



Piazza Grande 18
Casella postale
6601 Locarno
Telefono 091 756 31 11
Fax 091 756 32 61
e-mail citta@locarno.ch

Ns. rif. 70/NS/if

Locarno, 2 febbraio 2022

Egregio Signor
Pier Mellini
Al Noceto 5
6600 Locarno

Interrogazione 25 gennaio 2021 “Chiedere l’elemosina è reato?”

Egregio signor Mellini,

rispondiamo all'interrogazione indicata a margine come segue.

Premessa:

A.

Ricordiamo che tramite il messaggio municipale no. 112 del 26 marzo 2020, concernente la regolamentazione comunale sull'uso e la protezione dei beni comunali, era già stata prevista l'abrogazione del Regolamento di polizia urbana e rurale del 13 aprile 1915, salvaguardando tramite traslazione in altri atti legislativi comunali soltanto alcune sue disposizioni, poiché per la maggior parte le norme in esso contenute risultano desuete e nei fatti non più applicate.

Al paragrafo 3.2. del detto MM 112 si riferiva infatti che per “le norme contenute nel Regolamento di polizia urbana e rurale (n°. 100.1), si rileva che la quasi totalità della regolamentazione è stata superata, sia poiché le fattispecie non si presentano più, sia perché le tematiche sono oggi meglio regolamentate da altri disposti di legge comunali, cantonali e federali già applicabili a livello comunale.”

L'abrogazione era stata prevista anche per il suo art. 12, non più applicato già da tempo e in tutti i casi non più applicabile alla luce della nuova regolamentazione cantonale di cui alla legge sull'ordine pubblico (LORP), la legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss) e il relativo regolamento di applicazione (ROrP).

Il MM 112, dopo il suo rinvio al Municipio deciso nella seduta di Consiglio comunale del 29 marzo 2021, ma non per motivi legati all'inapplicabilità dell'art. 12 del Regolamento di polizia urbana e rurale del 13 aprile 1915, è in fase di nuova elaborazione e prossima emanazione.

B.

In data 1 luglio 2016 è entrata in vigore la nuova legge sull'ordine pubblico (LORP) e la legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss) e il relativo regolamento di applicazione (ROrP).

Lo scopo della LORP è di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, mentre per la LDiss è per motivi di interazione sociale.

La legge prevede gli spazi pubblici e sono intesi in quanto tali le pubbliche vie, tutti i luoghi, pubblici o privati aperti al pubblico o che offrono servizi al pubblico.

Nella nuova definizione delle competenze l'art. 2 LORP e l'art. 5 LDiss prevedono che le relative contravvenzioni siano perseguite dal Municipio.

In materia di accattonaggio la nostra Polizia comunale e il Municipio procedono in delega come previsto dalla legislazione cantonale.

Nel merito delle domande formulate nell'interrogazione:

1. Il Municipio ha preso atto della sentenza del 19 gennaio u.s. del CEDU?

Riprendiamo qui di seguito e facciamo nostro quanto il Consiglio di Stato ha rilevato rispondendo all'interrogazione 23 gennaio 2021 n. 12.21 del deputato in Gran Consiglio Fabrizio Sirica e cofirmatari sulla stessa tematica che qui ci occupa e dal titolo *"Vietato vietare l'elemosina" chiediamo l'abrogazione di una legge disumana e il cambiamento d'approccio*:

"Con sentenza del 19 gennaio 2021 (Affaire n. 14065/15; Caso Lacatus c. Svizzera), la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha giudicato la vicenda riguardante una signora analfabeta appartenente alla comunità rom. Quest'ultima, nel gennaio 2014 era stata condannata dal tribunale di Polizia del Cantone di Ginevra a una multa di 500 franchi per aver chiesto l'elemosina su suolo pubblico. La donna, non avendo alcun impiego e non percependo l'assistenza sociale, era stata successivamente posta in carcere preventivo per cinque giorni per non aver pagato la sanzione. La CEDU ha ritenuto che la sanzione inflitta alla richiedente non fosse giustificata da solidi motivi di interesse pubblico e che vi sia stata una violazione dell'art. 8 iscritto nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale tutela il diritto di ogni persona al rispetto della sua vita privata e familiare e ammette l'ingerenza della pubblica autorità in tale diritto unicamente se essa sia prevista da una legge e se costituisca una misura necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Quanto stabilito dalla CEDU non vuole depenalizzare a priori la pratica dell'accattonaggio in quanto tale, ma pone l'accento sulla proporzionalità della sanzione inflitta suggerendo di conseguenza agli Stati membri un'analisi approfondita della situazione concreta caso per caso. Inoltre, la Corte ritiene valido quanto espresso dal Tribunale federale nella sua sentenza del 9 maggio 2008 (ATF 134 I 214) in merito agli scopi perseguiti dal divieto di accattonaggio, segnatamente la protezione dell'ordine, della sicurezza e della tranquillità pubblici, come pure un valido strumento preventivo per quanto concerne la lotta alla criminalità organizzata, in particolare nei casi che coinvolgono minori.

