



ASSEMBLEA GENERALE FORUM ITALIANO PER LA SICUREZZA URBANA
Piacenza
Cappella Ducale - Palazzo Farnese
09/10 giugno 2005

APPROFONDIMENTI TEMATICI 2005/2006

PROGETTI DI RICERCA:

- ◆ *Droghe - Monica Brandoli e Susanna Ronconi*
- ◆ *Immigrazione - Rinaldo Bontempi e Luciano Scaglioffi*
- ◆ *Prostituzione - Francesco Carchedi e Vittoria Tola*

Tema 1: Mercato delle droghe

Modelli legislativi nazionali e governo dell'impatto del fenomeno droghe nei territori urbani europei

M.Brandoli - S.Ronconi

Il fenomeno

In tema di droghe, l'Unione Europea presenta a tutt'oggi - nonostante l'adozione di alcune misure comuni - un quadro normativo e di politiche sociali assai variegato e disomogeneo, nonché in continuo movimento. Lo testimonia, tra l'altro, l'«ordine sparso» in cui i paesi membri si presentano in sedi comuni, quali quelle ONU.

Se una relativa maggior omogeneità può essere riscontrata nell'approccio penale al traffico di stupefacenti, differenziazioni più significative esistono oggi nell'approccio al consumo.

In passato, in accordo con le tendenze internazionali (formalizzate poi dalla Convenzione del 1971) anche in Europa gli anni '70 e parte degli anni '80 hanno visto prevalere la linea della penalizzazione e della repressione del consumo, a discapito di un approccio terapeutico e sociale. Tra il 1968 e 1975 nella gran parte dei paesi europei vengono introdotte norme di penalizzazione delle condotte individuali di consumo. Nel 1988 la Convenzione di Vienna sancisce a livello internazionale questa linea dominante. Che tuttavia, proprio in quel decennio, comincia a conoscere una controtendenza in alcuni paesi, quali Germania, Spagna, Austria, che riconoscono - sulla base di alcune valutazioni attorno all'efficacia delle proprie politiche - la necessità di un approccio basato più su aspetti sanitari e sociali che su aspetti meramente repressivi. Si fa strada con forza un paradigma medico-sociale a discapito di un paradigma della devianza.

Alla base di queste riforme la permanente criticità del fenomeno, la scarsa incisività della penalizzazione nel ridimensionarlo, e l'esplosione della crisi dell'AIDS, che impone una maggior rilevanza di politiche sanitarie e di prevenzione a tutela della collettività, e che daranno vita alle cosiddette politiche di "riduzione del danno". Questa tendenza al ridimensionamento del penale è tuttavia assai disomogenea, e procede con lentezza e discontinuità. E' solo negli anni '90 che si intravede un trend maggiormente comune (sebbene ancora con notevoli differenziazioni), che si connota come un atteggiamento che potremmo definire di "osservanza formale" alle convenzioni internazionali e alle direttive ONU (stabilmente fortemente repressive) e di sostanziale cambiamento di approccio: una parte dei paesi europei infatti, pur non modificando radicalmente le proprie legislazioni - che continuano a sancire la illiceità del consumo - decidono di tagliare il nesso illiceità-sanzione penale, prevedendo una variegata gamma di alternative, ricorrendo a forme diverse di sospensione dei provvedimenti giudiziari, praticando scelte autonome locali di politica giudiziaria (laddove vige la non obbligatorietà dell'azione penale), o promovendo provvedimenti mirati a specifiche tipologie di consumo (per esempio con l'autorizzazione legale al consumo di cannabis).

Questa tendenza generalizzata trova nelle diverse sedi nazionali differenti applicazioni e misure, ma nel complesso gli anni '90 segnano una profonda revisione critica dell'approccio sanzionatorio e dell'egemonia del penale, per quanto concerne il consumo, e l'affermarsi di un dibattito critico sempre più aperto attorno all'efficacia dell'approccio penale per quanto concerne ridimensionamento e governo del fenomeno.

A questa tendenza e a questo dibattito, un apporto decisivo, proprio alla fine degli anni '80, primi anni '90, viene dalle regioni ma soprattutto dalle grandi municipalità di molti

stati membri. Le municipalità, infatti, sono l'entità istituzionale che si trova più direttamente a dover far fronte al fenomeno delle droghe sia in termini di salute pubblica, sia in termini di organizzazione del sistema dei servizi che, ancora, del governo del territorio e della mediazione dei numerosi conflitti che le diverse forme e tipologie di consumo di sostanze illegale comportano.

