

## QUESITI

---

**DARIO SCIUTTERI**

### **La repressione penale della mendicITÀ, tra solidarietà e multiculturalismo**

Il saggio affronta l'evoluzione della normativa penale ed extrapenale volta al contrasto della mendicITÀ, tenendo conto del cambiamento del substrato criminologico sotteso alla condotta di accattonaggio e dei conseguenti mutamenti normativi. Dopo aver ricostruito l'articolato compendio normativo elaborato negli anni '30, il lavoro mette in luce il contrasto della repressione della mendicITÀ con le diverse declinazioni del principio di solidarietà, così come emergenti da una lunga teoria di incidenti di costituzionalità. L'analisi socio-antropologica delle cause della mendicITÀ *rom* costituisce la chiave di lettura per comprendere le più recenti vicende normative inerenti alla repressione dell'accattonaggio mediante l'impiego di strumenti sanzionatori amministrativi, il ricorso ad altre fattispecie già esistenti e la reintroduzione di specifiche ipotesi di reato.

*Criminal repression of begging, between solidarity and multiculturalism*

*The essay deals with the evolution of Italian criminal and non-criminal law related to the fight against begging, while considering changes in criminological factors and related law evolutions. After analysis of all laws introduced in 1930s, the essay explores the contrast between repression of begging and the various aspects of the principle of solidarity, explored through a long list of constitutional questions. The sociological and anthropological analysis of the causes of Romany begging explains the most recent events regarding the repression of begging by levying administrative fines, the use of already existing criminal laws and reintroducing new laws for specific offences.*

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive. - 2. L'impianto sanzionatorio originario. - 3. La problematica compatibilità con le diverse declinazioni del principio di solidarietà. - 3.1. Il diritto all'assistenza sociale. - 3.2. Il dovere di prestare attività lavorativa. - 3.3. La dimensione spontanea del principio solidaristico. - 4. Il mutamento del substrato socio-criminologico in senso culturalmente orientato: la mendicITÀ dei rom. - 5. La repressione amministrativa delle condotte di mendicITÀ. - 6. La residua rilevanza penale delle pratiche di mendicITÀ. - 7. *Peior de cinere surgo*: la reintroduzione del reato di esercizio molesto dell'accattonaggio ex art. 669 bis c.p. - 8. Considerazioni conclusive.

1. *Considerazioni introduttive.* «E un giorno si diffuse per tutta la città una notizia: “Non sapete nulla? Il cavaliere don Eugenio chiede l'elemosina!”

Egli accattava, alla lettera. Anche se aveva in tasca qualche lira, s'avvicinava agli sconosciuti, tendeva la mano, diceva:

“Per gentilezza, mi favorite due soldi? Un soldo, per comprare un sigaro?”

Acchiappava la moneta come una preda, la cacciava in tasca; s'avvicinava a un

altro: “Un soldo, per favore?”\*.

Fuoriuscendo dalle pagine del romanzo verista e tornando a mendicare insistentemente per le vie di Catania, il Cavaliere don Eugenio, discendente dagli antichi Viceré di Sicilia, seguirebbe certamente a destare scandalo tra i suoi concittadini. Da qualche tempo, tuttavia, oltre all'incredulità e alla disapprovazione sociale, il nobile mendico susciterebbe anche la reazione dell'ordinamento penale: l'art. 669 *bis* c.p., introdotto nel 2018, ha reso nuovamente punibile l'esercizio molesto dell'accattonaggio, in palese continuità con una incriminazione bagatellare già espunta dal sistema un ventennio innanzi.

