

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 302

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LUCIDI, VIOLANTE, FOLENA, BONITO, ANGIONI, BATTAGLIA, BELLINI, BOATO, BURLANDO, CAMO, CAPITELLI, CARBONI, CENTO, CHIAROMONTE, COSSA, DE BRASI, DI SERIO D'ANTONA, DIANA, FINOCCHIARO, FIORONI, GRIGNAFFINI, GRILLINI, LEONI, LUCÀ, LUMIA, LUSETTI, MAGNOLFI, MARINI, MEDURI, NIGRA, PETRELLA, PISAPIA, PREDÀ, ROTUNDO, RUZZANTE, SCIACCA, SINISCALCHI, TIDEI, TRUPIA**

Norme in materia di iniziative sociali per la gestione  
e la mediazione dei conflitti

*Presentata il 30 maggio 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge intende incoraggiare interventi positivi utili a contrastare il sentimento di insicurezza che si sta diffondendo tra le cittadine ed i cittadini. È un sentimento che trova le sue ragioni nell'insistenza di episodi di criminalità diffusa e nel disordine sociale e fisico che interessa molte nostre città, molti nostri quartieri.

La casualità e la rapida successione con le quali si verificano alcuni tipi di azioni

delittuose alimentano e legittimano la paura di ciascuno e soprattutto di quei soggetti che per condizioni personali o sociali sono più vulnerabili. Per come sono percepite, per le perdite che generano o possono generare, queste azioni assumono un rilievo così grave che è e si è ritenuto improprio continuare a definirle « microcriminalità ».

Paura e preoccupazione sociale crescono, poi, in ambienti urbani degradati, dove non è dato vivere esperienze di socialità, dove si concentrano coloro che sono ai

marginii della societ , dove tutto sembra dimenticato, non civile, non degno e dove quindi si determina una situazione di incivilt .

Il senso di insicurezza trova per un verso la sua espressione in occasioni di protesta collettiva, di condivisione e di sfogo dell'exasperazione, che allontanano i soggetti interessati da qualsiasi rapporto con i mondi istituzionali; per altro, spinge silenziosamente le persone a rivedere le abitudini personali, lo stile di vita, ormai condizionato dalla ritenuta necessit  di adottare cautele sempre maggiori che riducono la libert  di movimento, di relazione, di gestione del proprio tempo.

Avvertiamo quanto sia alta la posta in gioco: l'insicurezza ci riporta alla necessit  di non lasciare soffocare le domande di libert  che fondano la vita democratica, domande personali e comunitarie che non devono essere bloccate dalla paura ma devono essere favorite perch  spingano alla partecipazione, alla condivisione, alla solidariet .

La questione della sicurezza urbana — come la maggior parte dei problemi che hanno a che fare con l'ordine pubblico — pu  essere trattata seguendo due fondamentali linee di azione, l'una rivolta al controllo del territorio e l'altra orientata al governo ed alla gestione dello stesso. Non   di alcun interesse concreto fermarsi a discutere su quale delle due azioni debba essere considerata prioritaria o pi  urgente e utile; ci  che invece conta   riconoscersi nella ferma convinzione che entrambe sono indispensabili e che l'una senza l'altra perde gran parte della propria efficacia.

Non   un caso che proprio oggi, in un momento di emergenza, siano gli stessi operatori dell'ordine pubblico a richiedere l'attivazione pi  attenta e mirata di politiche di governo sociale del territorio (e ci  in tutte le citt  del mondo).

Gli stessi cittadini, peraltro, chiamati ad esprimere la loro opinione sull'argomento securitario (al di fuori di momenti di massima tensione e « rabbia ») molto spesso si richiamano ad una domanda di immediato e maggiore impegno nella gestione degli

spazi urbani. Sovente, nei sondaggi sulla sicurezza, le amministrazioni locali — che pure hanno scarse competenze di ordine pubblico — vengono individuate come le maggiori responsabili dell'insicurezza.

Tutto ci  per affermare che qualsiasi proposta sulla sicurezza non pu  mai disgiungere l'azione di controllo da quella di impegno sociale e ci  tanto pi  quando la situazione   difficile ed esplosiva.