Sono proprio alcune grandi città europee (Liverpool, Amsterdam, Francoforte, Brema, Berna, Zurigo) a misurare l'inefficacia delle politiche con approccio prioritariamente penale, sia per quanto concerne l'impatto sociale e sanitario, sia per quanto riguarda le ricadute in termini di sicurezza e gestione dello spazio urbano. E a misurare anche le ricadute delle azioni di contrasto al traffico e allo spaccio, che ciclicamente, a fronte di ogni operazione e di ogni controllo, movimentano e cambiano all'interno delle città la scena della droga.

Dal 1990 in poi, le città e le regioni sono protagoniste dei maggiori cambiamenti nelle politiche sulle droghe, che non riguardano solo l'implementazione di misure locali, di interventi di riduzione del danno e di mediazione dei conflitti nei territori metropolitani, ma rilanciano anche a stati nazionali e assemblee legislative, nonché alla stessa Unione Europea, il nodo della inadeguatezza delle politiche penali, o prevalentemente penali, nella gestione del fenomeno.

Questo sfaccettato processo per tutto il decennio scorso si intreccia, incide, modifica e rende maggiormente complessa la correlazione impianto legislativo-impatto sul territorio, aprendola a nuove variabili. Per leggere criticamente questo nesso, ed evitare le trappole di una lettura troppo stretta di causa-effetto, è pertanto necessario "portare in scena" tutte le variabili non direttamente legislative che sono via via intervenute a modificare l'impatto e la risposta dei territori urbani, e che hanno influito sugli stessi impianti normativi laddove ne hanno modificato l'applicazione concreta.

Obiettivi e percorso di ricerca

La ricerca intende fornire e documentare elementi di conoscenza utili a trovare i nessi e le reciproche influenze esistenti tra i diversi modelli legislativi nazionali, i trend rilevati inerenti lo spaccio e il consumo nei diversi contesti, le politiche locali penali e di gestione del fenomeno con le ricadute in termini di gestione e agibilità degli spazi pubblici urbani.

Le aree di ricerca utili per la costruzione di valide ipotesi di correlazione tra le variabili indicate sono le seguenti:

Analisi comparata delle legislazioni degli stati membri della UE e rilevazione dei trend di innovazione negli ultimi due decenni, con attenzione alle modificazioni nel campo dell'applicazione della sanzione penale

Analisi comparata dei dati inerenti il traffico e il consumo di sostanze illegali nei paesi membri e nell'Unione

Analisi della documentazione comunitaria prodotta (risoluzioni, linee guida, documenti programmatici, piani d'azione ecc.) e del dibattito interno all'Unione attorno a legislazione, strategia di contrasto, politiche sociali

Documentazione inerente le politiche locali municipali e regionali in materia di droghe negli stati membri UE

Analisi di quattro casi europei (municipali e/o regionali) di gestione dell'impatto urbano del fenomeno, con attenzione a modificazioni locali nell'applicazione delle sanzioni, politiche di riduzione del danno, politiche locali negoziate e partecipate, mediazione dei conflitti e loro ricadute in termini di processo e efficacia

Tema 2: Immigrazione

R. Bontempi - L. Scaglioffi

Contesto

In Italia e in Europa, la crescente presenza straniera, in particolare di stranieri che non sono cittadini dell'Unione europea, è stata spesso associata nel discorso pubblico a fenomeni di criminalità e a percezioni di insicurezza; raramente, però, si è andati al di là di facili e spesso errate semplificazioni. La discussione sulle politiche di immigrazione e per gli immigrati e sul loro rapporto con le politiche della sicurezza, soprattutto urbana, si è largamente ispirata a concetti la cui radice profonda sembra affondare nella diffusa e preesistente sensazione di perdita di sicurezza piuttosto che nella conoscenza scientifica dei termini e parametri del problema: la "criminalità degli stranieri" in molti casi è un assunto pregiudiziale funzionale alla aggregazione del consenso piuttosto che un dato tra molti di cui tener conto con attenzione ma senza pregiudizi.

