

Comune di Parma

Formazione sull'accattonaggio

22 giugno 2017

Legislazione, ordinanze e dispositivi comunali sull'accattonaggio.

Le strategie locali per una sicurezza partecipata e per la mediazione dei conflitti

A cura di Vincenzo Castelli- Presidente Associazione "On The Road"

Legislazione ed ordinanze sull'accattonaggio. Dispositivi giuridici

- **Incostituzionalità del art.670 1.o comma C.P.** che puniva l'accattonaggio in luogo pubblico o aperto al pubblico, eliminando una fattispecie incriminatrice contravvenzionale, sanzionata con l'arresto fino a 3 mesi.
- **In relazione ai minori rimane un reato** prevista e punita dall'art. 600 octies del codice penale: **"Salvo che il fatto costituisca più grave reato**, per cui chiunque si avvale per mendicare di una persona minore degli anni quattordici, comunque, non imputabile, ovvero permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, mendichi, o che altri se ne avvalga per mendicare, è punito con la reclusione fino a tre anni" .
- La disposizione in esame trova fondamento nella scelta operata dal legislatore di rimuovere il disposto dell'art. 671 concernente l'impiego di minori nell'accattonaggio, mutandone la qualifica da contravvenzione a delitto.
- L'accattonaggio, unitamente alle forme di grave sfruttamento sessuale e lavorativo nonché al compimento di attività illecite, rappresenta, dunque, l'elemento tipico e caratterizzante dei reati di tratta e riduzione in schiavitù. Perciò, sotto l'aspetto squisitamente legale, la tematica dell'accattonaggio non può che trattarsi unitamente ai reati di cui agli artt. 600 e seguenti c.p..

Fonti Europee e Nazionali

- La **fonte normativa più rilevante in ambito europeo** è la **Direttiva 36/11** che ha affrontato la tematica della tratta di esseri umani in una prospettiva univoca ed ordinata disciplinandola con disposizioni di carattere penale ed altre finalizzate alla protezione e all'assistenza delle vittime.
- La Direttiva introduce una nozione più ampia del concetto di tratta di essere umani, chiarendo in modo preciso ed univoco che anche lo sfruttamento nell'ambito dell'**accattonaggio** e delle **attività illegali** è rilevante ai fini della configurazione dei reati di riduzione in schiavitù e tratta.
- Ulteriori, importanti disposizioni sono state introdotte dalla citata Direttiva:

art.8 - mancato esercizio dell'azione penale in favore delle vittime di tratta quando siano state coinvolte in attività illegali;

art. 12 - tutela alle vittime nei procedimenti penali per evitare la cd. vittimizzazione secondaria;

art. 13 – tutela dei minori vittime di tratta – con riferimento alla presunzione della minore età ;

art. 17 – garanzia alle vittime di tratta dell'accesso ad un sistema di risarcimento.

- Il nostro Governo, nel recepire la Direttiva 36/11 con il D.Lgs 24/14, si è limitato ad introdurre norme frammentarie non creando, in tal modo, una disciplina di insieme in grado di regolare l'intera materia.
- Le previsioni introdotte dal richiamato Decreto Legislativo sono le seguenti:

1. La modifica degli artt. 600 e 601 c.p. introduce una definizione più precisa dei reati e propone una nuova struttura **sotto il profilo degli elementi costitutivi più chiara e lineare.**

Si è in quest'ottica riproposta la configurazione del reato con la presenza di **tre elementi** consistenti rispettivamente: **nella condotta** (l'introduzione nel territorio, il

trasferimento anche al di fuori di esso, il trasporto, la cessione di autorità, l'ospitalità), **nei metodi coercitivi** (inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di necessità, promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità) e **negli scopi** (il fine di indurre o costringere la persona a prestazioni lavorative, sessuali e **all'accattonaggio**, al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi).

Il decreto legislativo sotto questo aspetto non codifica, a differenza della normativa, la **“situazione di vulnerabilità”**.

Un' ulteriore puntualizzazione avrebbe consentito, già nella fase iniziale, di facilitare il lavoro dei giudicanti , infatti in procedimenti aventi ad oggetto **la tratta di persone finalizzata all'accattonaggio , molto spesso la vittima è di fatto privata di ogni alternativa** sebbene non si ravvisi quasi mai una oggettiva privazione di libertà o comunque una costrizione assoluta nello svolgere determinate prestazioni.