Il Cantone Ticino punisce la pratica dell'accattonaggio all'interno del regolamento sull'ordine pubblico e sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici del 6 aprile 2016 (ROrP; RL 550.250) prevedendo, all'art. 2 cpv. 1 lett. a), una multa dai 100 ai 300 franchi.

Sulla base di tali considerazioni la norma cantonale non risulta essere incompatibile con quanto stabilito dalla CEDU, purché si ponga l'attenzione alla proporzionalità delle sanzioni inflitte. Riteniamo pertanto adeguato e non contrario alla recente sentenza della CEDU mantenere l'attuale prassi ponendo l'attenzione sulla proporzionalità della sanzione e tendendo a infliggere l'importo minimo previsto dalla nostra legislazione."

2. Cosa pensa di mettere in atto per evitare un'applicazione pedissequa dell'art. 12 del "Regolamento di polizia urbana e rurale"?

e

3. Considerando come la legge cantonale non prevede, fra i compiti della Polizia comunale, l'arresto, non reputa il Municipio che nell'art. 12 bisognerebbe stralciare questa possibilità?

Come già esposto nella premessa, l'art. 12 del Regolamento di polizia urbana e rurale del 13 aprile 1915 non è più applicato da tempo e in tutti i casi non più applicabile alla luce della nuova regolamentazione cantonale, predominante, di cui alla legge sull'ordine pubblico (LORP), la legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (LDiss) e il relativo regolamento di applicazione (ROrP).

In materia di accattonaggio la nostra Polizia comunale e il Municipio procedono in delega come previsto dalla legislazione cantonale.

Si noti che il MM 112 con il quale veniva annunciata, tra le altre cose, l'abrogazione formale definitiva dell'art. 12 del Regolamento di polizia urbana e rurale del 13 aprile 1915, poiché non applicato da tempo, è stato trasmesso a tutti i Consiglieri comunali in data 26 marzo 2020, quindi ben prima della presentazione dell'interrogazione che qui ci ha occupato, datata 25 gennaio 2021.

Il tempo impiegato dai vari servizi comunali per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 3 ore lavorative.

Distinti saluti.

Per il Municipio

Il Sindaco:

 ing. Alain Scherrer

Il Segretario:

 avv. Marco Gerosa

Pier Mellini
Al Noceto 5
6600 Locarno – Solduno
Consigliere comunale
☎: +41795260715
pmellini@ticino.com

Locarno, 25 gennaio 2021

Lodevole

Municipio di Locarno
Palazzo Marcacci

6 6 0 0 L o c a r n o

Interrogazione: chiedere l'elemosina è reato?

Gentili Sindaco e Municipali,

avvalendoci delle facoltà concesse dalla Legge (art. 65 LOC, art. 35 Regolamento Comunale della città di Locarno), presentiamo la seguente interrogazione relativa all'articolo 12 del "Regolamento di polizia urbana e rurale" adottato dal Consiglio comunale il 13 aprile 1915.

"Perché ogni pena non sia una violenza di uno o di molti contro un privato cittadino, dev'essere essenzialmente pubblica, pronta, necessaria, la minima delle possibili nelle date circostanze, proporzionata a' delitti, dettata dalle leggi" (Cesare Beccaria – Dei delitti e delle pene)

In entrata ci sembra opportuno citare testualmente l'articolo in questione:

"Il vagabondaggio e l'accattonaggio sono severamente interdetti. Gli Agenti di Polizia comunale e cantonale procederanno all'arresto dei vagabondi e degli accattoni".