La stagione di emergenza non impone di rinviare le azioni sociali a « momenti migliori », semmai impone di attivare strategie sociali pi  consone ed efficaci in quel contesto. Quasi sempre, invece, di fronte all'onda emotiva spinta dai cittadini e di fronte alle difficolt  connesse a qualsiasi tentativo di rimodellare e di ripensare gli interventi sociali, si preferisce spostare tutta la questione securitaria dentro i ristretti confini dell'ordine pubblico e della giurisdizione. Questo modello pubblico di reazione mostra la sua debolezza non solo in Italia ma anche negli altri Paesi: non   sufficiente ad assicurare, da solo ed anche con un suo sviluppo ipertrofico, il governo delle tensioni sociali, interpersonali e tra societ  e istituzioni.   un modello che ha accompagnato la modernit  porgendo strumenti giuridici e giudiziari ai quali il governo politico ed amministrativo   ricorso anche per la gestione dei fenomeni di rilievo sociale e politico: gli ultimi venti anni di storia della magistratura mostrano questa tendenza.

Altri erano, nel passato, gli ambiti di riconoscimento del singolo che gli consentivano di non sentirsi solo a difendere i propri spazi di vita: il quartiere, la piazza, la famiglia, l'ambiente di lavoro, quello sportivo, la parrocchia, il vicinato. Entrati in crisi questi ambiti di regolazione primaria, il bisogno di riconoscimento si   riversato altrove, in particolare nell'ambito giudiziario, inidoneo, per proprio carattere, ad accoglierlo nelle sue implicazioni pi  profonde, relazionali e sociali. Per questo, ed anche per restituire alla giustizia la sua alta funzione, occorre procedere nell'ottica della degiuridificazione e della de-giurisdizionalizzazione anche domandandosi se quel che c'  dietro l'inquietudine, il senso di

insicurezza dei cittadini, muove effettivamente e soltanto in direzione di una tutela giurisdizionale che stabilisca il perdente ed il vincente, il torto e la ragione, la lesione e la pena.

In definitiva, da un lato c'è sicuramente il bisogno di una funzione preventiva, deterrente, repressiva, affidata alla giustizia, nonché di un rinnovato uso delle Forze di polizia, più preparate e formate a rispondere ad un bisogno di forte assicurazione dei cittadini. Ma dall'altro c'è una parte della domanda di sicurezza che deve essere indirizzata altrove e che può essere restituita alla società, alla politica, all'amministrazione dei territori. In questo ci conforta l'esperienza di altri Paesi che, ad esempio, di fronte alla crescita della conflittualità territoriale, già da tempo hanno ricercato altri modi di soluzione, che vanno oltre l'attività giurisdizionale.

In Italia sono già state avviate esperienze plurali di regolazione dei conflitti interpersonali e sociali, che muovono dall'idea di affrontare i conflitti in modo diverso dalla guerra.

Il conflitto è una vicenda umana che può dare luogo ad esperienze laceranti e di solitudine. Le questioni che pone toccano la vicenda sociale nella sua interezza: non sono questioni di qualcuno, legate allo *status* culturale, economico, ambientale, ma sono questioni di ciascuno, espressive di disagio, di inquietudine, di sofferenza.

Se è più che evidente che sono inapplicabili soluzioni di tipo sanitario o assistenziale, accade anche che sfuggono alla giustizia le possibilità di occuparsi del conflitto nella sua interezza, a partire, vale a dire, dai soggetti confligenti. In genere, la giustizia allontana le parti dal fatto conflittuale che le riguarda o riduce la soddisfazione del conflitto all'auspicio di una punizione. Altro è incontrare i confliggenti, prendendoli in carico entrambi per restituire loro la responsabilità in ordine allo scontro che li oppone, per offrire, cioè, ad essi un'opportunità di gestione « accompagnata » del loro litigio. Questa pratica di regolazione del conflitto che chiama il terzo ad una posizione di neutralità, rappresenta un nuovo modo di regolazione sociale: il paradigma

non è più la lite, la contesa, ma l'accoglienza dei contendenti tesa a favorire il tentativo di riprendere il dialogo interrotto o a crearne uno nuovo.

Lo sviluppo di esperienze di mediazione in vari ambiti — familiare, scolastico, lavorativo — ci sta mostrando una nuova via per rispondere al bisogno diffuso di sicurezza. Per un verso muove energie comunitarie di base, capaci di dare qualità sociale al territorio anche nelle condizioni di suo maggior degrado e marginalità. Per un altro individua nel rapporto aggressore-vittima uno spazio di relazione riparativa del quale la vittima ha bisogno e che non è attualmente correlato al perseguimento della certezza della pena: non solo, infatti, le azioni che feriscono il senso di civiltà non trovano nel meccanismo sanzionatorio la garanzia della riparazione (o quanto meno non nell'immediato), ma spesso tali atti incivili non stanno dentro le categorie penali. Eppure, anche in questo caso può esserci offesa e può derivare un bisogno di riconoscimento e di riparazione che la società può incontrare, creando luoghi sociali che trattino questo vissuto di « vittimizzazione » e questo senso di perdita di appartenenza al proprio territorio.

