costruzione e all'arricchimento del nostro dataset.

Limiti

Il dataset presenta alcuni limiti di cui il lettore deve tenere conto. La XIX legislatura è ancora in corso al momento della pubblicazione: i dati sono quindi provvisori e il volume degli atti è destinato a crescere. Per le aree con pochi atti (LGBTQIA+ con 16 PdL/DDL parlamentari, libertà religiosa con 23), gli intervalli di confidenza sono ampi e una singola legislatura futura potrebbe modificare il quadro. La classificazione espansivo/restrittivo comporta inevitabilmente un grado di discrezionalità nei casi ambigui, mitigato dal ciclo di verifica e dalla documentazione delle scelte di codifica. Infine, alcune materie rilevanti per i diritti – in particolare la salute e la salute riproduttiva – sono in larga misura di competenza regionale: l'analisi della produzione normativa nazionale cattura solo una parte del quadro complessivo, e un'analisi verticale per livelli amministrativi (regionale e municipale) costituirebbe un complemento necessario.

8. APPENDICE

8. APPENDICE

Tabella 8.1 Atti per area tematica e legislatura: distribuzione tra iniziativa parlamentare e strumenti normativi governativi

Area	Legislatura	PdL/DDI		DL/DLgs/DPCM/DM		
Area	Legislatura	n	%	n	%	Totale
ANTIV	XVII	18	94,7%	1	5,3%	19
	XVIII	28	93,3%	2	6,7%	30
	XIX	42	95,5%	2	4,5%	44
	Totale	88	94,6%	5	5,4%	93
INFANZIA	XVII	23	88,5%	3	11,5%	26
	XVIII	28	90,3%	3	9,7%	31
	XIX	29	100%	0	0%	29
	Totale	80	93,0%	6	7,0%	86
LIBCIV	XVII	55	88,7%	7	11,3%	62
	XVIII	72	88,9%	9	11,1%	81
	XIX	38	88,4%	5	11,6%	43
	Totale	165	88,7%	21	11,3%	186

EDU	XVII	26	78,8%	7	21,2%	33
	XVIII	81	97,6%	2	2,4%	83
	XIX	39	92,9%	3	7,1%	42
	Totale	146	92,4%	12	7,6%	158
DIS	XVII	22	95,7%	1	4,3%	23
	XVIII	34	91,9%	3	8,1%	37
	XIX	41	93,2%	3	6,8%	44
	Totale	97	93,3%	7	6,7%	104
PARI	XVII	12	92,3%	1	7,7%	13
	XVIII	21	80,8%	5	19,2%	26
	XIX	12	92,3%	1	7,7%	13
	Totale	45	86,5%	7	13,5%	52
GOVLOC	XVII	34	82,9%	7	17,1%	41
	XVIII	92	100%	0	0%	92
	XIX	72	96,0%	3	4,0%	75
	Totale	198	95,2%	10	4,8%	208
FAM	XVII	19	86,4%	3	13,6%	22
	XVIII	27	93,1%	2	6,9%	29
	XIX	29	93,5%	2	6,5%	31
	Totale	75	91,5%	7	8,5%	82

MIGR	XVII	38	84,4%	7	15,6%	45
	XVIII	44	88,0%	6	12,0%	50
	XIX	18	62,1%	11	37,9%	29
	Totale	100	80,6%	24	19,4%	124
LGBTQIA+	XVII	3	42,9%	4	57,1%	7
	XVIII	7	100%	0	0%	7
	XIX	6	100%	0	0%	6
	Totale	16	80,0%	4	20,0%	20
SRH	XVII	22	95,7%	1	4,3%	23
	XVIII	33	91,7%	3	8,3%	36
	XIX	28	100%	0	0%	28
	Totale	83	95,4%	4	4,6%	87
REL	XVII	8	100%	0	0%	8
	XVIII	9	100%	0	0%	9
	XIX	6	100%	0	0%	6
	Totale	23	100%	0	0%	23

Tabella 8.2 Distribuzione delle proposte di legge per area tematica nelle legislature XVII-XIX, per orientamento (espansivo/restrittivo/neutro), incidenza governativa ed esito legislativo

