

# **Il dibattito sul divieto di mendicare.**

Quadro generale  
e situazione  
in Alto Adige nel 2017.

## Contenuto

<b>1</b>	<b>Lo sviluppo storico .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>La situazione in Europa e in Alto Adige .....</b>	<b>4</b>
2.1	Esempi di divieti di mendicare esistenti .....	4
2.1.1	Europa.....	4
2.1.2	Italia e Alto Adige.....	4
2.2	L'obbiettivo dei divieti e le argomentazioni contrarie.....	5
2.3	Applicazione ed efficacia legale dei divieti esistenti.....	7
<b>3</b>	<b>La posizione della Caritas Diocesi Bolzano-Bressanone .....</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Appendice .....</b>	<b>10</b>
4.1	Divieti di mendicare in Alto Adige .....	10
4.2	Selezione di alcune sentenze sui divieti di mendicare .....	12

## 1 Lo sviluppo storico

**L'Alto Adige** ha uno dei tassi di disoccupazione più bassi d'Europa (nel 2015: 3,8%), e la Regione rientra nel gruppo di testa delle regioni europee quanto al PIL a parità dei poteri d'acquisto.<sup>1</sup> Ciononostante anche qui il fenomeno della povertà è in aumento e il generale benessere non impedisce che i gruppi sociali ai margini della nostra società diventino più numerosi e dunque più visibili. Negli ultimi anni è cresciuto anche il numero di persone mendicanti nelle nostre strade. Si tratta in prevalenza di cittadini dell'Est europeo, per lo più membri del gruppo Rom, nonché persone d'origine africana che spesso provengono in Alto Adige da altre città dell'Italia del nord.

La mendicizia non è però un fenomeno della modernità, ma affonda le sue radici in un lontano passato della storia d'Europa: nell'antichità erano soprattutto vedove, orfani o schiavi che dovevano tirare avanti chiedendo l'elemosina, ma solo nel **Medioevo**, quando iniziarono a nascere molte città più grandi, la mendicizia diventò un fenomeno di più ampie dimensioni sociali. **Tommaso d'Aquino** (1225-1274), autorevole filosofo e teologo, nella sua dottrina dell'elemosina stabilì che la carità, accanto alla preghiera e al digiuno, fosse una possibilità per espiare i propri peccati. Mendicare diventò così un'attività socialmente accettata e donare ai poveri addirittura un obbligo etico-religioso per gli strati più abbienti della popolazione.

Nello stesso periodo nacquero inoltre, ovunque nell'Europa centrale e occidentale, i cosiddetti **ordini dei mendicanti**, che si votarono alla povertà e rinunciarono al possesso di beni, vivendo quasi esclusivamente di donazioni (innanzitutto domenicani, francescani, carmelitani). Tuttavia, il crescente divario tra ricchi e poveri nonché il sempre più frequente abuso della carità attraverso la finta indigenza portarono, nel tardo Medioevo, a un inasprimento della situazione sociale. Molte città si videro costrette a emanare i primi cosiddetti „regolamenti sulla mendicizia“, che miravano a impedire la mendicizia illegittima, per esempio di persone venute da fuori e „idonee al lavoro“.<sup>2</sup>

Fino all'età moderna, il trattamento riservato ai mendicanti nel diritto europeo è stato molto vario, ma poi ha preso sempre più il sopravvento uno sguardo piuttosto negativo sui poveri e una politica sociale caratterizzata in maniera crescente da considerazioni economiche. Fino a Novecento inoltrato, „il vagabondaggio e la lavatività“ venivano spesso trattati come **fattispecie di reato** e i mendicanti venivano reclusi in case di lavoro e di correzione. In Germania, chiedere l'elemosina è rimasto punibile, almeno formalmente, sino al 1974, in Italia addirittura sino al 1995.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vedi: ASTAT 2015; il PIL in Alto Adige ammonta al 144% della media Ue (Eurostat 2014).

<sup>2</sup> Per la storia della mendicizia cfr. Dieter Bindzus, Jérôme Lange: "Ist Betteln rechtswidrig? Ein historischer Abriss mit Ausblick", rivisto e integrato nel febbraio 2000 da: Juristische Schulung (JuS) 06/96, pp. 482 ss. <http://www.jurawelt.com/aufsaeetze/strafr/3554> (giugno 2016). Cfr. Ron Steinke: Betteln verboten! Die Rückkehr einer Kriminalisierung, in: Transnational Concerns: Facetten der Globalisierung 4/2006, pp. 128-130.

<sup>3</sup> In Germania, nel 1974 il legislatore ha eliminato l'accattonaggio dal Codice penale (invariato dal 1871). Per l'Italia cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 519 del 28.12.1995 relativa all'ex art. 670, primo e secondo comma c.p. Nel 1999 l'articolo fu abrogato (Legge 25 giugno 1999, n. 205).

## 2 La situazione in Europa e in Alto Adige

### 2.1 Esempi di divieti di mendicare esistenti

#### 2.1.1 Europa

Attualmente, in alcuni Paesi europei, esistono divieti di mendicare o sono in discussione. A livello legislativo nazionale, da sempre si è evitata la regolamentazione di tale materia, per cui le relative misure vengono in genere varate a livello regionale o locale.