Nella quasi generalità dei Paesi dell'Ue e nelle stesse politiche comunitarie questo modo di avvicinarsi ai temi dell'immigrazione, in specie dell'immigrazione irregolare, ha trovato traduzione in strumenti legislativi che adottano un'ottica essenzialmente restrittiva, concentrata sulle problematiche di ordine pubblico e quindi incapace di tenere nella dovuta considerazione la pur riconosciuta necessità di un "approccio integrato", che assuma cioè l'insieme dei fattori - economici, sociali, culturali, demografici - che influenzano sia il rapporto tra immigrazione e insicurezza sia, e forse soprattutto, la percezione di tale rapporto da parte dei cittadini, in particolare di quanti risiedono nelle aree urbane.

In questo quadro, restano inevitabilmente in ombra - schiacciate dalle esigenze di controllo - le politiche di "integrazione", o per meglio dire le politiche volte a mantenere e rafforzare la coesione sociale e a facilitare la partecipazione di tutti i residenti alla vita economica, sociale, culturale e politica della comunità di cui, per nascita o per scelta, sono parte. Ciò vale anche laddove la legislazione sulla condizione degli stranieri preveda esplicitamente - e attribuisca formalmente grande rilievo a - misure intese a garantire l'inserimento pieno e positivo degli immigrati nel tessuto sociale e civile oltre che economico. Una situazione che riguarda anche l'Italia sia con riferimento alla legislazione del 1998, i cui promotori erano alla ricerca di un modello che tenesse in equilibrio misure "securitarie" e politiche di "inserimento", sia con riferimento alle modifiche introdotte nel 2002 adottate in funzione di un rafforzamento esplicito delle politiche di controllo.

Un'analisi, pur necessariamente sommaria, delle esperienze e dei risultati delle politiche di e per l'immigrazione in diversi paesi europei, anche alla luce dei tentativi di definire una politica comune europea, ci sembra necessaria per riaprire il dibattito sul rapporto tra immigrazione e sicurezza urbana cercando di evitare semplificazioni eccessive e pregiudizi negativi o positivi. Questa ricerca non si proporrà, naturalmente, di rispondere a tutte le domande; l'obiettivo, più limitato ma ugualmente importante, è fornire a tutti gli

attori coinvolti, in primo luogo agli amministratori delle città, elementi di fatto e comparativi utili per aprire la strada a una discussione pubblica il più possibile scevra da elementi non razionali e orientata alla definizione di politiche efficaci piuttosto che alla ripetizione di retoriche, per un verso o per l'altro, sostanzialmente demagogiche.

A questo fine il lavoro si concentrerà su:

- messa a confronto delle legislazioni di alcuni paesi europei in materia di immigrazione irregolare da un lato e di inclusione dei non-cittadini dall'altro;
- analisi delle tendenze europee e delle proposte avanzate negli ultimi anni con particolare attenzione alle misure intese a ridurre i fenomeni di irregolarità e a favorire il pieno inserimento degli stranieri nella vita delle comunità;
- valutazione della legislazione italiana nel contesto europeo e internazionale;
- individuazione di potenziali "buone pratiche" in materia di gestione delle presenze irregolari, riduzione dei flussi di ingresso illegali e promozione dell'inclusione e della coesione sociale;
- quadro sintetico delle politiche di prevenzione a livello europeo.

Tema 3: Prostituzione

Modelli legislativi nazionali e governo del fenomeno della prostituzione e della tratta nei territori urbani. Il caso di Venezia, Stoccolma ed Amsterdam

Vittoria Tola - Francesco Carchedi - Eva Gilmore

Premessa

Il fenomeno della prostituzione - da intendersi congiuntamente sia quella autoctona che quella di origine straniera - si è caratterizzata negli ultimi decenni come un fenomeno complesso, variegato e particolarmente mutante nel tempo. Le caratteristiche dei diversi segmenti che lo compongono (in base al sesso, all'età e alle nazionalità di origine), la loro composizione quantitativa e qualitativa, i luoghi e gli spazi dell'esercizio prostituzionale (in strada, in bordelli ufficiali o informali, in locali a "luci rosse", eccetera), la presenza o meno di forme di autonomia ed indipendenza da parte delle donne coinvolte contribuiscono a dare al fenomeno, altresì, una configurazione piuttosto complessa ed articolata; caratteristica, quest'ultima, che configura una molteplicità di prostituzioni, ossia un fenomeno che si rappresenta e viene percepito come plurale. Pluralità, dunque, rappresentata da gruppi prostituzionali diversi, sovente con caratteri antitetici che possono per questo entrare in conflitto oppure assecondarsi o addirittura integrarsi e fondersi insieme.