2. La modifica dell'art.398 c.p.p. , con l'introduzione del comma 5 ter, prevede la possibilità di ricorrere all'utilizzo dell'incidente probatorio (cristallizzando già nella fase delle indagini le dichiarazioni delle vittime evitando un loro diretto coinvolgimento nel corso del dibattimento a distanza anche di anni dal momento dello sfruttamento) anche nell'ipotesi di vittime dei reati, di cui agli artt.600 e 601 c.p., anche maggiorenni purché in condizioni di particolare vulnerabilità

3. Il diritto all'indennizzo, in questo ambito il testo del D.lgs. prevede e garantisce una somma forfettaria pari ad **euro 1.500,00 importo risibile** tenuto conto delle sofferenze patite e dei risarcimenti spesso molto più consistenti riconosciuti nelle sedi penali e civili.

Peraltro l'aver stabilito una somma forfettaria e non differenziata per ogni vittima, in misura estremamente esigua, pare una scelta assolutamente non condivisibile.

L' Associazione On the Road aveva, sotto questo profilo, creato un gruppo di lavoro formato da avvocati, magistrati ed operatori sociali, ragionando su un sistema di ristoro effettivo, proporzionato ed equo .

È evidente che in questo senso la problematica dell'indennizzo è stata affrontata e risolta dal Governo in maniera tale da tutelare l'Italia da eventuali procedure di infrazione, ma non offrendo una tutela reale alle vittime !!

Se già l'esiguità del risarcimento forfettario riconosciuto alle vittime non fosse di per sé sufficiente a capire la ratio del recepimento dell'art. 17 della Direttiva basta leggere il farraginoso sistema predisposto dal Governo da terminarsi in un termine decadenziale di cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza, spazio temporale assolutamente insufficiente rispetto agli adempimenti preliminarmente richiesti alla vittima ed al suo difensore.

Giurisprudenza Nazionale sull'accattonaggio con breve commento:

1. Suprema Corte di Cassazione 08.02.2013 n.43591/12 (all. n. 1)

Fatto: cittadini rumeni destinati all'accattonaggio in Italia tramite l'effettuazione di spettacoli di mimo

Note interessanti :

La Suprema Corte afferma che: *“l'evento di riduzione o mantenimento di persone in stato di soggezione **consiste nella privazione della libertà individuale cagionata con minaccia violenza o inganno ... condizione che sussiste se si impedisce alla persona di determinarsi liberamente nelle scelte esistenziali, per via o costanza di una situazione di soggezione .. nel caso di specie i Giudici del merito hanno accertato l'impossibilità per le parti offese di potersi sottrarre liberamente alla propria situazione per così dire “lavorativa”. Lo sfruttamento totale era accompagnato da minacce e violenze che, all'evidenza elidono la libertà di autodeterminazione già sottoposta a privazioni materiali quali quelle di trattenimento del provento dell'attività, della privazione della documentazione d'identità e della vita in condizioni eufemisticamente definibili disagiate”***.

2. Suprema Corte di Cassazione 7.6.2016 n.23590

Fatto: ragazza rumena di appena 13 anni venduta dal padre all'imputato come moglie per il figlio e costretta ad elemosinare ogni giorno senza poter rientrare a casa se non dopo aver racimolato almeno 30 euro, altrimenti picchiata con pugni e bastoni anche quando incinta.

Note interessanti: la Corte ritiene che: *“ai fini della configurabilità del delitto lo stato di soggezione penalmente rilevante deve essere **continuativo e non totale***

perciò tale da realizzare uno stato di fatto nel quale l'autodeterminazione e la libertà del soggetto passivo siano annullati o comunque ridotti in ambiti di nessuna rilevanza rispetto allo sfruttamento che di lui è fatto, con l'effetto di ridurre la vittima ad essere quasi una cosa in proprietà del reo... ai fini della configurabilità dello stato di soggezione è necessaria una significativa compromissione della capacità di autodeterminazione della persona offesa, anche indipendentemente da una totale privazione della libertà personale.

L'integrazione del delitto contestato è giustificata dal ricorrere di specifiche condotte violente dell'imputato che ha costretto la persona offesa alla continuativa pratica di accattonaggio approfittando dell'evidente condizione di inferiorità fisica e psichica della vittima all'epoca dei fatti appena tredicenne e per di più incinta."