Va sottolineato che **non esiste una regolamentazione a livello europeo** al riguardo, tuttavia aspetti rilevanti come la povertà, il traffico di essere umani o i diritti dell'infanzia sono tematizzati in molte iniziative europee o Convenzioni internazionali.<sup>4</sup>

Non soltanto nell'Europa del sud, ma anche in **Norvegia**, nel **Regno Unito** e in **Francia** si sono, negli ultimi anni, moltiplicati gli sforzi dei comuni per allontanare i mendicanti dai centri città.<sup>5</sup> In **Svizzera** sono in vigore divieti di mendicare in Cantoni come Ginevra, Zurigo, Basilea, Lucerna, Turgovia, Appenzello, Innerrhoden e Ausserrhoden. Nel Cantone di San Gallo i comuni possono decidere autonomamente.<sup>6</sup> Anche in **Germania** si è cercato di controllare il fenomeno attraverso una regolamentazione legale. La città di Monaco già nel 1980 si è servita di una particolare astuzia giuridica, inserendo la mendicizia tra gli usi speciali del centro storico, soggetti ad autorizzazione, ma specificando a ogni buon conto che „l'accattonaggio in qualsiasi forma“ rappresenta un „uso speciale che non può essere autorizzato“.<sup>7</sup> In **Austria** esistono divieti di mendicare in tutti i *Länder*, tranne che nel Burgenland: alcuni sono datati negli anni sessanta e settanta, mentre altri sono stati introdotti o inaspriti negli ultimi anni.<sup>8</sup> La maggior parte dei capoluoghi dei *Länder* recentemente ha emanato dei divieti di mendicare generali o locali.

#### 2.1.2 Italia e Alto Adige

Anche in **Alto Adige** alcuni comuni cercano di affrontare il fenomeno attraverso i divieti (vedi prospetto dettagliato in appendice).

Dal punto di vista giuridico, con l'emendamento costituzionale del 2001, in Italia – anche in Alto Adige – l'ordine pubblico e la sicurezza ricadono sotto la competenza dello Stato, ma, secondo i principi dell'autonomia locale e della sussidiarietà, esso ha trasferito tali competenze agli enti locali.<sup>9</sup> Di regola, sono pertanto i **Consigli comunali** a deliberare sulle relative disposizioni. Da

<sup>4</sup> Cfr.: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo COM (2010) 758: La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale del 16.12.2010; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 30 marzo 2010; Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime; Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989.

<sup>5</sup> Cfr.: Norvegia: <http://derstandard.at/1343743488414/Angriffe-auf-Roma-Werft-das-Pack-raus>; Parigi: <http://www.fr-online.de/politik/bettel-verbot-pariser-polizei-vertreibt-bettler-aus-der-innenstadt-1472596.11311880.html> (giugno 2016).

<sup>6</sup> <http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ostschweiz/tb-os/Bettler-mit-Bussen-abschrecken;art120094,4337717> (giugno 2016).

<sup>7</sup> Cfr.: § 6 dello „Statuto sugli usi speciali del suolo nelle zone pedonali del centro storico“ („Satzung über die Sondernutzungen an Fußgängerbereichen in der Altstadt“).

<sup>8</sup> Cfr. riassunto: [http://www.salzburger-armutskonferenz.at/wp-content/uploads/2013/04/Bettelverbote\\_Ueberblick08\\_2011.doc](http://www.salzburger-armutskonferenz.at/wp-content/uploads/2013/04/Bettelverbote_Ueberblick08_2011.doc) (giugno 2016)

<sup>9</sup> Cfr. l'articolo 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3. Con questa legge, la competenza in materia di „ordine pubblico e sicurezza“, che in origine spettava alla provincia secondo quanto stabilito

luglio 2008, anche i **sindaci in Italia** hanno la facoltà di emanare decreti in materia di sicurezza pubblica come provvedimenti d'urgenza.<sup>10</sup> Soprattutto nell'Italia settentrionale, ciò ha portato a una vera e propria marea di divieti di mendicare, ad esempio nelle città di Verona, Venezia e Milano.<sup>11</sup>

Già nel 2008 anche il comune di Brunico ha introdotto un ampio divieto di mendicare.<sup>12</sup> Nel 2011, il comune di **Bressanone** ha integrato, con deliberazione d'urgenza, il regolamento di polizia urbana esistente con un'ampia "*Regolamentazione del bivacco e dell'accattonaggio*"<sup>13</sup>. A **Vipiteno**, le forze dell'ordine sono autorizzate già dal 1999 a far cessare le attività di mendicanti e, su iniziativa del sindaco, nel marzo 2012 il regolamento esistente è stato ulteriormente inasprito, con l'aggiunta di un articolo che riprende alla lettera la regolamentazione di Bressanone. Successivamente, diversi altri comuni hanno introdotto un divieto di mendicare, attraverso una modifica del regolamento di polizia urbana oppure una delibera del Consiglio comunale o un'ordinanza del sindaco.<sup>14</sup> Altri ancora hanno discusso il fenomeno prendendo in considerazione l'introduzione di un divieto.