Le vicende inerenti alla repressione penale delle condotte di mendicizia, tuttavia, risultano assai meno lineari di quanto potrebbe sembrare: contraddistinte originariamente da un notevole afflato repressivo in tendenziale contrasto con le diverse declinazioni del principio di solidarietà, le fattispecie di accattonaggio hanno mantenuto o mutato rilievo penalistico in maniera spesso opposta a quanto desumibile dall'analisi del mero dato normativo. Formalmente estromesse dall'ordinamento, tali condotte sono state comunque severamente sanzionate tramite altre previsioni incriminatrici o strumenti extrapenalistici; reintrodotte adesso nella sistematica codicistica senza stravolgenti variazioni, le stesse risultano invece funzionali a scopi politico-criminali affatto distinti, riflesso del mutato substrato criminologico in senso culturalmente motivato. L'analisi della nuova “dimensione multiculturale” dell'illecito, presupposto dei più recenti interventi legislativi, non può dunque prescindere da una puntuale analisi di tali tradizionali ipotesi di reato, i cui tratti caratteristici e profili problematici appaiono destinati a riproporsi anche rispetto all'odierno assetto normativo.

2. *L'impianto sanzionatorio originario.* Lungi dal costituire un fenomeno di recente emersione, la mendicizia rappresenta una pratica sempre presente all'interno delle società occidentali, seppur eziologicamente riconducibile a fattori diacronicamente eterogenei. Inteso quale sollecitazione dell'altrui cari-

---

\* Federico De Roberto, *I Viceré*, parte III, cap. VI.

tà per sopperire ai bisogni elementari della vita quotidiana, l'accattonaggio da un punto di vista socio-criminologico costituiva tradizionalmente diretto portato del pauperismo<sup>1</sup>: la presenza di un cospicuo numero di individui privi di lavoro o di altri mezzi di sussistenza<sup>2</sup>, in mancanza di sistemi di pubblica provvidenza diversi dagli interventi dalle autorità ecclesiastiche<sup>3</sup>, aveva difatti determinato una crescita «impressionante» del fenomeno<sup>4</sup>. Ben presto, pertanto, la presenza di folti gruppi di mendichi era stata percepita come potenziale fattore di disordine sociale, generando l'antica e perdurante assimilazione tra mendicizia e devianza<sup>5</sup>; conseguentemente, gli accattoni (insieme alle non meno vituperate categorie soggettive degli oziosi e dei vagabondi) erano stati inclusi tra i destinatari delle misure preventive e correttive del diritto punitivo di polizia, volto a sanzionare condotte distoniche rispetto ad una ordinata interrelazione sociale e prodromiche a comportamenti più propriamente criminosi. Di qui, l'esigenza garantistica di assoggettare tali ambiti alla legge e al controllo giurisdizionale ha determinato il pieno ingresso di tali ipotesi all'interno del diritto penale propriamente inteso, venendo così ascritte al novero delle contravvenzioni<sup>6</sup>.

Recependo l'insegnamento del *Code Napoléon*<sup>7</sup>, anche il nostro Legislatore ha sempre considerato sfavorevolmente le pratiche di accattonaggio secondo un impianto normativo sostanzialmente omogeneo e trasversale alle tre codificazioni succedutesi dall'unità nazionale. Tra le costanti caratteristiche del contrasto alla mendicizia emerge, in primo luogo, l'articolazione normativa su due piani paralleli ma tra sé complementari, ottenuta affiancando alle disposi-

<sup>1</sup> RIONDATO, *Accattonaggio e mestieri girovaghi*, in *Enc. giur.*, 1988, I, 1; BONI, *Nuovi profili di un'antica questione. Riflessioni sulla mendicizia oggi*, in *Arch. giur.*, 1998, 1-2, 103.

<sup>2</sup> PANAGIA, *Mendicizia (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, Milano 1976, vol. XXVI, 97; BALOCCHI, *Mendicizia vecchia e nuova*, in *Giur. cost.*, 1975, 3079.

<sup>3</sup> BALOCCHI, *Mendicizia (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1976, vol. XXVI, 90 s.

<sup>4</sup> FIORI, *Mendicanti, oziosi e vagabondi nella legislazione italiana*, in *Clio*, 1997, 1, 125; MESSINA, *Poveri e mendicanti nell'Europa moderna*, in *Studi storici*, 1988, 1, 232.

<sup>5</sup> COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà*, in *Foro it.*, 1996, 1151; FLORA, *Al vaglio della Corte Costituzionale il reato di mendicizia*, in *Dir. pen. proc.*, 1996, 5, 571; PEPINO, *Guerra alla povertà o guerra ai poveri?*, in *Questione giustizia*, 2011, 3-4, 290.