Area	Leg.	Tot PdL	Esp.	% Esp.	Restr.	% Restr.	Neutri	Legge	Tasso	Tot Gov	Esp. Gov	Restr. Gov	Legge Gov
Antiviolenza	XVII	18	18	100%	0	0%	0	2	11.1%	1	1	0	1
Antiviolenza	XVIII	28	26	93%	2	7%	0	2	7.1%	2	2	0	2
Antiviolenza	XIX	42	37	88%	3	7%	2	3	7.1%	2	2	0	2
TOT Antiviolenza		88	81	92%	5	6%	2	7	8.0%	5	5	0	5
Infanzia	XVII	23	23	100%	0	0%	0	4	17.4%	3	3	0	3
Infanzia	XVIII	28	27	96%	1	4%	0	1	3.6%	3	3	0	3
Infanzia	XIX	29	19	66%	9	31%	1	1	3.4%	0	0	0	0
TOT Infanzia		80	69	86%	10	12%	1	6	7.5%	6	6	0	6
Libertà civili	XVII	55	53	96%	2	4%	0	2	3.6%	7	6	1	5
Libertà civili	XVIII	72	64	89%	8	11%	0	5	6.9%	9	8	1	6
Libertà civili	XIX	38	35	92%	2	5%	1	0	0.0%	5	5	0	5
TOT Libertà civili		165	152	92%	12	7%	1	7	4.2%	21	19	2	16
Istruzione	XVII	26	23	88%	0	0%	3	3	11.5%	7	7	0	7
Istruzione	XVIII	81	72	89%	3	4%	6	2	2.5%	2	2	0	2
Istruzione	XIX	39	32	82%	5	13%	2	1	2.6%	3	2	1	3
TOT Istruzione		146	127	87%	8	5%	11	6	4.1%	12	11	1	12
Disabilità	XVII	22	21	95%	1	5%	0	2	9.1%	1	1	0	1
Disabilità	XVIII	34	32	94%	2	6%	0	1	2.9%	3	3	0	3
Disabilità	XIX	41	41	100%	0	0%	0	0	0.0%	3	3	0	3
TOT Disabilità		97	94	97%	3	3%	0	3	3.1%	7	7	0	7
Parità di genere	XVII	12	12	100%	0	0%	0	0	0.0%	1	1	0	1
Parità di genere	XVIII	21	21	100%	0	0%	0	1	4.8%	5	5	0	5
Parità di genere	XIX	12	12	100%	0	0%	0	0	0.0%	1	1	0	1
TOT Parità di genere		45	45	100%	0	0%	0	1	2.2%	7	7	0	7
Governo locale	XVII	34	30	88%	3	9%	1	4	11.8%	7	1	6	6
Governo locale	XVIII	92	90	98%	2	2%	0	0	0.0%	0	0	0	0
Governo locale	XIX	72	67	93%	5	7%	0	0	0.0%	3	3	0	3
TOT Governo locale		198	187	94%	10	5%	1	4	2.0%	10	4	6	9

Famiglia	XVII	19	19	100%	0	0%	0	0	0.0%	3	3	0	3
Famiglia	XVIII	27	21	78%	6	22%	0	1	3.7%	2	1	1	2
Famiglia	XIX	29	23	79%	5	17%	1	0	0.0%	2	2	0	2
TOT Famiglia		75	63	84%	11	15%	1	1	1.3%	7	6	1	7
Migrazione	XVII	38	31	82%	7	18%	0	1	2.6%	7	4	3	7
Migrazione	XVIII	45	19	42%	20	44%	6	0	0.0%	6	2	4	6
Migrazione	XIX	18	7	39%	8	44%	3	0	0.0%	11	1	10	11
TOT Migrazione		101	57	56%	35	35%	9	1	1.0%	24	7	17	24
LGBTQIA+	XVII	3	1	33%	2	67%	0	0	0.0%	4	4	0	4
LGBTQIA+	XVIII	7	7	100%	0	0%	0	0	0.0%	0	0	0	0
LGBTQIA+	XIX	6	5	83%	1	17%	0	0	0.0%	0	0	0	0
TOT LGBTQIA+		16	13	81%	3	19%	0	0	0.0%	4	4	0	4
Salute riproduttiva	XVII	22	15	68%	7	32%	0	0	0.0%	1	1	0	1
Salute riproduttiva	XVIII	33	29	88%	4	12%	0	0	0.0%	3	3	0	3
Salute riproduttiva	XIX	28	27	96%	1	4%	0	0	0.0%	0	0	0	0
TOT Salute riproduttiva		83	71	86%	12	14%	0	0	0.0%	4	4	0	4
Libertà religiosa	XVII	8	3	38%	5	62%	0	0	0.0%	0	0	0	0
Libertà religiosa	XVIII	9	3	33%	6	67%	0	0	0.0%	0	0	0	0
Libertà religiosa	XIX	6	0	0%	6	100%	0	0	0.0%	0	0	0	0
TOT Libertà religiosa		23	6	26%	17	74%	0	0	0.0%	0	0	0	0
TOTALE GENERALE		1117	965	86%	126	11%	26	36	2	107	80	27	101