I dati ci dicono, poi, che la statistica della delittuosità (reati denunciati) diverge dalla statistica della criminalità (reati per i quali è avviata l'azione penale) e che rimane rispetto ai dati ufficiali un numero oscuro di reati che non vengono denunciati, per i quali, qualsivoglia siano le ragioni, esistono tuttavia vittime o persone che percepiscono se stesse come tali e che vivono sofferenze reali. Anche queste vicende personali hanno bisogno di alleanze, di accoglienza che, attualmente, come è evidente, non trovano.

Sono questi spunti — che comunque aprono a riflessioni e opportunità di cambiamento più ampie, che ci spingono a ripensare in modo meno malinconico al diritto — che hanno dato origine alla presente proposta di legge. Vogliamo cogliere l'opportunità nuova che è data da questi luoghi sociali di gestione del conflitto per promuoverli, nel contesto di politiche di contrasto all'insicurezza che non possono essere rele-

gate all'ordine pubblico, alla repressione, ma passano, attraverso il governo del territorio e le opportunità date ai cittadini di viverlo.

Di fronte a questi nuovi scenari il legislatore e le istituzioni hanno il dovere di muoversi con cautela e di rispettare nuove regole di un nuovo gioco. Non devono ad esempio cadere nell'errore di volere gestire direttamente questi spazi né di affidarli a forme mascherate di tutela giurisdizionale. Essi devono essere governati riconoscendo l'impossibilità per

i soggetti istituzionali di mantenere la posizione di terzi neutrali rispetto ai soggetti coinvolti nel conflitto.

È, pertanto, una proposta di legge « leggera » sul piano normativo ma che riteniamo significativa per le occasioni che, nel tempo, può suscitare, ove lo Stato, e non solo lo Stato, ne favorisca lo sviluppo, ne verifichi la validità in direzione di un riequilibrio necessario dei suoi poteri e nei confronti della società, a cui è riaffidata una competenza di regolazione sociale smarritasi nel tempo e nella storia.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

*(Finalità).*

1. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia, stabilisce, con proprio decreto, i criteri e le condizioni per consentire ai comuni di accedere, con propri progetti, ai finanziamenti previsti dalla presente legge per il sostegno alla realizzazione di iniziative sociali per la gestione e la mediazione, nelle città, dei conflitti tra due o più persone.

## ART. 2.

*(Contenuto dei progetti).*

1. I progetti di cui all'articolo 1 prevedono l'avvio o lo sviluppo di ogni attività idonea a ricostruire una positiva relazione interpersonale o sociale tra i soggetti coinvolti nella vicenda che ha originato il conflitto.

2. I progetti di cui all'articolo 1 sono finalizzati altresì al sostegno dei soggetti che si dichiarano vittime di fatti avvertiti come lesivi, offrendo prima assistenza, ascolto ed accoglienza.

## ART. 3.

*(Soggetti).*

1. Le iniziative sociali di cui all'articolo 1 sono promosse dagli enti locali, che si avvalgono, per la loro realizzazione, di soggetti non istituzionali, capaci di assumere sul territorio un ruolo di neutralità, anche in collaborazione con i servizi socio-sanitari già presenti.

2. Lo Stato e gli enti locali assicurano il funzionamento delle attività di cui al comma 1 mediante forme di contribuzione ordinaria.

#### ART. 4.

*(Commissione per le iniziative sociali di gestione alternativa dei conflitti).*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita la Commissione per le iniziative sociali di gestione alternativa dei conflitti, di seguito denominata « Commissione ».

2. La Commissione:

*a)* promuove iniziative per favorire la gestione alternativa dei conflitti che si sviluppano sul territorio urbano;

*b)* valuta i progetti presentati dagli enti locali promotori e comunica tali valutazioni all'ente finanziatore;

*c)* esamina la funzionalità delle iniziative in corso e favorisce la realizzazione di quelle da porre in essere;

*d)* elabora linee guida per la formazione degli operatori e per l'attivazione e l'organizzazione degli spazi destinati alla gestione dei conflitti;

*e)* studia nuove forme di intervento, anche di natura economica, in favore delle vittime.

#### ART. 5.

*(Composizione della Commissione).*

1. La Commissione è composta da:

*a)* un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, che la presiede;

*b)* un rappresentante del Ministero della giustizia;

*c)* un rappresentante del Ministero dell'interno;

d) un rappresentante del Ministro per la solidarietà sociale;

e) cinque esperti nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

ART. 6.

*(Copertura finanziaria).*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 10 miliardi annue a decorrere dall'anno 2001, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Lire 500 = € 0,26



\*14PDL0004930\*