3. Corte di Assise di Bari

Fatto : cittadini bulgari particolarmente vulnerabili trasferiti con l'inganno in Italia, ridotti in schiavitù e costretti all'accattonaggio sulla pubblica via , ai quali veniva fornita una misera porzione di cibo durante il giorno . Durante la notte venivano condotti (anche ricorrendo a percosse con l'uso di un bastone) in un vecchio casolare abbandonato e fatiscente .

Note interessanti:

la Suprema Corte afferma che: ai fini della configurabilità del reato di riduzione in schiavitù **non incidono , sulla rilevanza penale della condotta le particolari motivazioni culturali o di costume che abbiano mosso il soggetto agente... lo stato di soggezione** nel caso di specie è determinato da **una serie di condotte dell'imputato : controllo dell'attività di accattonaggio, l'assenza di mezzi di sostentamento** delle persone offese, **falsa prospettiva dello svolgimento di attività di lavoro remunerativa** costretti invece all'accattonaggio. **Trattenimento dei documenti di identità** così da porre nel nulla progetti di fuga peraltro difficilmente attuabile da parte di persone **prive di risorse, incapaci di comunicare in italiano e ignare del tutto della topografia cittadina.** A queste condotte vanno aggiunte le **minacce** e le vere proprie **aggressioni** fisiche con le quali l'imputato ha instaurato **un clima di terrore funzionale ad ottenere l'obbedienza alle imposizioni rivolte alle vittime.**

L'imputato controllava, con occasionale periodicità, **la presenza delle vittime nei**

luoghi ove questi erano impiegati a chiedere l'elemosina agli automobilisti di passaggio e a raccogliere ad ogni fine giornata, se necessario ricorrendo a **mezzi violenti e a perquisizioni personali**, il ricavato delle attività conseguite da soggetti in condizioni fisiche di estrema privazione e psicologicamente sottoposti a violenze tali da indurre in loro atteggiamento del tutto remissivo e di rinuncia a qualsivoglia tipo di reazione.

Si tratta di condotte che integrano la nozione di soggezione continuativa come elaborata dalla costante giurisprudenza di legittimità che l'ha individuata nel carattere permanente o nella durata prolungata nel tempo della soggezione che vede sviliti i processi volitivi delle vittime in termini tali da comportare la rinuncia, anche temporanea, alle fondamentali prerogative di libertà.

Accattonaggio – ordinanze sindacali

Riferimenti normativi:

- **Art. 54 comma 4 Dlgs. 267/00 T.U.E.LL.: Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale** (Testo Unico enti locali). Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti *[, anche]* contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione. *(comma dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte costituzionale, con sentenza n. 115 del 2011, nella parte in cui comprende la locuzione «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti»)*
- **D.l. 92/08 convertito con L. 125/08 – modifica l'art.54 comma 4 noto come “pacchetto sicurezza Maroni” – in contrasto ai fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e criminalità organizzata”.**

Si legge una volontà del legislatore volta a rafforzare il ruolo del Sindaco sotto un profilo più operativo e concreto, non limitando l'esercizio del potere alla mera adozione, in questo ambito, di atti di indirizzo. Non solo, vi è anche un

riconoscimento di potere che va oltre l' "urgenza e la indifferibilità" dovuta alla necessità di evitare il verificarsi o l'arginare "danni incombenti" e la decisione di fare uscire tali provvedimenti dallo stato di "provvisorietà".

Naturalmente occorre che ciascun provvedimento sia motivato, che rispetti i precetti costituzionali e non violi i diritti fondamentali dei cittadini; inoltre non può trattare materie coperte da riserva assoluta di legge, non può essere oggetto di delega e non vi deve essere, per il cittadino, menomazione della tutela giurisdizionale.

I provvedimenti di cui all'art. 54 novellato sono a "contenuto tipico", in quanto il D.M. 5/08/2008 all'art. 2 individua gli ambiti di intervento del Sindaco: dal degrado ai danni al patrimonio; dall'incuria all'abusivismo commerciale; dalla occupazione degli immobili alla prostituzione di strada fino all'accattonaggio molesto.

- **D.L. n.14/17 del 20 febbraio 2017 convertito con L. 48/17 del 21 aprile 2017 – più noto come " *Pacchetto Sicurezza Minniti*"**
4-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 sono diretti a prevenire e contrastare le situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti. *(comma così modificato dall'art. 8, comma 1, lettera b), decreto-legge n. 14 del 2017)*

Giurisprudenza:

- **Sentenza Corte Costituzionale** del 7 aprile 2011

Giudizio di illegittimità Costituzionale dell'art. 54 comma 4 T.U.E.LL. La Consulta dichiara illegittima la norma che consentiva ordinanze dei sindaci, anche non contingibili e urgenti, in materia di sicurezza urbana.