La questione dell'accattonaggio era stato sollevato con un'interrogazione il 6 agosto 2009.

L'interpellante comunque faceva riferimento unicamente alla presenza di "Zingari" in occasioni di grandi manifestazioni quali Moon and Stars e il Festival del Film.

Già allora, nella sua risposta, il Municipio sottolineava come "il Municipio e la Polizia comunale non tollerano l'attività di accattonaggio. Le persone coinvolte vengono fermate e multate".

Nel 2016 un altro consigliere comunale ritornava sul tema con un'interpellanza alla quale il Municipio rispondeva in maniera articolata sollevando una difficoltà di interpretazione, leggesi

anche applicazione, della Legge sull'ordine pubblico (LORP)¹, in modo particolare se la richiesta di elemosina sia effettuata in maniera passiva.

Se il mendicante etimologicamente deriva da "mendum", che ha un difetto fisico che riduce una persona a chiedere l'elemosina, quest'ultima deriva dal canto suo dal termine latino ecclesiastico eleemosyna e significa "carità", "compassione" derivato da "eleeo", "avere compassione". Dalla disposizione cantonale, non si riesce a comprendere se la qualifica di "accattonare" rientri nel novero di una sorta di "richiesta di elemosina insistente", vale a dire una sorta di "elemosina aggressiva", mentre la richiesta di "carità passiva" non sia sanzionabile.

Se sembra dunque pacifico che l'attività di accattonare nel senso di cercare di "prendere" attivamente qualche spicciolo o anche di più, sia sanzionata dalla nuova disposizione della LORP, non è chiaro se la portata di questa si estenda anche a ruoli passivi, consistenti nel comunicare passivamente una richiesta di elemosina silenziosa sulla pubblica via, senza richiesta attiva da parte di colui che significa di trovarsi in stato di necessità.

Ritornando all'articolo del Regolamento comunale in questione, bisogna pur sottolineare come, alla luce dell'evoluzione sociale avvenuta nel frattempo, lo stesso appaia datato visto che risale al 1915 e in parte anacronistico, in quanto non tiene conto delle nuove realtà con le quali siamo confrontati tutti i giorni, con l'aumento esponenziale della povertà che colpisce tutti.

Già nel 2018 era stato inoltrato un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) di Strasburgo contro una sentenza del Tribunale federale che confermava il divieto totale di accattonaggio introdotto nel Canton Vaud.

Il 19 gennaio u.s. la CEDU ha condannato la Svizzera per aver sanzionato una donna che in condizioni di estrema povertà aveva mendicato per le strade di Ginevra, giudicando la sanzione sproporzionata in fatto di lotta alla criminalità organizzata, alla tutela dei diritti dei passanti, dei residenti e dei commerci.²

Il caso risale al mese di gennaio 2014 quando a una donna rumena appartenente alla comunità Rom senza lavoro e che non percepiva l'assistenza sociale, era stata inflitta una multa e successivamente convertita in 5 giorni di carcere preventivo per il mancato pagamento della sanzione pecuniaria.

Il termine accattonaggio, per definizione³, "consiste nel chiedere l'elemosina, in genere per motivi di disagio economico e sociale."

Fra le motivazioni addotte il fatto che questo divieto violava numerose libertà fondamentali fra le quali quelle personali, economiche e di espressione.

Inoltre reputava che "in una situazione di manifesta vulnerabilità, la ricorrente aveva il diritto, inerente alla dignità umana, di poter mostrare il suo disagio e cercare di rimediare ai suoi bisogni chiedendo l'elemosina" e quindi il fatto di chiedere l'elemosina rappresentava l'unica soluzione per sopravvivere.

¹<https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/index/nuovafinestra/atto/23/volume/5%20SICUREZZA/numLegge/550.100>

²[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"AFFAIRE%20LACATUS%20c.%20SUISSE\"\],\"appno\":\[\"14065/15\"\],\"itemid\":\[\"001-207377\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

Vedi anche riassunto nell'allegato.