<sup>6</sup> VALLINI, *Antiche e nuove tensioni tra colpevolezza e diritto penale artificiale*, Torino, 2003, 39 ss. e 73 ss.

<sup>7</sup> Artt. 274 ss., con disposizioni comuni anche al vagabondaggio. Sul punto, SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, in *Polis*, 2000, 3, 372.

zioni penali anche una puntuale disciplina amministrativistica. Sul piano strettamente penalistico, accanto all'incriminazione delle semplici condotte di accattonaggio, permangono inalterati l'aggravamento sanzionatorio in presenza di modalità intrusive o fraudolente, l'autonoma considerazione dell'impiego di fanciulli o incapaci e l'inclusione dei condannati per mendicizia tra i soggetti attivi di fattispecie di sospetto poste a tutela del patrimonio.

Pur ricalcando in buona misura le discipline previgenti, il codice Rocco ha introdotto alcuni significativi elementi di discontinuità già in riferimento alla fattispecie base di cui all'art. 670 c.p.: punendo con l'arresto fino a tre mesi chiunque mendicasse in luogo pubblico o aperto al pubblico, la disposizione si discostava dai precedenti storici per il rapporto con le norme di pubblica sicurezza e la conseguente individuazione dei soggetti attivi. Tanto il codice sardo quanto il codice Zanardelli tipizzavano la condotta punibile rinviando, mediante un elemento normativo di fattispecie, alle leggi di PS temporalmente vigenti che concorrevano a definire, in negativo, l'ambito applicativo della norma<sup>8</sup>. Da tale eterointegrazione del precetto conseguiva (per entrambi i co-

---

<sup>8</sup> Codice penale 1859, art. 442: «Niuno potrà andare pubblicamente questuando sotto pena del carcere estensibile ad un mese; salve le speciali disposizioni della legge di Pubblica Sicurezza. / Ove si tratti di mendicante valido e abituale, la pena del carcere potrà estendersi a tre mesi; e se fosse arrestato questuando fuori dal circondario di sua dimora, sarà punito col carcere da due a sei mesi»; art. 443: «I mendicanti validi che accatteranno riuniti, sempreché non sia il marito o la moglie, o, il padre o la madre coi loro fanciulli, saranno puniti colla pena del carcere da tre mesi ad un anno».

Integravano tale disciplina le disposizioni della legge di pubblica sicurezza legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. B che, disciplinando il permesso di mendicare, stabiliva all'art. 67 che «Nei comuni per i quali non è stabilito un ricovero di mendicizia o nei quali vi sia insufficiente, gl'individui non validi al lavoro, che non abbiano mezzi di sussistenza, né parenti legalmente tenuti a somministrarli loro, riceveranno dall'Autorità municipale un certificato di indigenza e di inabilità al lavoro, il quale certificato, allorché riporti il visto dell'Autorità politica del circondario, varrà per l'indigente come permesso di mendicare nel territorio del circondario stesso. / Dove già sono stabiliti ricoveri pei poveri di uno o più comuni d'un circondario, il mendicante non potrà in essi questuare. / In ogni altro caso la questua è proibita». Le deroghe accordate in forza del permesso di mendicare non si estendevano però alle pratiche di mendicizia molesta, violenta o notturna, ribadendo il successivo art. 68 che «È però sempre proibito di mendicare facendo mostra di piaghe, mutilazioni o di deformità, o con grossi bastoni o con altre armi, ovvero proferendo parole o facendo gesti od atti di disperazione. / È pur sempre proibito di mendicare durante la notte.».