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

REPORT ISTITUZIONALI E DI RICERCA

Campesi, G., & Coresi, A. (2024). *Trattenuti: una radiografia del sistema detentivo per stranieri*. ActionAid International Italia; Università degli Studi di Bari.

Centro Risorse LGBTI. (2018). *Be proud! Speak out! Ricerca nazionale sull'esperienza dei e delle giovani LGBTIQ a scuola*.

Economist Intelligence Unit (EIU). (2024). *Democracy Index 2024*. EIU.
<https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?country=~ITA&mapSelect=~ITA>

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2025). *Places of Care = Places of Safety? Violence against Persons with Disabilities in Institutions*. Publications Office of the European Union.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2024a). *Being Muslim in the EU: Experiences of Muslims*. Publications Office of the European Union.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2024b). *EU Gender-based Violence Survey – Key results*. Publications Office of the European Union.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2024c). *LGBTIQ Equality at A Crossroads: Progress and Challenges*. Publications Office of the European Union.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2024d). *Political Participation of People with Disabilities: New Developments*. Publications Office of the European Union.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2024e). *Rights of Roma and Travellers in 23 European Countries: Perspectives from the Roma Survey 2024*. Publications Office of the European Union.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2023a). *A Safer Union: results from the EU gender-based violence survey*. Publications Office of the European Union.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2023b). *Being Black in the EU: Experiences of People of African Descent*. Publications Office of the European Union.

Eurostat. (2024). *Key figures on European living conditions – 2024 edition*. European Commission.

Eurostat. (2025a). *Disability statistics – unemployment and people outside the labour force*. European Commission. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics_-_unemployment_and_people_outside_the_labour_force

Eurostat. (2025b). *Disability statistics – housing conditions*. European Commission. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics_-_housing_conditions

ISTAT. (2025). *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia*. ISTAT.

ISTAT. (2026). *I Centri antiviolenza e le donne che hanno avviato il percorso di uscita dalla violenza – Anno 2024*. ISTAT.

Ministero dell'Interno. (2026). *Omicidi Volontari*. Disponibile al link:

<https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2026-01/report-omicidi-anno-2025.pdf>

United Nations Development Programme (UNDP). (2024). *Human Development Report 2024: Gender Inequality Index*. UNDP.

<https://hdr.undp.org/data-center/thematic-composite-indices/gender-inequality-index>

Women Against Violence Europe (WAVE). (2025). *WAVE COUNTRY REPORT 2025: The status and value of women's specialist services in tackling gender-based violence against women*. WAVE.

INDICI E DATI

European Commission. (2026). Eurobarometer 99.2 (2023) (ZA7955; Version 1.0.0) [Data set]. GESIS, Cologne. <https://doi.org/10.4232/1.14292>

European Commission. (2025). Eurobarometer 91.4 (2019) (ZA7575; Version 2.0.0) [Data set]. GESIS, Cologne. <https://doi.org/10.4232/1.14576>

European Institute for Gender Equality (EIGE). (2025). Gender Equality Index 2025. EIGE. <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2025/IT>

European Institute for Gender Equality (EIGE). (2024). Gender Equality Index 2024. EIGE. <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2024-country-profiles>

European Institute for Gender Equality (EIGE). (2023). Gender Equality Index 2023. EIGE. <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2023-country-profiles>

European Institute for Gender Equality (EIGE). (2022). Gender Equality Index 2022. EIGE. <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2022-country-profiles>