Decreto Presidente della Repubblica 3 aprile 2017 .

Illegittimità ordinanza sindacale anti accattonaggio

Ordinanze sindacali:

L'Art. 54 Dlgs 267/00 viene, con il *pacchetto sicurezza Maroni* (L.125/08), modificato in questo modo :

*“Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, **anche** (nota bene : **non solo**) **contingibili e urgenti** nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.”*

Maroni all'indomani del Decreto esordiva, rivolgendosi ai Sindaci:

“usate la fantasia” (all. 3)

Da allora nel 2009 **già erano oltre 600 le ordinanze sindacali** emanate sull'intero territorio nazionale riconducibili a fattispecie astrattamente identificabili, quindi a carattere generale, nella maggior parte dei casi non giustificate dalla eccezionalità connesse alla necessità ed urgenza .

Il tema **dell'accattonaggio molesto** ha rappresentato uno degli argomenti più ricorrenti delle ordinanze (**circa il 15% di quelle emesse**) i Sindaci nel nome della “sicurezza urbana” hanno sin da subito cercato di dare una definizione dell'accattonaggio molesto, con formule fantasiose e comunque dando prova di ignorare o voler certamente soprassedere da qualsiasi analisi ed attenzione al fenomeno ad esso sotteso.

Naturalmente la violazione dell'ordinanza prevedeva sanzioni amministrative e sequestri altrettanto avulse dalla realtà.

A titolo esemplificativo:

Ordinanza del Sindaco del Comune di Loreto (all. 4)

“il fenomeno dell'accattonaggio si manifesta in moltissimi casi come un illecito sfruttamento di minori, disabili ed anziani;

le stesse condotte possono costituire un diversivo, preordinato ad agevolare la commissione di attività illecite (borseggi, scippi e furti in genere);

l'accattonaggio si presenta più frequentemente nelle intersezioni stradali, con evidente e reiterato pericolo per la viabilità comunale; che l'accattonaggio è molesto quando la richiesta è insistente e la modalità irritante;

*tali condotte **devono essere monitorate opportunamente, sia per segnalare eventuali situazioni di effettiva indigenza e, quindi, intervenire con idonee misure***

sociali, sia per prevenire e contrastare l'insorgenza di fenomeni criminosi dediti allo sfruttamento di minori e disabili, sia, ancora, per evitare le conseguenti situazioni di degrado sociale ed urbano;

*ritenuto necessario per eliminare il grave pericolo e la minaccia dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, in particolare, sotto i distinti **profili dell'offesa al pubblico decoro e della grave turbativa al libero utilizzo ed alla normale fruizione degli spazi pubblici, nonché all'insorgenza di fenomeni criminosi***

è fatto divieto di porre in essere forme di accattonaggio molesto, con qualunque modalità, in ogni spazio pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale. Tale divieto riguarda anche le aree di pertinenza dei trasporti pubblici ed i mezzi di pubblico trasporto;

è fatto divieto di porre in essere forme di accattonaggio con impiego di minori, anziani, disabili o simulando disabilità, in ogni spazio pubblico o aperto al pubblico, del territorio comunale. Tale divieto riguarda anche le aree di pertinenza dei trasporti pubblici ed i mezzi di pubblico trasporto.

AVVERTE CHE

*fatta salva l'applicazione di altre norme preordinate al contrasto di illeciti penali, chiunque violi i disposti della presente ordinanza è soggetto all'applicazione della **sanzione amministrativa** da un minimo di **€ 50,00** ad un massimo di **€ 300,00**, con un pagamento in misura ridotta pari ad € 100,00, così come stabilito dalle disposizioni di cui all'art. 16 della Legge n. 689/1981.*

Ordinanza del Sindaco del Comune di Teramo (all. 5)