³ <https://it.wikipedia.org/wiki/Accattonaggio>

In conclusione la CEDU ha condannato la Svizzera a un risarcimento per la donna di 922 euro per danni morali per non aver rispettato l'art. 8 della "Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".⁴

Alla luce di quanto sopra espresso, tenendo conto che la sentenza è vincolante visto che la Convenzione è stata firmata anche dalla Svizzera , gli interroganti chiedono al Municipio:

1. Il Municipio ha preso atto della sentenza del 19 gennaio u.s. del CEDU?
2. Cosa pensa di mettere in atto per evitare un'applicazione pedissequa dell'art. 12 del "Regolamento di polizia urbana e rurale"?
3. Considerando come la legge cantonale non prevede, fra i compiti della Polizia comunale, l'arresto, non reputa il Municipio che nell'art. 12 bisognerebbe stralciare questa possibilità?

Con ossequio.

Pier Mellini

⁴ <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19500267/index.html>

Allegato:

La sanction infligée à la requérante pour mendicité sur la voie publique viole la Convention

Dans son arrêt de **chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire **Lăcătuș c. Suisse** (requête n° 14065/15), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne la condamnation de la requérante à une peine d'amende de 500 francs suisses (CHF), environ 464 euros (EUR), pour avoir mendié sur la voie publique à Genève et sa détention provisoire de cinq jours pour défaut de paiement de l'amende.

La Cour observe que la requérante, analphabète et issue d'une famille extrêmement pauvre, n'avait pas de travail et ne touchait pas d'aide sociale. La mendicité constituait pour elle un moyen de survivre. Placée dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et essayer de remédier à ses besoins par la mendicité.

La Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. La Cour ne souscrit pas à l'argument du Tribunal fédéral selon lequel des mesures moins restrictives n'auraient pas permis d'atteindre le même résultat ou un résultat comparable.

La sanction infligée à la requérante a atteint sa dignité humaine et l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention et que l'État a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

Principaux faits

La requérante est une ressortissante roumaine, née en 1992 et résidant à Bistrita-Nassaud (Roumanie). La requérante, Madame Violeta-Sibianca Lăcătuș, ressortissante roumaine appartenant à la communauté rom, est née en 1992.

À partir de 2011, Mme Lăcătuș, ne trouvant pas d'emploi, commença à demander l'aumône à Genève. Une première amende de 100 CHF (environ 93 EUR) lui fut infligée le 22 juillet 2011 en application de l'article 11A de la loi pénale genevoise, qui interdit de mendier sur la voie publique. A cette occasion, elle se fit saisir la somme de 16,75 CHF (environ 15,50 EUR), trouvée sur elle à la suite d'une fouille effectuée par la police. Dans les deux ans qui suivirent, Mme Lăcătuș se vit infliger huit autres amendes du même montant par ordonnances pénales et fut également placée deux fois, pour une durée de trois heures, en garde à vue. Chaque amende fut assortie d'une peine privative de liberté de substitution d'un jour en cas de non-paiement.

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Mme Lăcătuș forma opposition aux ordonnances pénales. Par jugement du 14 janvier 2014, le tribunal de police du canton de Genève la déclara coupable de mendicité et la condamna au paiement d'une amende de 500 CHF, assortie d'une peine privative de liberté de cinq jours en cas de non-paiement, et confirma la confiscation des 16,75 CHF. Son appel auprès de la chambre pénale d'appel et de révision de la Cour de justice du canton de Genève fut débouté le 4 avril 2014. Mme Lăcătuș saisit le Tribunal fédéral d'un recours contre la décision de la chambre pénale d'appel, qui fut rejeté le 10 septembre 2014.

Entre le 24 et le 28 mars 2015, Mme Lăcătuș fut placée en détention à la prison provisoire de Champ-Dollon pour non-paiement de l'amende.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance), la requérante soutient que l'interdiction de mendier sur la voie publique a porté une atteinte inadmissible à sa vie privée en ce qu'elle l'a privée de la source de revenu qui lui permettait de subvenir à ses besoins vitaux. Invoquant l'article 10 (liberté d'expression), elle allègue que l'interdiction de mendier l'a empêchée de faire part de sa détresse en demandant l'aumône. Invoquant l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 8, la requérante se plaint d'avoir été victime d'une discrimination en raison de sa situation sociale et de sa fortune ainsi qu'en raison de ses origines.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 17 mars 2015.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Paul **Lemmens** (Belgique), *président*,
Georgios A. **Serghides** (Chypre),
Helen **Keller** (Suisse),
Dmitry **Dedov** (Russie),
Georges **Ravarani** (Luxembourg),
María **Elósegui** (Espagne),
Peeter **Roosma** (Estonie),

ainsi que de Milan **Blaško**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Article 8

La Cour estime qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par la requérante de ses droits protégés par l'article 8 de la Convention. Cette ingérence reposait sur une base légale, l'article 11A de la Loi pénale genevoise (LPG).