Nello stesso capoluogo di provincia **Bolzano** è stata per la prima volta pubblicata, nel giugno 2014, un'ordinanza volta a "limitare l'esercizio dell'accattonaggio", la quale è stata ulteriormente inasprita un anno più tardi.<sup>15</sup> Già nel dicembre 2015 tale ordinanza è stata però sostituita da una modifica del regolamento di polizia urbana che vieta qualsiasi forma di mendicare in molte zone della città.<sup>16</sup>

Anche a livello provinciale diversi partiti di opposizione nel Consiglio provinciale hanno provato a introdurre un divieto di mendicare. La maggioranza del **Consiglio provinciale** ha sempre respinto tali tentativi.<sup>17</sup>

## 2.2 L'obiettivo dei divieti e le argomentazioni contrarie

La maggior parte delle leggi e delle ordinanze si rivolge esplicitamente **contro la mendicantia molesta, aggressiva e cosiddetta "organizzata", nonché contro quella messo in atto da e con bambini**.<sup>18</sup> Alcuni divieti non contengono, tuttavia, nessuna differenziazione delle modalità del mendicare e vietano dunque automaticamente anche le forme in maniera

---

dallo Statuto di autonomia, è passata dalla provincia allo Stato, ad eccezione della polizia amministrativa locale.

<sup>10</sup> Cfr.: art. 6 della legge 24 luglio 2008, n. 125, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica".

<sup>11</sup> Cfr.: art. 28bis del Regolamento della Polizia Urbana del Comune di Verona di 5.8.2008; l'ordinanza prot.n.OR.2008.520 del Comune di Venezia di 22.7.2008; Ordinanza accattonaggio molesto del comune di Milano di 4.11.2008.

<sup>12</sup> Vedi: Ordinanza del sindaco n. 148/2008.

<sup>13</sup> Vedi: Deliberazione del Consiglio comunale del 30 giugno 2011 riguardo alla modifica del regolamento di polizia urbana, con l'introduzione del nuovo art. 25/bis. Nell'ottobre 2015 il sindaco di Bressanone ha ulteriormente inasprito le disposizioni di divieto per i mendicanti (ordinanza n. 402 del 6 ottobre 2015), nel giugno 2016 il divieto allargato è stato inserito permanentemente dal consiglio comunale nel regolamento della polizia comunale.

<sup>14</sup> Vedi il prospetto dettagliato in appendice.

<sup>15</sup> Vedi: Ordinanze del sindaco del 11.6.2014 e del 24.6.2015.

<sup>16</sup> Vedi: Delibera n. 73 del 10 dicembre 2015 per una modifica del regolamento di polizia urbana, emanata dal commissario straordinario Michele Penta.

<sup>17</sup> Vedi per es. mozioni n. 78/09, 305/11, 413/11, 401/15, 551/16 o interrogazioni n. 678/14, 1027/15, 1258/15.

<sup>18</sup> Cfr. per es. regolamento di polizia del comune di Saarbrücken, legge sulla sicurezza della provincia di Vienna (Wiener Landes-Sicherheitsgesetz), codice di polizia del Tirolo (Tiroler Landespolizeigesetz), ordinanza del comune di Milano e altri.

silenziosa, non molesta. Quando i comuni o le regioni approvano un divieto di mendicare, l'obiettivo dei responsabili è di solito quello di **salvaguardare l'ordine pubblico o il decoro nei centri cittadini**.<sup>19</sup> Per questo motivo le ordinanze includono di frequente anche prescrizioni circa i luoghi dove le attività di mendicizia sono vietate oppure circa la distanza da rispettare rispetto a ristoranti, negozi ecc.

Spesso a fungere da causa scatenante sono isolate lamentele su persone che sono considerate insistenti, oppure l'entrata in scena di gruppi di mendicanti da fuori. Oggigiorno i divieti si intendono pertanto come misure contro persone che vengono considerate straniere e non bisognose (per es. Rom) e al contempo come **protezione di zone di importanza economica e turistica**; essi si rivolgono contro presunti disturbi ai passanti, ma mirano anche a salvaguardare negozi, istituzioni pubbliche e luoghi di culto da possibili danni.<sup>20</sup> Se le amministrazioni o i rappresentanti politici sospettano uno sfruttamento sistematico di bambini o un traffico di esseri umani, uno degli argomenti avanzati è la protezione delle persone colpite.<sup>21</sup> I divieti vengono inoltre spesso giustificati dicendo che nelle società benestanti nessuno dovrebbe essere costretto a chiedere l'elemosina, in quanto esisterebbe una sufficiente offerta di servizi sociali e di altri punti di contatto pubblici e privati per i bisognosi. In alcuni testi di divieto altoatesini, però, si invita esplicitamente la popolazione a non dare niente ai mendicanti e a donare i soldi, piuttosto, alle organizzazioni caritative.

Inoltre i comuni interessati lamentano spesso il fatto che si tratterebbe di cosiddetto "accattonaggio organizzato", un termine che non è definito né dal codice penale né da alcun'altra norma giuridica. Se dunque i mendicanti arrivano insieme, prendono accordi sulle rispettive posizioni in città o dividono eventualmente tra loro il denaro raccolto con mendicare, gli oppositori di questa attività lo interpretano come attività criminale o addirittura come *racket*.

**Gli oppositori di una politica del divieto** si rivolgono **contro la generale emarginazione delle persone indigenti** e il loro allontanamento, senza mezzi termini, dai centri delle città,<sup>22</sup> sottolineando il diritto alla vita privata, incluse la libertà degli stili di vita e la libertà professionale; essi chiedono che vengano trattate con rispetto le difficoltà reali di persone costrette a chiedere l'elemosina malgrado le esistenti prestazioni sociali. Neanche la più fitta rete sociale può, secondo loro, garantire la soluzione di qualsiasi situazione di difficoltà individuale. Per svariati motivi alcune persone non sarebbero in grado di usufruire dei servizi a disposizione, o semplicemente non avrebbero il diritto agli aiuti sociali, per esempio quando si tratta di persone senza permesso di soggiorno o senza residenza.