Analoga la disciplina del codice Zanardelli del 1889, art. 453: «Chiunque, essendo abile al lavoro, è colto a mendicare, è punito con l'arresto sino a cinque giorni; e, in caso di recidiva nello stesso reato, con l'arresto sino ad un mese. / Le stesse pene si applicano a chi, essendo inabile al lavoro, sia colto a mendicare senza aver adempiuto le prescrizioni stabilite dalla legge. / La contravvenzione non è esclusa dal fatto che il colpevole mendichi col pretesto o con la simulazione di rendere servizi alle persone o di smerciare oggetti». La legge di pubblica sicurezza richiamata era, stavolta, il r.d. 30 giugno 1889, n. 6144 che, dopo aver ribadito all'art. 80 il generale divieto (penalmente sanzionato) di mendicare nei comuni in cui fosse istituito il ricovero di mendicizia, all'art. 81 co 1 disponeva che «Qualora non esista nel Co-

dici, seppur con qualche sfumatura) la punibilità dei soli soggetti abili al lavoro e degli inabili inadempienti rispetto alle prescrizioni legislative, mentre rimanevano esclusi gli inabili privi di mezzi di sostentamento, senza parenti obbligati a provvedervi ed impossibilitati a trovare alloggio presso il ricovero comunale. Abbandonando tale tradizionale distinzione, il legislatore del 1930 ha scelto invece di reprimere indifferentemente tutte le condotte di accattonaggio a prescindere dalle condizioni soggettive dell'agente<sup>9</sup>. Mutava, di conseguenza, anche il rapporto tra norma penale e disciplina amministrativa: lungi dal delimitare l'area di rilevanza penale, l'art. 154 del TULPS si limitava a ribadire pleonasticamente il generale divieto di mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico, passando poi a disciplinare il ricovero e le altre misure assistenziali della cui concreta efficacia non era più lecito dubitare<sup>10</sup>.

La condotta di mendicizia, penalmente rilevante anche se isolata e del tutto occasionale<sup>11</sup>, doveva svolgersi in luogo pubblico o aperto al pubblico<sup>12</sup> secondo una espressa indicazione normativa rilevante anche per la ricostruzione dell'oggettività giuridica dalla fattispecie<sup>13</sup>. L'opinione prevalente, giovandosi dei precedenti storici e della collocazione sistematica della norma nella prima sezione delle contravvenzioni di polizia, identificava il bene giuridico con la tutela dell'ordine pubblico in senso materiale quale possibile turbamento del-

---

mune un ricovero di mendicizia, ovvero quello esistente sia insufficiente, si applicheranno le pene stabilite dal Codice penale a chiunque non avendo fatto constatare dall'autorità di sicurezza pubblica locale di essere inabile a qualsiasi lavoro, è colto a mendicare nei luoghi indicati nel precedente articolo». Se ne ricavava, *a contrario*, l'esclusione della punibilità per i soggetti inabili al lavoro che, non trovando riparo in un ricovero, avessero assolto alla prescritta constatazione.

<sup>9</sup> RIONDATO, *op. cit.*, 3 s.

<sup>10</sup> R.d. 18 giugno 1931, n. 773, testo unico delle leggi di pubblica sicurezza art. 154: «È vietato mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico. / Le persone riconosciute dall'autorità locale di pubblica sicurezza inabili a qualsiasi proficuo lavoro e che non abbiano mezzi di sussistenza né parenti tenuti per legge agli alimenti e in condizione di poterli prestare sono proposte dal prefetto, quando non sia possibile provvedere con la pubblica beneficenza, al ministro dell'interno per il ricovero in un istituto di assistenza o beneficenza del luogo o di altro comune». Integravano la disciplina le previsioni degli artt. 277-284 del regolamento di pubblica sicurezza r.d. 6 maggio 1940 n. 365.

<sup>11</sup> SABATINI, *Mendicizia*, in *Novissimo digesto it.*, Torino 1964, 520; PANAGIA, *op. cit.*, 100; RIONDATO, *op. cit.*, 4, che ravvisano un reato istantaneo. *Contra* COSSEDDU, *Mendicizia*, in *Digesto pen.*, 1993, sub nota 73, che propende per il carattere eventualmente abituale assorbente le eventuali reiterazioni della condotta.

<sup>12</sup> SABATINI, *op. cit.*, 520 e COSSEDDU, *op. cit.*, § 3 per i quali la pubblicità della condotta era un elemento costitutivo; *Contra* MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, X, Torino 1986, 385, per il quale costituiva una condizione obiettiva di punibilità.