*“il fenomeno dell'accattonaggio molesto è sensibilmente aumentato in Città rispetto al passato ed è ormai divenuto motivo di allarme e preoccupazione per la collettività, sia per l'elevato numero delle persone coinvolte sia per l'insistenza e la petulanza delle richieste, che spesso sconfinano in vere e proprie azioni di molestia; **Riscontrato che le persone che praticano l'accattonaggio molesto a volte risultano collegate ad organizzazioni criminose o comunque a soggetti dediti ad iniziative illecite, che ne organizzano e gestiscono l'attività sfruttandone le difficoltà per trattenere gran parte di quanto ricevuto in elemosina dalla cittadinanza, soprattutto con riferimento a coloro che, come minori, anziani e disabili, hanno meno possibilità di opporsi a tali forme di ricatto e sfruttamento;***

***Rilevato** che l'accattonaggio molesto investe anche particolari profili di sicurezza*

della pubblica incolumità, in quanto molto spesso si verifica in luoghi caratterizzati da scarsa illuminazione e da minima frequentazione di persone, come parcheggi, parchi, vie non centrali della Città, per cui **coloro che si trovano a subire le richieste di denaro corrono il rischio, in caso di rifiuto, di subire conseguenze anche violente dal diniego opposto;**

Considerato, altresì, che quando l'accattonaggio molesto è praticato nei pressi di intersezioni stradali o degli impianti semaforici **viene messa in pericolo anche la sicurezza della circolazione stradale nonché degli stessi questuanti;** che con **l'approssimarsi delle festività natalizie e dell'inizio del nuovo anno, l'esigenza di garantire la sicurezza della popolazione ed il decoro della Città è maggiormente sentita** in ragione del concomitante verificarsi di varie situazioni, quali l'aumento della popolazione cittadina dovuta ai **maggiori flussi per motivazioni di carattere commerciale**, lo svolgimento di **manifestazioni musicali** e di intrattenimento nelle aree centrali e periferiche di Teramo, la maggiore frequentazione del Centro storico soprattutto nelle ore pomeridiane e notturne, **lo svolgimento delle celebrazioni religiose** in vista delle prossime festività, **tutte circostanze tali, nel loro insieme, da giustificare l'assunzione di provvedimenti contingibili ed urgenti da parte dell'Amministrazione Comunale;**

Preso atto che della presente ordinanza è stata data preventiva comunicazione al Prefetto di Teramo.

Tutto ciò premesso, ritenuto e considerato;

ORDINA

È vietato su tutto il territorio del Comune di Teramo porre in essere forme di accattonaggio molesto, inteso come richiesta insistente e petulante di denaro, attuata con qualunque modalità, in ogni spazio pubblico ed aperto al pubblico, comprese le aree nei pressi di intersezioni stradali o degli impianti semaforici. Tale divieto riguarda anche le aree di pertinenza dei trasporti pubblici ed i mezzi di pubblico trasporto ;

Fatte salve le eventuali soluzioni penali, la violazione della disposizione è punita con una sanzione amministrativa da un minimo edittale di euro **25,00 ad un massimo di euro 500,00**, a norma dell'art. 7 bis del D. Lgs. 267/2000. All'atto della contestazione il trasgressore è tenuto a cessare il comportamento scorretto; L'inottemperanza

all'ordine verrà perseguita a norma dell'art. 650 del Codice Penale.

Gli organi di Polizia e del Corpo della Polizia Municipale sono incaricati del controllo dell'osservanza del prescritto provvedimento.

Le ordinanze così congegnate, a prescindere da un giudizio in ordine all'efficacia, davano adito un ambiguo ed indefinito potere dei Sindaci che adottavano ordinanze al fine di accrescere o mantenere il consenso politico a discapito in alcuni casi dei diritti fondamentali e delle libertà, creando situazioni di disuguaglianza all'interno del Paese.

In questo contesto interviene la **Corte Costituzionale con sentenza n. 115 del 7.4.2011** dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art.54 comma 4 T.U.E.LL. nella parte in cui consentiva al Sindaco , quale ufficiale del Governo, l'adozione di provvedimenti a **“ contenuto normativo in situazioni non urgenti e contingibili”**.

È evidente che il fenomeno dell'accattonaggio oggetto delle ordinanze per la sua portata va considerato come problema permanente e prevedibile e pertanto viene meno il requisito della straordinarietà ed urgenza che giustifica ed autorizza il ricorso all'ordinanza Sindacale .