European Institute for Gender Equality (EIGE). (2021). Gender Equality Index 2021. EIGE. <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2021-country-profiles>

European Institute for Gender Equality (EIGE). (2020). Gender Equality Index 2020. EIGE. <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2020-italy>

European Institute for Gender Equality (EIGE). (2019). Gender Equality Index 2019. EIGE. <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2019-italy>

European Institute for Gender Equality (EIGE). (2017). Gender Equality Index 2017. EIGE. <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2017-italy>

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF). (2025). European Abortion Policies Atlas 2025. EPF. <https://www.epfweb.org/node/1002>

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF). (2023). European Abortion Policies Atlas 2023. EPF. https://www.epfweb.org/sites/default/files/2024-04/EPF_Annual_Report2023_MAR22%20%28003%29.pdf

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF). (2022). European Abortion Policies Atlas 2022. EPF. https://www.epfweb.org/sites/default/files/2023-03/EPF_Annual_Report2022.pdf

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF) & European Contraception Alliance (ECA). (2026). European Contraception Policy Atlas 2026. EPF; ECA. <https://www.contraceptioninfo.eu/>

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF) & European Contraception Alliance (ECA). (2025). European Contraception Policy Atlas 2025. EPF; ECA. https://www.epfweb.org/sites/default/files/2025-02/CCInfoEU_A3_EN_2025_FEB14%20BIS_0.pdf

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF) & European Contraception Alliance (ECA). (2024). European Contraception Policy Atlas 2024. EPF; ECA. <https://www.epfweb.org/node/1042>

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF) & European Contraception Alliance (ECA). (2023). European Contraception Policy Atlas 2023. EPF; ECA. <https://www.epfweb.org/node/966>

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF) & European Contraception Alliance (ECA). (2022). European Contraception Policy Atlas 2022. EPF; ECA. <https://www.epfweb.org/node/89>

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF) & European Contraception Alliance (ECA). (2020). European Contraception Policy Atlas 2020. EPF; ECA. <https://www.epfweb.org/european-contraception-atlas>

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF) & European Contraception Alliance (ECA). (2019). European Contraception Policy Atlas 2019. EPF; ECA. <https://www.epfweb.org/node/542>

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF) & European Contraception Alliance (ECA). (2018). European Contraception Policy Atlas 2018. EPF; ECA. <https://www.epfweb.org/node/543>

European Parliamentary Forum for Sexual & Reproductive Rights (EPF) & European Contraception Alliance (ECA). (2017). European Contraception Policy Atlas 2017. EPF; ECA. <https://www.epfweb.org/node/544>

- European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC). (2025). ESS11 – integrated file, edition 4.1 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. https://doi.org/10.21338/ess11e04_1
- European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC). (2025). ESS round 11 – 2023. Social inequalities in health, Gender in contemporary Europe. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. <https://doi.org/10.21338/ess11-2023>
- European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC). (2023). ESS10 – integrated file, edition 3.3 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. https://doi.org/10.21338/ess10e03_3.
- European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC). (2023). ESS9 – integrated file, edition 3.3 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. https://doi.org/10.21338/ess9e03_3
- European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC). (2023). ESS8 – integrated file, edition 2.3 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. https://doi.org/10.21338/ess8e02_3
- European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC). (2025). ESS6 – integrated file, edition 2.7 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. https://doi.org/10.21338/ess6e02_7
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2024). The EU LGBTIQ Survey III, 2023 (ZA8853; Version 1.0.0) [Data set]. GESIS, Cologne. <https://doi.org/10.4232/1.14400>
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2021). The EU LGBTI II Survey, 2019 (ZA7604; Version 1.1.0) [Data set]. GESIS, Cologne. <https://doi.org/10.4232/1.13733>
- Freedom House. (2026). *Freedom in the World 2026*. Freedom House. 2026
- Freedom House. (2025). *Freedom in the World 2025: Italy*. Freedom House. 2025
- Freedom House. (2024). *Freedom in the World 2024: Italy*. Freedom House. 2024
- Freedom House. (2023). *Freedom in the World 2023: Italy*. Freedom House. 2023
- Freedom House. (2022). *Freedom in the World 2022: Italy*. Freedom House. 2022
- ILGA-Europe. (2025). Rainbow Map and Index 2025. ILGA–Europe. <https://rainbowmap.ilga-europe.org/>
- Inclusion Europe. (2025). *Inclusion Indicators 2025*. Inclusion Europe.
- Inclusion Europe. (2024). *Inclusion Indicators 2024*. Inclusion Europe.
- Inclusion Europe. (2023). *Inclusion Indicators 2023*. Inclusion Europe.
- IPSOS. (2023). Global views on abortion. IPSOS. <https://www.ipsos.com/en/global-views-abortion>
- Migration Policy Group (MPG). (2025). *Migrant Integration Policy Index (MIPEX) 2025*. Migration Policy Group. <https://www.mipex.eu/>