<sup>13</sup> Già desunto in via interpretativa sotto il codice del 1889, laddove l'art. 456 c.p. richiedeva che soggetto venisse colto nell'atto di mendicare (dando luogo a problemi di carattere probatorio superati dalla diversa formulazione del codice del 1930); COSSEDDU, *op. cit.*, § 1.

la tranquillità collettiva e della pacifica coesistenza tra i consociati<sup>14</sup>; si sarebbe trattato, pertanto, di un reato di pericolo presunto con funzione eminentemente preventiva rispetto ad ulteriori attività *contra legem*<sup>15</sup>. Una diversa ricostruzione, invece, scorgeva in tale ipotesi un reato contro il sentimento, posto a presidio del senso di pietà e pubblica carità quali puntuali articolazioni del più ampio concetto di buon costume<sup>16</sup>.

Il secondo alinea contemplava poi alcune ipotesi aggravanti, tra sé alternative<sup>17</sup>, che punivano con la pena dell'arresto da uno a sei mesi le pratiche di mendicizia che suscitassero disgusto o repulsione, quelle poste in essere con mezzi fraudolenti (determinando così maggiore turbamento e muovendo più facilmente a compassione) ovvero atte a determinare un senso di fastidio (dando vita ad un reato complesso comprensivo della condotta di molestie di cui all'art. 660 c.p.)<sup>18</sup>. Rispetto alle precedenti codificazioni risultavano invece espunte dal novero delle ipotesi aggravanti le condotte violative dei luoghi di privata dimora, già previste dal solo codice sardo, e quelle minatorie, contemplate da entrambi i codici precedenti; in loro vece, era comunque possibile far ricorso alle fattispecie di cui agli artt. 612 e 614 del codice vigente<sup>19</sup>.

L'estensione soggettiva realizzata dal codice Rocco in riferimento alla fattispecie di mendicizia non ha invece coinvolto la contigua disposizione di impiego di minori nell'accattonaggio *ex art. 671 c.p.*, da sempre ritenuta autonomo

<sup>14</sup> SABATINI, *op. cit.*, 519; COSSEDDU, *op. cit.*, § 2.

<sup>15</sup> RIONDATO, *op. cit.*, 3; COSSEDDU, *op. cit.*, § 2; CALLAIOLI, *Libertà costituzionali e mendicizia "non invasiva": un nuovo equilibrio fra tutela penale e solidarietà sociale*, in *Leg. pen.*, 1996, 666 s.; CECIONI - CIAPPI, *Nullum crimen sine iniuria: brevi note sulla recente legittimazione costituzionale della mendicizia non invasiva*, in *Riv. it. med. leg.*, 1997, 1, 69 ss.; ORLANDI, *Impiego di minori nell'accattonaggio*, in *Digesto pen.*, 2013, § 2.

<sup>16</sup> PANAGIA, *op. cit.*, 101 s.

<sup>17</sup> PANAGIA, *op. cit.*, 103; COSSEDDU, *op. cit.*, § 5; RIONDATO, *op. cit.*, 5. *Contra* SABATINI, *op. cit.*, 52, che riteneva tra sè incompatibili solo le aggravanti della simulazione di infermità e del ricorso ad altro mezzo fraudolento poiché espressive del medesimo disvalore; le stesse avrebbero invece potuto concorrere con l'aggravante delle modalità vessatorie.

<sup>18</sup> SABATINI, *op. cit.*, 521; PANAGIA, *op. cit.*, 102; COSSEDDU, *op. cit.*, § 5.

<sup>19</sup> Il codice sardo, in particolare, prevedeva all' art. 444: «Colla stessa pena da tre mesi ad un anno saranno puniti i mendicanti sì validi che invalidi, i quali questuando avranno fatto insulti od usate minaccie, - od avranno proferito ingiurie, - o saranno entrati senza permissione del proprietario e delle persone di casa in una abitazione od in un recinto che ne faccia parte, - o fingeranno piaghe ed infermità». Art. 450: «Ogni mendicante o vagabondo che questuando avrà esercitato atti di violenza, sarà punito col carcere da uno a tre anni, quando per la natura delle violenze non abbia luogo una pena maggiore». Alcune tra le predette modalità, richiamate dall'art. 68 della legge di pubblica sicurezza vigente, determinavano la rilevanza penale delle condotte tenute dagli stessi inabili al lavoro privi di ricovero. Per il codice Zanardelli, invece, l'art. 454 sanciva che «Chiunque mendica in modo minaccioso, vessatorio o ripugnante, per circostanze di tempo, di luogo, di mezzo o di persona, è punito con l'arresto sino ad un mese; e, in caso di recidiva nello stesso reato, da uno a sei mesi».