Il **Presidente della Repubblica** a pochi giorni dall'entrata in vigore del nuovo **“pacchetto sicurezza urbana” Minniti**, con un interessante decreto del **3 aprile 2017**, (all. 6) facendo proprio il Parere del Consiglio di Stato ha annullato l'ordinanza adottata dal Sindaco di Molinella **anti accattonaggio** rilevando **che “il Sindaco non può adottare provvedimenti a contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato”** e ricordando che la mendicizia non invasiva, di per sé, non è in alcun modo una minaccia alla tranquillità pubblica ed all'ordine pubblico, in quanto tali beni non possono dirsi seriamente posti in pericolo dalla mera questua, che non è altro che una semplice richiesta di aiuto .

Alla luce di quanto affermato le ordinanze sindacali travalicano il **principio di proporzionalità** laddove vietano, a tempo indeterminato, prendendo a pretesto l'elevato numero di questuanti, ogni possibilità di chiedere un semplice aiuto in prossimità di luoghi tradizionali.

In questo quadro desolante, in cui a distanza di anni, solo grazie all'intervento della Corte Costituzionale e del Presidente della Repubblica, si è riusciti a mettere un freno a provvedimenti legislativi e ordinanze sindacali che non sembrano altro che manifesti politici incapaci di affrontare e gestire realmente le problematiche che pensano di disciplinare, **arriva il nuovo pacchetto sicurezza targato Minniti** (D.L. 14/17 convertito con Legge 48/17)

Tale pacchetto di misure, tra le altre cose, specifica i concetti di **“incolumità pubblica”** e **“sicurezza urbana”** precisando che il primo concetto è diretto **“a tutelare l'integrità fisica della popolazione”**, mentre il secondo è diretto a **“prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti”**.

In particolare non vorremmo che la correlazione tra “decoro urbano” e “sicurezza” possa creare una maggiore insicurezza criminalizzando la marginalità sociale senza preoccuparsi di intervenire per combattere la povertà e la marginalità di un numero crescente di cittadini.

A tal scopo vengono introdotti all'**art. 5** buoni propositi che probabilmente non rimarranno altro che proclami di facciata :

- prevenzione e contrasto a fenomeni criminali ;
- promozione dell'inclusione , protezione e solidarietà sociale , mediante progetti ed azioni anche collaborando con enti e associazioni operanti nel privato sociale.

Viene altresì modificato l'**art. 54 , 4 comma del TUEL** in maniera da dare nuovo impulso al potere dei Sindaci prevedendo la possibilità di intervento per

contrastare fenomeni di illegalità quali **l'accattonaggio** e **lo sfruttamento della prostituzione**.

Il senso o non senso delle Ordinanze

Le motivazioni dei divieti imposti dalle Ordinanze fanno riferimento in definitiva alla necessità di evitare ai cittadini disturbo e molestie, di tutelare il decoro urbano ed il turismo, di salvaguardare la sicurezza dei residenti, di evitare il rischio di sfruttamento dei più deboli. Sono numerose le ordinanze che sottolineano in premessa, quasi a bilanciare sul fronte sociale i provvedimenti di divieto, l'impegno profuso dal Comune, attraverso i servizi sociali, a sostegno di coloro che vivono in effettive situazioni di indigenza.

Alcuni comuni dispongono il divieto, tout court, della partica dell'accattonaggio su tutto il territorio comunale, mentre nella maggioranza dei casi viene circoscritta ad alcuni luoghi, quali ospedali, cimiteri, incroci stradali, parcheggi pubblici, stazioni, mercati, supermercati, luoghi di culto. In alcuni casi ancora il divieto non è determinato in base ai luoghi ma in considerazione delle modalità, più o meno invasive, con le quali viene avanzata la richiesta di accattonaggio.

Oltre alle sanzioni economiche molte ordinanze prevedono, come sanzione accessoria, il sequestro cautelare del denaro raccolto e delle attrezzature utilizzate nell'attività di accattonaggio.

Potremmo classificare le ordinanze (vedi ricerca ANCI, Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana, 2009) in tre grandi ambiti:

- Le ordinanze "situazionali" ovvero provvedimenti che riguardano specifici luoghi della città (edifici dismessi, piazze, strade) oppure particolari eventi (feste, concerti, ecc...). In tutti questi casi lo strumento dell'ordinanza è utilizzato in modo circoscritto e puntuale, per affrontare e prevenire l'insorgere di specifiche criticità;
- Le ordinanze "comportamentali" ovvero quelle utilizzate per indurre i cittadini a mantenere comportamenti civili e riguardosi nei confronti degli altri e della città

stessa. Potremmo includere qui i divieti imposti su comportamenti che possono produrre direttamente fastidio agli altri cittadini (per esempio schiamazzi notturni) ed i divieti concernenti il decoro pubblico (il modo di vestire, di comportarsi negli spazi pubblici...):