Non Una Di meno (NUDM). (2026). Osservatorio nazionale Femminicidi Lesbicidi Trans*cidi. <https://osservatorionazionale.nonunadimeno.net/>

TGEU – Trans Europe and Central Asia. (2025). *Trans Rights Index & Map Europe & Central Asia 2025*. TGEU. <https://transrightsmap.tgeu.org/>

World Economic Forum (WEF). (2022). *Global Gender Gap Report 2022*. WEF. <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2022/>

LETTERATURA

Anzaldúa, G. (1987). *Borderlands/La Frontera: The New Mestiza*. Spinsters / Aunt Lute.

Barilà Ciocca, F., & Prearo, M. (2024). Do paradigms matter in LGBT+ policymaking? Understanding Italian policies within the European framework. *Italian Political Science*, 18(2), 98-121. <https://doi.org/10.69101/IPS.2023.18.2.2>

Blumer, H. (1958). Race Prejudice as a Sense of Group Position. *Pacific Sociological Review*, 1(1), 3-7. <https://doi.org/10.2307/1388607>

Bogardus, E. S. (1933). A social distance scale. *Sociology & Social Research*, 17, 265-271.

Bordignon, M., & Pansardi, P. (2026). *L'Europa a tre velocità dei diritti LGBTIQ+*. <https://lgbtequalitypolitics.com/leuropa-a-tre-velocita-dei-diritti-lgbtqi/>

Butler, J. (2025). *Chi ha paura del gender?*. Editori Laterza.

Callahan, I., & Loscocco, K. (2023). The prevalence and persistence of homophobia in Italy. *Journal of Homosexuality*, 70(2), 228-249. <https://doi.org/10.1080/00918369.2021.1945337>

Cassani, A., & Tomini, L. (2019). *Autocratization in Post-Cold War Political Regimes*. Palgrave Macmillan.

Cirant, E. (2026). Legge 194, la relazione sui dati del 2023 consegnata con due anni di ritardo: invariato il tasso di aborti, crescono quelli farmacologici, *Il Fatto Quotidiano*, 13 marzo 2026. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2026/03/13/legge-194-relazione-aborto-dati-notizie/8323401/>

Columbro, D. (2025). *Contare i femminicidi è un atto politico*. Feltrinelli.

Crenshaw, K. (1991). *Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color*. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.

Crocker, J., Voelkl, K., Testa, M., & Major, B. (1991). Social stigma: The affective consequences of attributional ambiguity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 60(2), 218-228. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.60.2.218>

Davis, A. Y. (1981). *Women, race, & class*. Random House.

Donà, A. (2022). The rise of the Radical Right in Italy: the case of Fratelli d'Italia. *Journal of Modern Italian Studies*, 27(5), 775-794. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2022.2113216>