Spesso viene sottolineato da molti come le leggi in vigore siano sufficienti per far fronte agli abusi da parte di mendicanti o alle finte situazioni di indigenza. Si rifiuta inoltre la **criminalizzazione e le generalizzazioni** nei confronti di tutti i mendicanti che non corrispondono allo ste-

---

<sup>19</sup> Cfr. regolamenti del comune di Venezia o di Bressanone: „*Ai fini della salvaguardia della qualità della vita, della dignità umana e della sicurezza urbana*“; „*L'acattonaggio e la mendicizia sono in ogni caso vietati (...) nei seguenti luoghi: in prossimità degli ingressi e all'interno dei luoghi destinati al culto o alla memoria dei defunti, degli ospedali, dei luoghi di cura in generale, nonché degli edifici sede di uffici o servizi pubblici.*“

<sup>20</sup> Cfr. al proposito anche la discussione prima del voto nel Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano: [http://www.landtag-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/legislaturperiode-14.asp?&somepubl\\_action=300&somepubl\\_image\\_id=152606](http://www.landtag-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/legislaturperiode-14.asp?&somepubl_action=300&somepubl_image_id=152606) (giugno 2016).

<sup>21</sup> Cfr. il rapporto dell'Unione delle città svizzere del 5.10.2011: [http://staedteverband.ch/cmsfiles/bericht\\_organisierte\\_bettelei.pdf](http://staedteverband.ch/cmsfiles/bericht_organisierte_bettelei.pdf) (giugno 2016).

<sup>22</sup> Cfr. comunicato stampa del consiglio consultivo per i diritti dell'uomo del comune di Graz del 12.7.2012: <http://www.graz.at/cms/beitrag/10238737/3723110/> (giugno 2016).

reotipo del "povero e isolato" questuante implicite nelle ordinanze che appartengono al settore della polizia.<sup>23</sup>

L'esistenza di diversi gruppi d'azione e di altre voci sociali è indice che anche l'opinione pubblica, nella sua maggioranza, è capace di distinguere ed è dalla parte dei mendicanti "silenziosi". In Austria si sono così avute **azioni di protesta** contro i divieti, capaci di mobilitare ampi strati della popolazione e di sensibilizzarli su questo tema.<sup>24</sup> Anche il comune altoatesino di **Appiano** ha visto l'impegno di cittadini e cittadine, che si sono adoperati perché i mendicanti che non arrecano disturbo non vengano percepiti come una vergogna, una minaccia o un pericolo per l'ordine pubblico: con successo, dato che il sindaco di Appiano ha poi ritirato il divieto transitorio di mendicare all'inizio del 2016.<sup>25</sup>

### 2.3 Applicazione ed efficacia legale dei divieti esistenti

È lungo l'elenco dei tentativi fatti da comuni o regioni al fine di regolamentare la mendicizia. Spesso però i divieti esistenti e le pene previste non ottengono il risultato sperato di fungere da deterrente oppure le forze dell'ordine non riescono a farli rispettare in misura sufficiente. Una volta allontanati da un posto, molti mendicanti ricompaiono in un altro e la maggior parte di essi non è in grado di pagare le multe inflitte.<sup>26</sup>

Nel 2008 la **suprema corte svizzera** ha respinto un reclamo contro il divieto di mendicare nel cantone di Ginevra, argomentando che i divieti di mendicare generali sarebbero proporzionali e troverebbero la loro giustificazione nei **possibili pericoli, derivanti dal chiedere l'elemosina, per l'ordine pubblico**, la sicurezza e la tranquillità, nonché nella tutela dei bambini e nella lotta contro lo sfruttamento. Il tribunale ha inoltre escluso un diverso trattamento della pratica aggressiva della mendicizia, in mancanza di possibilità di sorveglianza permanente da parte delle forze dell'ordine.<sup>27</sup>

Altre **sentenze** hanno invece ripetutamente sottolineato i limiti di divieti indifferenziati.<sup>28</sup> Così, a metà 2012, la **Corte costituzionale austriaca ha dichiarato nulli i "divieti totali di accattonaggio" in una sua sentenza di principio**, annullando con questa, tra l'altro con il rinvio alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo,<sup>29</sup> la legge di Salisburgo del 1979. È degna di nota l'argomentazione della Corte nell'inquadrare le persone mendicanti all'interno dell'immagine della città: *"L'incontro con altre persone (...) è inerente ai luoghi pubblici stessi. Un disturbo dell'ordine pubblico non può derivare (...) dalla sola presenza, in luoghi pubblici, di singole persone che cercano di ottenere aiuti finanziari senza dar prova di comportamenti qualificati, per esempio, come invadenti o aggressivi."*<sup>30</sup>

<sup>23</sup> Cfr. comunicato stampa del Forum austriaco contro i divieti di accattonaggio (Österreichisches Forum gegen Bettelverbote) del 4.7.2012: <http://www.gegenbettelverbote.at/> (giugno 2016).