Questa complessità - e le contraddizioni che da essa scaturiscono - permane come una difficoltà di comprensione del fenomeno nella sua totalità e come una difficoltà (quasi strutturale) - sia in ambito italiano che in ambito europeo - che riesce a condizionare direttamente le differenti soluzioni legislative che man mano si vanno elaborando e conseguentemente le politiche sociali e territoriali finalizzate a comprenderlo, e nel comprenderlo a governarlo. Una ulteriore complessità proviene dalle tradizioni culturali, politiche e amministrative dei diversi paesi europei e da come le diverse tradizioni si

confrontano e affrontano il fenomeno. Infatti, in tema di prostituzione e di tratta, l'Unione Europea presenta a tutt'oggi un quadro normativo e di politiche sociali assai variegato e disomogeneo, nonché una posizione politico-culturale in continuo mutamento e in bilico tra politiche protezioniste, abolizioniste e neo-regolamentariste.

È significativa, tra l'altro, la difformità di posizioni sia in ambito del Consiglio d'Europa, anche se una relativa maggior omogeneità può essere riscontrata nell'approccio penale al traffico di esseri umani, sia per le differenziazioni più significative che esistono oggi nell'approccio alla prostituzione immigrata (diventata la parte più visibile) nella legislazione e nelle pratiche sociali sulla riduzione del danno sanitario e sul trattamento e protezione sociale delle vittime del traffico. Da questa prospettiva nell'ultimo decennio, in particolare per quanto riguarda la tratta di donne a scopo prostituzionale, emergono delle indicazioni di politica sociale che tendono timidamente a conformarsi, soprattutto da parte di alcuni paesi europei, quali l'Italia, la Germania, l'Olanda, la Svezia. Paesi che più degli altri, in questa fase storica, riconoscono la necessità di un approccio basato più su aspetti sanitari e sociali che su aspetti meramente repressivi.

Al rafforzamento di tale tendenza ha contribuito la Conferenza interministeriale di l'Aia (del '96) dove, oltre a definire una netta distinzione tra prostituzione autonoma ed indipendente e prostituzione coercitiva e coatta - indicava, seppur en passant, una correlazione tra le politiche europee, le politiche nazionali e le politiche cittadine e municipali al fine di determinare quella catena di interventi necessaria a sostenere la multidimensionalità del fenomeno prostituzionale. Anche perché la dimensione della città è quella che si confronta direttamente con la problematica innescata dalla prostituzione, a prescindere dalla sua diversa articolazione.

La dimensione municipale è inoltre quella che deve far fronte ai conflitti tra le diverse componenti della popolazione e garantire a tutti l'agibilità territoriale ed ambientale; è quella che deve trovare risposte di protezione sociale alle vittime della prostituzione coatta costruendo servizi dedicati e fronteggiare il problema dell'efficacia dei medesimi; è quella, infine, che deve trovare soluzioni alla prostituzione volontaria (soprattutto laddove non è considerata un reato) e alle sue diverse tipologie, ossia quelle legali (in alcuni paesi nord-europei, si pensi all'Olanda) e illegali (si pensi alla Grecia o all'Austria). Non secondariamente - anche se le competenze non sono direttamente imputabili alle municipalità - trovare soluzioni che vanno ad integrare gli interventi dell'apparato giudiziario nella lotta alla criminalità organizzata (sia di origine autoctona che di origine straniera).

Il presente progetto - proprio in base a queste brevi considerazioni - intende analizzare gli interventi di politica sociale di alcune grandi città europee che hanno maturato particolari esperienze nel campo del governo del fenomeno prostituzionale, allo scopo di individuare le cosiddette pratiche efficaci che creano minor conflitto sociale.