La Cour rappelle qu'en vertu de l'article 11A § 1 de la LPG, « [c]elui qui aura mendié sera puni de l'amende ». Cette disposition sanctionne donc de manière générale les personnes qui se livrent à la mendicité. La Cour estime qu'une interdiction générale d'un certain comportement est une mesure radicale qui exige une justification solide et un contrôle particulièrement sérieux par les tribunaux autorisés à opérer la pesée des intérêts en jeu.

Dans le cas d'espèce, la loi applicable ne permet pas une véritable mise en balance des intérêts en jeu et sanctionne la mendicité de manière générale.

La Cour observe que la requérante est issue d'une famille extrêmement pauvre, elle est analphabète, elle n'avait pas de travail et ne touchait pas d'aide sociale. La mendicité constituait pour elle un moyen

de survivre. La Cour estime que, se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et essayer de remédier à ses besoins par la mendicité.

En ce qui concerne la nature et la sévérité de la sanction infligée, la Cour rappelle que la requérante a été condamnée à une amende de 500 CHF, assortie d'une peine privative de liberté de cinq jours en cas de non-paiement. Incapable de payer cette somme, l'intéressée a effectivement purgé une peine privative de liberté en prison. La Cour estime qu'il s'agit d'une sanction grave. Une telle mesure doit être justifiée par de solides motifs d'intérêt public qui, en l'espèce, n'étaient pas réunis.

En ce qui concerne la question de savoir si des mesures moins sévères auraient pu aboutir au même résultat ou à un résultat comparable, la Cour relève que, dans son arrêt du 9 mai 2008, le Tribunal fédéral a constaté l'inutilité d'une législation moins restrictive en renvoyant aux considérations en droit de ses arrêts antérieurs.

L'analyse de droit comparé des législations en matière de mendicité révèle que la majorité des États membres du Conseil de l'Europe prévoit des restrictions plus nuancées que l'interdiction générale découlant de l'article 11A de la LPG. Même si l'État dispose d'une certaine marge d'appréciation en la matière, le respect de l'article 8 exige que les tribunaux internes se livrent à un examen approfondi de la situation concrète de l'espèce. Dès lors, la Cour n'est pas en mesure de souscrire à l'argument du Tribunal fédéral selon lequel des mesures moins restrictives n'auraient pas permis d'atteindre le même résultat ou un résultat comparable.

La Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. La requérante est une personne extrêmement vulnérable qui a été punie pour des actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres choix que la mendicité pour survivre. La Cour considère que la sanction infligée à la requérante a atteint sa dignité humaine et l'essence même des droits protégés par l'article 8 et que l'État a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

La Cour conclut que l'ingérence dans l'exercice par la requérante de ses droits protégés par l'article 8 n'était pas « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 8 § 2 et qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

Article 10

Ayant conclu à une violation de l'article 8, la Cour estime que le grief fondé sur l'article 10 ne soulève aucune question distincte essentielle et qu'il n'y a dès lors pas lieu de statuer séparément sur ce grief.

Article 14 combiné avec 8

Ayant conclu à une violation de l'article 8, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de statuer séparément sur le grief fondé sur l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention.

Satisfaction équitable (article 41)

La Cour dit que la Suisse doit verser à la requérante 922 euros (EUR) pour dommage moral.

Opinions séparées

La juge Keller a exprimé une opinion concordante ; les juges Lemmens et Ravarani ont exprimé chacun une opinion en partie concordante et en partie dissidente. Le texte de ces opinions se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt n'existe qu'en français.

Communiqué de presse

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

Pendant la crise sanitaire actuelle, les journalistes peuvent continuer à contacter l'unité de la presse via echrpess@echr.coe.int

Denis Lambert

Tracey Turner-Tretz

Inci Ertekin

Neil Connolly

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.