<sup>24</sup> Vedi alcuni esempi: <http://www.news.at/articles/1106/11/288821/wir-gross-demo-bettelverbot-steirischen-landtag>, <http://www.salzburg.com/nachrichten/oesterreich/kultur/sn/artikel/protest-gegen-bettelverbot-in-salzburg-23069/>, [http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/636926/Protest-gegen-Verbot\\_Massenbetteln-in-Linz](http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/636926/Protest-gegen-Verbot_Massenbetteln-in-Linz) (giugno 2016).

<sup>25</sup> Vedi: Alto Adige del 30.1.2016. Nell'ottobre 2016 il consiglio comunale ha reintrodotta il divieto (in vigore per un anno).

<sup>26</sup> Cfr. Neue Züricher Zeitung del 27.3.2012 sul divieto di accattonaggio ginevrino del 2007: [http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/genf\\_bettelverbot-1.16122588](http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/genf_bettelverbot-1.16122588) (giugno 2016).

<sup>27</sup> Cfr. sentenza del Tribunale federale n. 134|214 del 9.5.2008.

<sup>28</sup> Vedi: vedi prospetto dettagliato in appendice.

<sup>29</sup> Ai sensi dell'articolo 10 (libertà di espressione).

<sup>30</sup> Cfr.: Sentenze di principio sui divieti di accattonaggio in Austria della Corte costituzionale austriaca del 30 giugno 2012.

Allo stesso tempo è però stata confermata l'esigenza dei comuni di far cessare gli abusi e i comportamenti sconvenienti. È quindi stato proibito, nella sentenza austriaca, il divieto generale delle attività di mendicizia, ma sono stati mantenuti quei divieti che ne *"penalizzano soltanto certe forme, per esempio l'elemosinare aggressivo, con bambini o per mestiere"*<sup>31</sup>. Sono dunque stati **confermati i divieti esistenti nell'Alta Austria, Vienna e in Carinzia**.

In **Italia**, solo nel 1995 la Corte costituzionale ha dichiarato **anticostituzionale l'art. del Codice penale** che vietava in linea generale la mendicizia in luoghi pubblici, sotto la minaccia di pene detentive, ma ha al contempo confermato la possibilità di punire chi chiede l'elemosina in forma molesta e fraudolenta.<sup>32</sup>

In questo senso, l'ordinanza sui *"Limiti dell'accattonaggio nel territorio del Comune di Merano"*, emanata nel settembre 2008 dal sindaco di Merano, ha seguito il seguente iter: all'inizio del 2009 il **Tribunale amministrativo regionale di Bolzano** respinse l'ordinanza che vietava la mendicizia in via di principio in tutto il territorio comunale, accogliendo quindi l'istanza presentata da un senzatetto. In base alla sentenza della Corte costituzionale del 1995, un generale divieto di mendicare sarebbe in contrasto con i diritti fondamentali e i principi costituzionali, dato che non distingue tra la mendicizia normale e quella aggressiva o fraudolenta.<sup>33</sup>

Nel 2011, la formulazione decisiva contenuta nel cosiddetto "pacchetto sicurezza" del 2008, concernente le ordinanze dei sindaci, è stata **revocata dalla Corte costituzionale italiana**, la quale ha chiarito che tali provvedimenti d'urgenza possono trovare applicazione solo nel caso di "pericolo imminente" e solo a condizione che non siano disponibili altri strumenti proporzionali.<sup>34</sup> Tuttavia, diversi comuni altoatesini hanno approvato divieti che interdicono qualsiasi forma di mendicare in certi luoghi. Si pone la domanda se l'obiettivo della "sicurezza e dell'ordine pubblico" può giustificare uno strumento così drastico come un divieto assoluto di mendicare.

Esistono anche esempi di **comuni che hanno operato scelte differenti**. Ad Appiano il divieto approvato dal Consiglio comunale nel 2015 non è poi stato prorogato dal sindaco all'inizio del 2016. Anche il Comune di San Lorenzo ha notevolmente ridimensionato, a distanza di soli sei mesi, il divieto approvato nel giugno 2015 e ora non prevede più un divieto totale. Il Comune di Chiusa quando nel giugno 2016 ha modificato il regolamento di polizia urbana ha vietato solo alcune forme di richiesta dell'elemosina.

**L'interpretazione e l'applicazione** di tali divieti da parte delle autorità **non sono regolate in maniera chiara**. E', per esempio, molto rilevante come i vigili urbani interpretano e valutano il comportamento dei mendicanti, anche con la popolazione. Soprattutto i criteri ("aggressivo", "molesto", "organizzato" ecc.) cui si rifanno i divieti, lasciano ampi **margini di discrezionalità soggettiva**. Gli interventi e i verbali inflitti dai vigili non vengono però, per ora, controllati o verificati giuridicamente se non in rarissimi casi.

---

<sup>31</sup> Idem

<sup>32</sup> Cfr.: sentenza della Corte costituzionale n. 519 del 15.12.1995 relativa all'ex art. 670, primo e secondo comma c.p. L'articolo è stato abrogato con la legge 25 giugno 1999, n. 205.

<sup>33</sup> Cfr.: sentenza 21 aprile 2009, n. 147.

<sup>34</sup> Sentenza 7 aprile 2011, n. 115.