titolo di reato<sup>20</sup>. In continuità con le discipline dei codici previgenti<sup>21</sup>, la norma richiede vala sussistenza di un rapporto di autorità, custodia o vigilanza (giuridico o anche solo fattuale) tra il soggetto attivo e il minore o l'inimputabile, integrando così una ipotesi di reato proprio. A costoro era dunque fatto divieto di giovare dell'attività di accattonaggio del minore, di acconsentire alla stessa o tollerare che altri se ne avvantaggiasse, senza però richiedere - a differenza dell'art. 670 c.p. - la pubblicità del luogo. Il diverso contesto spaziale, la natura di reato autonomo e le pene accessorie della sospensione dell'esercizio della potestà o dell'ufficio qualora il reo fosse il genitore o il tutore lasciavano emergere una qualche considerazione per l'interesse dei minori o non imputabili<sup>22</sup>. Ancorché determinante una risposta sanzionatoria più severa, lo stesso non arrivava tuttavia a tangere l'oggetto giuridico della norma, individuato in continuità con l'articolo precedente ora nell'ordine pubblico ora nel sentimento di pietà<sup>23</sup>.

L'apparato sanzionatorio predisposto nei confronti delle condotte di accattonaggio risultava poi corroborato dall'inclusione dei mendicanti tra le categorie soggettive annoverate dalle contravvenzioni di ingiustificato possesso di chiavi alterate e di valori *ex artt.* 707 e 708 c.p.<sup>24</sup>. Alla medesima logica risultavano

<sup>20</sup> COSSEDDU, *op. cit.*, § 6; ORLANDI, *op. cit.*, § 10, anche grazie al raffronto con il contiguo art. 669 c.p., in cui le condotte di impiego di minori nell'esercizio di mestieri girovaghi poste in essere dal genitore o dal tutore nei confronti dei minori erano contemplate all'interno del medesimo articolo e senza alcun aggravamento sanzionatorio.

<sup>21</sup> Diretti precedenti storici sono l'art. 445 del codice sardo, per cui «I genitori o tutori, che presteranno i loro figli od amministrati perché altri se ne serva come mezzo al mendicare, saranno puniti col carcere estensibile a tre mesi, e coll'ammonizione», così come l'art. 456 del codice Zanardelli: «Chiunque permette che una persona minore dei quattordici anni, soggetta alla sua potestà o affidata alla sua custodia o vigilanza, vada a mendicare o che altri se ne valga per mendicare, è punito con l'arresto sino a due mesi e con l'ammenda sino a lire trecento; e, in caso di recidiva nello stesso reato, l'arresto è da due a quattro mesi».

<sup>22</sup> SABATINI, *op. cit.*, 522; COSSEDDU, *op. cit.*, § 6; ORLANDI, *op. cit.*, § 3.

<sup>23</sup> PANAGIA, *op. cit.*, 103.

<sup>24</sup> Anche tale ulteriore presidio sanzionatorio si pone invero in assoluta continuità con le precedenti codificazioni. Così, il codice del 1859 prevedeva che Art. 448: «I mendicanti, gli oziosi, i vagabondi, od altre persone sospette, le quali saranno trovate in qualunque maniera travestite, o saranno colte con scalpelli, lime, grimaldelli, succhielli, od altri ferri od ordigni atti a forzare porte, finestre, steccati o recinti, o a dar modo di penetrare nelle case, botteghe o stalle o magazzini, qualora non giustifichino una legittima attuale destinazione di tali oggetti, saranno per questo solo fatto puniti con carcere da sei mesi a tre anni. / Se tali individui sono stati sorpresi di nottetempo con alcuno degli oggetti sopra indicati, la pena sarà del carcere non minore id due. / Se furono colti in qualsiasi tempo con alcuno di quegli oggetti e con armi proprie, la pena sarà della reclusione.». Art. 449: «Le persone suddette saranno punite col carcere da tre mesi a due anni se si troveranno presso delle medesime generi, od altri effetti, o somme di danaro non confacenti al loro stato e condizione, quando non ne giustifichino la legittima provenienza». Art. 451: «Le pene stabilite dal presente capo contro le persone che portano falsi certificati, falsi passaporti o fogli di via, saranno aumentate di uno o di due gradi quando siano applicate alle persone