Obiettivi generali e obiettivi specifici

Siamo del parere, infatti, che per leggere criticamente le esperienze che danno buoni risultati sino ad ora sperimentate - ed evitare le trappole di una lettura troppo semplicistica basata soltanto sul quadro normativo di riferimento - sia necessario

comprendere come l'impianto normativo nazionale si trasferisce o ricade a livello municipale e come da questo livello territoriale vengono implementati gli interventi diretti al target prostituzionale. Ossia, come le variabili non direttamente di tipo legislativo, intervengono al fine di rendere sostanziali gli interventi e determinare così l'impatto critico con il fenomeno all'esame. In altre parole come l'impianto normativo si cala a livello territoriale e come le istituzioni deputate le trasformano o possono trasformarle in politiche territoriali.

Pertanto la ricerca intende fornire e documentare elementi di conoscenza utili a trovare le caratteristiche, i nessi e le reciproche influenze esistenti tra i diversi modelli legislativi nazionali e le politiche sociali a carattere locale (sia dal lato della repressione e di contrasto del fenomeno e sia dal lato della protezione sociale) con le conseguenti ricadute in termini di gestione e agibilità degli spazi pubblici urbani, valutandone i modelli innovativi, soprattutto in relazione alla salvaguardia dei diritti dei cittadini ma anche delle persone coinvolte nei circuiti prostituzionali.

Da questa prospettiva i sub-obiettivi da raggiungere appaiono i seguenti:

- analisi comparata delle legislazioni (considerate dei modelli) di 3 stati membri della UE (Italia, Olanda e Svezia) al fine di comprendere le similitudini e le differenze normative; aspetti che appariranno di particolare utilità allorché si tratterà di comprendere come queste indicazioni generali vengono calate nelle diverse attività municipali e quindi determinano la massa critica di impatto al fenomeno prostituzionale;
- analisi di altrettanti casi di politiche sociali a carattere, appunto, municipale all'interno di tre città particolarmente all'avanguardia sul versante degli interventi alla prostituzione, anche se con "modelli" diversi in quanto espressione di culture e tradizioni diverse. Le città prescelte sono Venezia (per l'Italia), Stoccolma (per la Svezia) e Amsterdam (per l'Olanda). Sono esperienze europee emblematiche, riconosciute come esperienze di particolare innovatività. Al riguardo si porrà l'attenzione all'impatto territoriali che queste amministrazioni producono; alle principali modificazioni che sono intervenute negli ultimi anni per adeguare il sistema alle trasformazioni del fenomeno; all'applicazione di nuove forme di organizzazione amministrativa e attivazione di politiche dirette al target specifico di riferimento; alle politiche locali negoziate e partecipate, nonché alla mediazione dei conflitti e alle loro ricadute in termini di risultati concreti percepiti dalla popolazione locale.

Criteri metodologici

I criteri metodologici che verranno utilizzati per la realizzazione dell'intero processo di ricerca sono quelli della ricerca di secondo livello, ossia si lavorerà soprattutto seguendo l'approccio statistico-documentario in quanto verranno raccolti, confrontati, selezionati e verificati dati ed informazioni riguardanti i tre paesi all'esame e conseguentemente le tre città dove sono operanti interventi ritenuti particolarmente significativi. Mentre per soddisfare l'obiettivo a. verrà effettuata una descrizione comparata delle normative nazionali di riferimento per soddisfare l'obiettivo b. verranno analizzate sia le normative di ricevimento locale e sia le procedure di attivazione dell'intervento, sottolineando -

laddove sarà possibile – le strategie utilizzate, le difficoltà incontrate e le modalità messe in campo per superarle.

In questo ultimo caso l'approccio sarà quello degli studi di caso; ossia quella metodologia che non risponde a criteri di rappresentatività quantitativa, ma a esigenze di analisi qualitativa. Ovvero come le "buone" esperienze - seppur nella loro specificità - possano a loro volta innescare meccanismi di riproducibilità e diventare pertanto referenti per quanti vogliono intraprendere lo stesso percorso operativo o modificare quello in corso.

Ovviamente per riproducibilità non si intende nessun risultato o azione basato sul principio di causa/effetto, ma soltanto la possibilità di sviluppo e di nuove interazioni che possono attivarsi dall'incontro di esperienze sociali di livello elevato. Infatti, lo studio dei casi trova fondamento epistemologico in quanto rende possibile - a partire dalle specifiche peculiarità degli stessi - definire le probabili traiettorie di sviluppo di altri organismi, a condizione che siano presenti i medesimi fattori-base e la medesima possibilità che possano interagire adeguatamente.