### 3 La posizione della Caritas Diocesi Bolzano-Bressanone

La Caritas si impegna a considerare in maniera differenziata e oggettiva la mendicizia. Nel dettaglio ciò significa:

1. È necessario procedere contro lo sfruttamento di persone umane e contro forme aggressive di mendicare che minacciano palesemente il mantenimento dell'ordine pubblico. L'avvicinamento molesto di passanti può essere classificato, sotto il profilo legale, come coercizione, molestia, inganno o frode, e perseguito come tale.<sup>35</sup> Se le persone vengono portate via dai loro Paesi d'origine e costrette a chiedere l'elemosina, siamo in presenza di **tratta di esseri umani**. L'applicazione conseguente del diritto in vigore rende **pertanto superflui ulteriori regolamenti**.
2. "L'elemosina silenziosa" deve invece essere tollerata, in quanto non lede i diritti fondamentali di nessuno. L'allontanamento di accattoni discreti dai nostri centri città contrasta con i **diritti personali di libertà** delle persone interessate. Non esiste un diritto ad un'immagine della città priva di povertà e la mendicizia non molesta non compromette neppure la sicurezza pubblica o il potenziale turistico di un comune.
3. Il pericolo insito nei divieti aggiuntivi di qualsiasi tipo e nella relativa discussione consiste in una affrettata **criminalizzazione dei poveri e dei bisognosi**. Possibili contravvenzioni agli accattoni possono solo essere valutate e, se necessario, date caso per caso. Non è possibile, inoltre, presentare automaticamente come "bande organizzate" i mendicanti che arrivano in gruppo, si mettono d'accordo e spartiscono il denaro guadagnato con le elemosine. Con la criminalizzazione si perde di vista il fatto che molte delle persone che incontriamo tutti i giorni per strada si trovano in situazioni di emergenza e hanno bisogno di aiuto. Al contrario di quanto si afferma in alcuni divieti di mendicare, secondo i quali nei comuni esisterebbe una pluralità di servizi sociali e caritativi, la maggior parte dei mendicanti non ha accesso di fatto alla rete sociale dell'Alto Adige. Dovrebbe pertanto restare una **decisione del cittadino responsabile** il volerli aiutare o meno.
4. Ai sensi della sentenza della Corte costituzionale italiana, la Caritas considera anzitutto i divieti totali di mendicare, che proibiscono anche quello „silenzioso“, come **ingerenza sproporzionata nelle libertà fondamentali** e come strumento sbagliato nella lotta contro la povertà nelle nostre strade. Siccome la mendicizia molesta è già perseguibile applicando le norme giuridiche esistenti, anche specifici divieti che hanno quest'obiettivo vanno respinti.

Per la maggior parte i mendicanti non sono originari dell'Alto Adige, ma si tratta di persone costrette a vivere e a sopravvivere, nei loro Paesi d'origine, in condizioni di estrema difficoltà. Dopo un viaggio di centinaia di chilometri, la mendicizia costituisce per loro una possibilità di garantirsi l'esistenza, perché a casa propria, per esempio a causa della loro appartenenza etnica, non avrebbero accesso al lavoro o all'istruzione.<sup>36</sup> Avere questo problema sotto gli occhi tutti i giorni ed essere direttamente confrontati con la povertà, è oggi purtroppo visto da molti come fatto intollerabile.

Per concludere riassumiamo: Visto che "la mendicizia silenziosa" può essere tollerata e che per quella molesta si può far ricorso alle norme esistenti, non c'è bisogno di nuove regolamentazioni. Sorgono spontanei, così, interrogativi come: Perché tutto ciò? Perché sparare ai passeri col cannone? La nostra meta non dovrebbe piuttosto essere quella di combattere la povertà anziché i poveri?

---

<sup>35</sup> Vedi: p.es. art. 640, 660 o 661 del codice penale.

<sup>36</sup> Cfr. Marion Thuswald, Arme am Körper halten! Zur Situation von Bettlerinnen in Wien, in: Diakonia, 40. Jhrg, 6 (2009).

## 4 Appendice

### 4.1 Divieti di mendicare in Alto Adige<sup>37</sup>

comune - regolamento	area normativa	sanzioni
<b>Appiano</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deliberazione del consiglio comunale n. 67 del 20.10.2016, "La proroga dell'ordinanza contro la questua aggressiva". Dal 5.11.2016 in vigore per un anno. Ripristino della deliberazione n. 94 del 26.11.2015 „limitazione all'esercizio della questua sul territorio comunale“ (non prolungata alla fine di febbraio 2016)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>divieto di mendicITÀ petulante, aggressiva, coercitiva, organizzata, con minori</li> <li>divieto assoluto all'interno delle aree di mercato, sulle aree del trasporto pubblico e dei parcheggi a pagamento</li> <li>divieto assoluto entro una distanza minima (5-3 metri dai bar, negozi, ecc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>---</li> </ul>
<b>Bolzano</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deliberazione del consiglio comunale n. 73 del 10.12.2015, modifica del regolamento di polizia urbana (nuovo: art. 21 "Divieto di accattonaggio")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>divieto locale assoluto (vicino a luoghi specifici, superfici commerciali)</li> <li>divieto di questua con animali</li> <li>nessuna distinzione del modo della questua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>25,00 - 250,00 euro</li> <li>sequestro del denaro provento della mendicITÀ e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività</li> </ul>
<b>Bressanone</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deliberazione del consiglio comunale n. 29 del 23.6.2016, modifica del regolamento di polizia urbana (integrato: Art. 25bis "Regolamentazione del bivacco e dell'accattonaggio")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>divieto di mendicITÀ molesta e "in forma organizzata"</li> <li>divieto assoluto nei luoghi specifici, all'interno delle aree di mercato, sulle aree di trasporto pubblico e con minori o animali;</li> <li>divieto assoluto entro una distanza minima dalle superfici commerciali (5-3 metri dai bar, negozi, ecc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>100,00 - 500,00 euro</li> <li>sequestro del denaro provento della mendicITÀ e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività</li> </ul>
<b>Brunico</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ordinanza del Sindaco n. 148 del 30.10.2008: „Limitazione dell'accattonaggio organizzato nel territorio comunale“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>divieto locale assoluto (vicino a luoghi specifici, strade/piazze specifiche)</li> <li>nessuna distinzione del modo della questua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>25,00 - 500,00 euro</li> <li>sequestro del denaro provento della mendicITÀ e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività</li> </ul>
<b>Chiusa</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deliberazione del consiglio comunale n. 26</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>"L'attività di accattonaggio è vietata in forma invadente o aggressiva, con minori o mediante l'utilizzo di animali e in</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>50,00 - 500,00 euro</li> <li>sequestro del denaro provento della mendicITÀ</li> </ul>