- Feo, F. (2022). Legislative reforms to fight discrimination and violence against LGBTQ+: the failure of the Zan Bill in Italy. *European Journal of Politics and Gender*, 5(1), 149-151. <https://doi.org/10.1332/251510821X16377638483577>
- Garbagnoli, S. (2017). Italy as a lighthouse: Anti-gender protests between the “anthropological question” and national identity. In R. Kuhar, & D. Paternotte (Eds.), *Anti-gender campaigns in Europe: Mobilizing against equality* (pp. 151-174). Rowman & Littlefield International.
- Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575-599. <https://doi.org/10.2307/3178066>
- Lavizzari, A. (2025). The anti-gender movement and the populist radical right in Italy: a symbiotic relationship. *European Journal of Politics and Gender*, 8(1), 207-233. <https://doi.org/10.1332/25151088Y2024D000000047>
- Libreria delle donne di Milano. (1987). *Non credere di avere dei diritti: La generazione della libertà femminile nell'idea e nelle vicende di un gruppo di donne*. Rosenberg & Sellier.
- Lonzi, C. (1970). *Sputiamo su Hegel*. Editoriale grafica.
- Major, B., & O'Brien, L. T. (2005). The Social Psychology of Stigma. *Annual Review Psychology*, 56, 393-421. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.56.091103.070137>
- McGarry, A. (2017). *Romaphobia: The Last Acceptable Form of Racism*. Zed Books.
- Merkel, W. (2007). Embedded and defective democracies. *Democratization*, 11(5), 33-58. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510340412331304598>
- Nocenzi, M. (2022). La Violenza Di Genere in Una prospettiva sociologica [Gender-based violence in a sociological perspective]. In G. Gianturco, & G. Brancato (Eds.), *Oltre Gli Stereotipi sulla violenza di genere. Approcci, teorie e ricerche* (pp. 41-54). Sapienza Università Editrice.
- Pager, D., & Shepherd, H. (2008). The sociology of discrimination: racial discrimination in employment, housing, credit, and consumer markets. *Annual Review of Sociology*, 34, 181-209. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131740>
- Panichella, N., & Ambrosini, M. (2018). Between fears, contacts and family dynamics: The anti-immigrant attitudes in Italy. *Journal of International Migration and Integration*, 19(2), 391-411. <https://doi.org/10.1007/s12134-018-0536-6>
- Pansardi, P., & Bordignon, M. (2025). The state of LGBTIQ+ rights in Italy from a comparative perspective: Insights from the ILGA's Rainbow Index. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, (1), 47-72. <https://doi.org/10.1483/116605>
- Pavan, e., Perego, A., & Scianna, M. (2025). Between Pillars and Micro-foundations. Digging Deep into Italian Anti-gender Rhetoric on Social Media. *Comunicazione politica*, 26(3), 329-354. <https://www.rivisteweb.it/doi/10.3270/117873>
- Prearo, M. (2024). *Anti-gender mobilization, religion and politics: an Italian case study*. Routledge.

Prearo, M., & Scopelliti, A. (2025). Do LGBTIQ+ issues matter for populist radical right? An analysis of Italian parties' social media narratives. *South European Society and Politics*, 30(1), 159-180. <https://doi.org/10.1080/13608746.2025.2463915>

Pro-Choice. (2021). Linee di indirizzo aborto farmacologico 2020 e adeguamenti da parte delle Regioni. <https://prochoice.it/2021/02/14/linee-di-indirizzo-aborto-farmacologico-2020-e-adeguamenti-da-parte-delle-regioni-i-documenti-che-testimoniano-linadempienza-dei-governi-regionali/>

Roggeband, C., Rawłuszko, M., Meier, P., Díaz Fernández, S., Lombardo, E., & Caravantes, P. (2025). Anti-gender politics and European democracies' legacies of exclusion and violence. *Women's Studies International Forum*, 112, 103151. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2025.103151>

Scrinzi, F. (2026). Populist Radical Right Frames of Gender and Sexuality in France and Italy: Targeting Feminists and Other Enemies of the People. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 33(1), 52-76. <https://doi.org/10.1093/sp/jxaf056>

Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres. Traficantes de Sueños*.

Torrìsi, C. (2025). Chi finanzia i movimenti contro l'aborto e i diritti LGBTQ+ in Europa, Valigia Blu, 1 settembre 2025.

Williams, D. R., & Mohammed, S. A. (2009). Discrimination and racial disparities in health: evidence and needed research. *Journal of Behavioral Medicine*, 32(1), 20-47. <https://doi.org/10.1007/s10865-008-9185-0>

Yuval-Davis, N. (1997). *Gender & Nation*. SAGE publications.

Questa ricerca è stata realizzata grazie al sostegno del **Solidarity Fund di Mamacash**.

La pubblicazione dello studio è stata resa possibile grazie al contributo della **Fondazione Heinrich Böll**.

I risultati e le conclusioni di questo documento sono frutto dell'indagine condotta da **Semia Fondo delle Donne** e non riflettono necessariamente le posizioni dei nostri funding partners.



SEMIA

Fondo delle donne

www.semiafund.org