- Le ordinanze “rafforzative” ovvero quelle tese a “rafforzare” legislazioni già presenti nel nostro ordinamento (esempio consumo di droghe, commercio abusivo, sfruttamento dei minori per accattonaggio). Queste ordinanze consentono un’immediata sanzione da parte della Polizia Municipale e/o FFOO. Talvolta il problema che si intende rimuovere non viene trattato direttamente nelle ordinanze, ma è affrontato in modo indiretto. E’ il caso delle ordinanze “antiborsoni” per limitare il commercio abusivo allargando la possibilità d’azione della polizia municipale nei casi in cui è impossibile o estremamente complesso l’intervento in fragranza. O ancora l’introduzione di divieti di sosta per camper o roulotte, finalizzati allo smantellamento di accampamenti abusivi.

Le strategie locali per una sicurezza partecipata e per la mediazione dei conflitti

Coniugare il tema dell’immigrazione e della sicurezza potrebbe sembrare improprio, anzi potrebbe contribuire a rafforzare il sistema delle rappresentazioni di molti segmenti della società italiana che vedono nel mondo dell’immigrazione per lo più un vettore di produzione di insicurezza sociale.

Rispetto al tema dell’immigrazione è quindi necessario, nel porre in atto politiche di sicurezza, innanzitutto tenere presente la necessità di contrastare la tendenza alla sovrapposizione tra due fenomeni che si influenzano reciprocamente, ma che rimangono comunque distinti. Da un lato vi è il fenomeno delle migrazioni, in sé positivo, indispensabile, in grado di arricchire la convivenza civile, politica, economica e culturale della società di accoglienza. Dall’altro vi è il fenomeno del disordine, della criminalità e del sentimento di insicurezza che si sviluppa nelle città.

Obiettivi

La sicurezza urbana, considerata nella sua duplice dimensione di sicurezza oggettiva e di percezione soggettiva di in/sicurezza, è un oggetto assai più ampio che non la sicurezza intesa in senso formale, come controllo di legalità e repressione dei reati. Il suo governo richiede perciò politiche di sicurezza che non coincidono con le sole politiche criminali (che riguardano la sola prevenzione o la repressione dei reati), pur se da esse non possono e non devono prescindere. Devono essere invece agite politiche di sicurezza che riguardano l'intera popolazione, la qualità dell'ambiente urbano e delle relazioni sociali e che non possono essere garantite dalle sole forze di Polizia, ma devono vedere tra gli attori principali anche le amministrazioni locali e l'insieme delle politiche di governo del territorio: dai trasporti all'illuminazione, dalla regolamentazione del commercio alle attività dei servizi sociali, dall'urbanistica alla tutela delle vittime. L'imprescindibile relazione tra le nuove politiche di sicurezza delle città e le politiche criminali determina la necessità di un confronto costruttivo e continuo tra le amministrazioni locali e i soggetti istituzionali responsabili delle politiche criminali (governo centrale, polizie nazionali, magistratura).

Se il tema della sicurezza urbana, per la sua complessità, non può essere inteso semplicemente in termini di ordine pubblico, controllo di legalità e repressione dei reati, allora non basta affrontare il tema immigrazione/sicurezza in termini di difesa sociale, regolamentazione dei flussi e controllo del territorio. Anche rispetto all'immigrazione l'accezione della sicurezza, sia essa preventiva o di contrasto, non rimane più ristretta nei limiti dell'azione di Polizia, ma tende ad integrarsi con le linee di intervento infrastrutturale, sociale, economico e culturale, professate dai programmi di iniziativa comunitaria, recependone i principi, le finalità, gli strumenti e, non di meno, la dialettica partenariale.

È evidente che il tema, per essere trattato con efficacia ed incisività nei singoli territori, necessita di una visione di insieme, coordinata tra i vari attori della sicurezza, a livello centrale e locale, a partire dai contributi provenienti dal territorio ed anzi tarata proprio sulle singole specificità.