<sup>37</sup> In ordine alfabetico; fonte: ricerca Caritas (status quo gennaio 2017)

## Il dibattito sul divieto di accattonaggio

comune - regolamento	area normativa	sanzioni
del 15.6.2016, modifica del regolamento di polizia urbana (nuovo: art. 9bis "accattonaggio")	<i>forma organizzata.</i>	cità e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività
<b>Egna</b> • Art. 5-1-j del regolamento di polizia urbana	• Divieto di "importunare le persone con azioni di mendicizia, cartelli o animali adibiti a tale scopo"	• 80,00 - 500,00 euro
<b>Lana</b> • Modifica del regolamento di polizia urbana in settembre 2014 (nuovo: art. 12 "Divieto di accattonaggio organizzato")	• divieto locale di mendicizia organizzata (nei luoghi specifici)	• 50,00 - 500,00 euro • sequestro del denaro provento della mendicizia e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività
<b>Merano</b> • Deliberazione del consiglio comunale n. 48 del 5.9.2012, modifica del regolamento di polizia urbana (nuovo: Art. 5/bis "Divieto di accattonaggio")	• divieto locale (100 metri distanza da luoghi specifici) • nessuna distinzione del modo della questua	• 25,00 - 250,00 euro • sequestro del denaro provento della mendicizia e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività
<b>Monguelfo-Tesido</b> • Ordinanza del Sindaco n. 13 del 10.04.2014: "Limitazione dell'accattonaggio organizzato nel territorio comunale"	• divieto locale (200 metri di distanza da luoghi specifici) • nessuna distinzione del modo della questua	• 25,00 - 500,00 euro • sequestro del denaro provento della mendicizia e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività
<b>Ortisei</b> • Deliberazione del consiglio comunale n. 15 del 10.4.2008, integrazione del regolamento comunale di polizia locale (nuovo: Art. 20bis "Raccolta firme ed offerte")	• divieto della raccolta di offerte senza autorizzazione comunale • nessuna distinzione del modo della questua	• 50,00 - 500,00 euro
<b>San Lorenzo</b> • Ordinanza del Sindaco n. 28 del 30.6.2015, attenuata al 15.12.2015	• divieto di mendicizia petulante e con minori • divieto locale (vicino a luoghi specifici) • divieto assoluto entro una distanza minima (10 metri dai bar, negozi ecc.)	• 25,00 - 500,00 euro • sequestro del denaro provento della mendicizia e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività
<b>Sarentino</b> • Ordinanza del Sindaco n. 27 del 28.4.2016: "riguardante l'ordine pubblico – limitazioni di accattonaggio nel territorio comunale"	• divieto di mendicare "in forma invadente o aggressiva, con minori o mediante l'utilizzo di animali e in forma organizzata" • divieto assoluto all'interno delle aree di mercato, sulle aree di trasporto pubblico e dei parcheggi a pagamento • divieto assoluto entro una distanza minima (5 metri dai bar, negozi ecc.)	• 25,00 - 150,00 euro • sequestro del denaro provento della mendicizia e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività

## Il dibattito sul divieto di accattonaggio

comune - regolamento	area normativa	sanzioni
<b>Selva di Val Gardena</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ordinanza del Sindaco n. 39 del 26.10.2016: "Divieto di attività che costituiscono intralcio al traffico (raccolte firme e accattonaggio)"; in vigore a 20.04.2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>divieto di mendicITÀ molesta "in ogni spazio pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale" (anche stazioni degli impianti di trasporto a fune, edifici del culto)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>25,00 - 500,00 euro</li> </ul>
<b>Silandro</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ordinanza del Sindaco n. 15 del 11.3.2014: „Ordine pubblico - Limitazioni dell'accattonaggio organizzato nel territorio comunale“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>divieto locale (strade/piazze specifiche, 100 metri distanza da luoghi specifici)</li> <li>nessuna distinzione del modo della questua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>25,00 - 500,00 euro</li> <li>sequestro del denaro provento della mendicITÀ e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività</li> </ul>
<b>Vipiteno</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deliberazione del consiglio comunale n. 3 del 7.3.2012, modifica del regolamento di polizia urbana (nuovo: Art. 25/ter "Regolamentazione del bivacco e dell'accattonaggio")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>divieto di mendicITÀ molesta</li> <li>divieto di questue o elemosine "in forma organizzata"</li> <li>divieto assoluto nei luoghi specifici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>100,00 - 500,00 euro</li> <li>sequestro del denaro provento della mendicITÀ e di eventuali attrezzature impiegate nell'attività</li> </ul>