Attività da realizzare

A partire da queste premesse è possibile ricercare, rispetto al tema dell'immigrazione, nuove forme di coordinamento e collaborazione tra le nuove politiche di sicurezza sperimentate dai Governi locali negli ultimi anni e la nuova dimensione della partecipazione collettiva degli attori sociali da coinvolgere sul tema della sicurezza. E' possibile, infatti, individuare e sperimentare azioni congiunte o coordinate che, partendo da problematiche concrete e portando a sintesi i contributi dell'approccio locale e di quello nazionale, consentano di affrontare i temi dell'immigrazione e della sicurezza senza alimentare, e anzi contrastando, la tendenza, diffusa nel senso comune, alla sovrapposizione tra il fenomeno dell'immigrazione e quello dell'insicurezza e del disagio urbano.

In particolare le azioni che si potrebbero attivare possono essere:

Interventi di prevenzione attuale e situazionale

Con prevenzione attuale si intendono tutte le attività volte a presidiare il territorio con finalità di dissuasione da quelle azioni definite come produttrici di insicurezza (progetto Vigili di quartiere, progetto comitati di cittadini per la sicurezza, ecc...).

Con prevenzione situazionale si intendono tutti gli interventi strutturali che hanno come obiettivo quello di diminuire o rendere il contesto di vita di per sé deterrente al compimento del crimine (ad es. interventi sulla qualità urbana, interventi strutturali e gestionale come pulizia, illuminazione, arredo, ecc...).

Interventi di prevenzione primaria

Con prevenzione primaria si intendono tutti gli interventi di carattere sociale e culturale che hanno come obiettivo quello di migliorare la capacità dei contesti di attivare comportamenti e relazioni, nella vita quotidiana, che aumentino il senso e la condizione concreta di sicurezza (ad esempio progetti per l'informazione dei cittadini relativamente all'assunzione di comportamenti a meno rischio, progetti di educazione

alla legalità, progetti di messa in rete delle risorse associative sulla condizione degli anziani, ecc..).

Interventi di riduzione dei danni

Con strategie di riduzione dei danni si intendono gli interventi che mirano a rendere le condizioni di vita di chi commette un reato o, potenzialmente, potrebbe commetterlo, meno distruttive, in modo tale da contenere gli effetti negativi che su quello si potrebbero scaricare per l'esistenza del fenomeno criminale (ad es. street worker, progetti per il mondo della prostituzione, progetti per diminuire il numero di drop out o per trovare occupazione o politiche formative alternative all'abbandono scolastico). E' altresì da intendersi come politica di riduzione del danno quella volta a diminuire il danno subito dai/le cittadini/e a seguito dei reati commessi (ad es. progetti vittime dei reati, progetti di mediazione sociale, ecc..).

Interventi sul cambiamento dei modi di costruzione sociale della sicurezza

(interventi sulle rappresentazioni sociali e le forme di reazione ai fenomeni di insicurezza).

Con modifica della rappresentazione, delle pratiche di stigmatizzazione e di definizione sociale, si intendono le azioni che hanno come obiettivo quello di ridurre gli effetti negativi delle pratiche sociali di esclusione simbolica o reale dell'alterità (ad es. lavoro di sviluppo di comunità, attivazione di occasioni di incontro tra cittadini/e autoctoni e cittadini/e extracomunitari, giovani e adulti, ecc..).

In definitiva riteniamo che un intervento sulla sicurezza debba avere i seguenti obiettivi:

- Rendere gli enti, le associazioni e i cittadini/e "minoranze attive" capaci d'intervenire nei loro contesti d'appartenenza (sicurezza partecipata) in modo tale da:
 - I. Diminuire in forme, tempi e luoghi "locali" i soggetti sociali e le reti che «trasformano» l'insicurezza percepita o manifesta, rendere capaci i contesti,

in cui suddetta manifestazione è avvenuta, di produrre interventi efficaci in fase precoce, di ridurre i danni che il fenomeno storicamente evidenzia e di avviare un processo di costruzione di una politica, istituzionale e non, congruente coi suddetti obiettivi.

II. Fondare l'azione sia nelle istituzioni sia nelle loro reti e microculture attraverso una programmazione derivata direttamente da un sistema di valutazione permanente che sia in grado di rendere comprensibile, per quanto oggi le conoscenze scientifiche permettono, il gioco delle rappresentazioni sociali dei fenomeni in oggetto che nel tempo interagiscono, cambiano o persistono.

III. Adottare stili elastici di negoziazione, di mediazione sociale e relazione e strategie di confronto con il "potere" della maggioranza e degli insiemi devianti, non casuali, ma definiti da un esame attento dei mutamenti e delle persistenze che nelle singole comunità avvengono a causa del loro operare.