## 4.2 Selezione di alcune sentenze sui divieti di mendicare

Stato, regione	Sentenza	Sentenza/regolamentazione	Motivazione/effetti della sentenza
Italia Corte costituzionale	<b>Sentenza n. 519 del 15 dicembre 1995</b>	L'art. 670 comma 1 del codice penale è anticostituzionale perché vieta, in generale, fare l'elemosina nei luoghi pubblici.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La criminalizzazione della cosiddetta mendicITÀ "non invasiva" è anticostituzionale e inappropriata. Chiedere l'elemosina come semplice richiesta di aiuto non mette a repentaglio la tranquillità e l'ordine pubblico.</li> <li>Al contempo viene però confermata la possibilità di punire la mendicITÀ molesta e fraudolenta. <i>Nel 1999 l'articolo 670 fu abrogato (Legge 25 giugno 1999, n. 205).</i></li> </ul>
Italia Corte costituzionale	<b>Sentenza 4 aprile 2011, n. 115</b>	L'art. 6 del decreto legge n. 92 del 23 maggio 2008 („Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica“) è anticostituzionale, più precisamente la parte in cui compare <i>“la locuzione «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti».</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Da luglio 2008, i sindaci in Italia hanno la facoltà di emanare decreti in materia di sicurezza pubblica come provvedimenti d'urgenza.</li> <li>La Corte costituzionale ha chiarito che tali regolamenti possono essere applicati esclusivamente (invece di: "anche") in caso di pericolo imminente e solo se non sono a disposizione altri mezzi proporzionali.</li> </ul>
Provincia di	<b>Sentenza n. 147 del 21</b>	Il divieto di mendicare del Comune	<ul style="list-style-type: none"> <li>E' anticostituzionale vietare in linea di principio chiedere l'elemosina in</li> </ul>

## Il dibattito sul divieto di accattonaggio

Stato, regione	Sentenza	Sentenza/regolamentazione	Motivazione/effetti della sentenza
<b>Bolzano</b> Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Bolzano	<b>aprile 2009</b>	di Merano (Ordinanza del Sindaco n. 267 del 17.9.2008) viene annullato " <i>per anticostituzionalità, violazione della legge, eccesso di potere</i> ".	tutto il territorio comunale, senza distinguere tra quello silenzioso e quello aggressivo o fraudolento. <ul style="list-style-type: none"> <li>• In base alla sentenza della Corte costituzionale del 1995, un generale divieto è in contrasto con i diritti fondamentali e i principi costituzionali.</li> </ul>
<b>Austria</b> Corte costituzionale	<b>Diverse sentenze di principio:</b> Sentenze G 132/11, G 155/10, G 118/11 del 30.6.2012 (vs. divieti di mendicare in Alta Austria, Salisburgo, Carinzia). Inoltre sentenze G 134/10 del 12.10.2012 e G 64/11 del 6.12.2012 (vs. divieti a Vienna e in Stiria).	I divieti di mendicare nei <i>Länder</i> di Salisburgo e della Stiria, contenuti nelle rispettive leggi di sicurezza (Landessicherheitsgesetze), sono annullati, in quanto anticostituzionali, perché rappresentano divieti assoluti. Vengono, per contro, confermati i divieti dell'Alta Austria, della Carinzia e quello viennese, poiché non vietano la mendicizia silenziosa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I divieti assoluti di mendicare, che interdicono anche quello silenzioso, sono anticostituzionali. Essi sono in contrasto con l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (libertà di espressione).</li> <li>• "<i>L'incontro con altre persone (...) è inerente ai luoghi pubblici stessi. Un disturbo dell'ordine pubblico non può derivare (...) dalla sola presenza, in luoghi pubblici, di singole persone che cercano di ottenere aiuti finanziari senza dar prova di comportamenti qualificati, per esempio invadenti o aggressivi.</i>"</li> <li>• I Länder austriaci hanno la facoltà di approvare divieti "<i>contro forme indesiderate di mendicizia</i>", per esempio l'elemosinare aggressivo, con bambini o per mestiere.</li> </ul>
<b>Svizzera</b> Tribunale Federale (TF)	<b>Sentenza n. 134 I 214 del 9 maggio 2008</b> (vs. divieto di mendicare nel cantone Ginevra)	Il divieto ginevrino è proporzionale e viene confermato. Non è necessaria la distinzione tra mendicizia aggressiva e silenziosa, in quanto non può essere oggetto di osservazione costante.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il divieto è giustificato perché <ul style="list-style-type: none"> <li>○ limita i pericoli che possono risultare dalla richiesta di elemosina per l'ordine, la sicurezza e la tranquillità pubblici</li> <li>○ la tutela dei bambini</li> <li>○ nella lotta contro lo sfruttamento degli esseri umani.</li> </ul> </li> <li>• Nella misura in cui i divieti perseguono questi obiettivi, non è necessario distinguere tra le diverse forme di mendicizia.</li> </ul>