ascrivibili anche le limitazioni poste dall'art. 156 TULPS rispetto alle attività di colletta e questua<sup>25</sup>, che vietavano ogni attività di raccolta fondi posta in essere senza la licenza del questore e ne subordinavano la concessione al ricorrere di specifiche finalità puntualmente individuate<sup>26</sup>. Al di là delle differenze enucleabili tra tali pratiche e l'accattonaggio<sup>27</sup>, la disposizione (collocata significativamente chiusura del capo dedicato, tra gli altri, ai mendicanti)<sup>28</sup> realizzava una ulteriore anticipazione di tutela con funzione ostativa rispetto ad ogni surrettizia rivivificazione della mendicizia<sup>29</sup>. Di per sé afferente al piano amministrativo, il divieto era inoltre penalmente presidiato dalla contravvenzione di cui all'art. 17 TUPLS, volto a reprimere con l'arresto fino a tre mesi ogni trasgressione alla legge di pubblica sicurezza non altrimenti sanzionata. Infine, a dispetto della natura meramente contravvenzionale dell'illecito, i condannati per mendicizia venivano espressamente esclusi dall'esercizio di

---

indicate nelle tre sezioni di questo Capo». Similmente, per l'art. art. 492 del codice Zanardelli, «Chiunque, essendo stato condannato per mendicizia, ovvero per furto, rapina, estorsione, ricatto, truffa o ricettazione, è trovato in possesso di danaro od oggetti non confacenti alla sua condizione, dei quali non giustifichi la legittima provenienza, è punito con l'arresto sino a due mesi. / Se sia colto in possesso di chiavi alterate o contraffatte o di strumenti atti ad aprire o sforzare serrature, dei quali non giustifichi la legittima attuale destinazione, è punito con l'arresto sino a due mesi; e da due a sei mesi, se il fatto avvenga di notte. / Il danaro e gli oggetti si confiscano».

<sup>25</sup> BONI, *op. cit.*, 114 ss.

<sup>26</sup> L. 18 giugno 1931 n. 773, art. 156: «Salvo quanto è disposto in materia ecclesiastica, non possono essere fatte, senza licenza del questore, raccolte di fondi o di oggetti, collette o questue, nemmeno col mezzo della stampa o con liste di sottoscrizione. / La licenza può essere concessa soltanto nel caso in cui la questua, colletta o raccolta di fondi o di oggetti, abbia scopo patriottico o scientifico ovvero di beneficenza o di sollievo da pubblici infortuni. / Nella licenza sono determinate le condizioni e la durata di essa». La disposizione è stata abrogata dall'art. 3 L. 18 novembre 1981 n. 659, nell'ambito della riforma del contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici.

<sup>27</sup> Per SABATINI, *Colletta e questua*, in *Noivissimo Digesto it.*, III, Torino, 1959, 487; CORTESE, *Colletta*, in *Enc. dir.*, Milano 1960, vol. VII, 388 e DE MEO, *Rassegna di giurisprudenza in tema di questua*, in *Iustitia*, 1976, 88 la colletta si distinguerebbe dalla mendicizia per il fine benefico di carattere superindividuale, laddove la seconda perseguirebbe il personale ristoro da una condizione di indigenza. *Contra* PANAGIA, *op. cit.*, 100 s., per cui la distinzione tra colletta e mendicizia non potrebbe desumersi dal solo scopo collettivo (potendo anche l'accattono agire per il soddisfacimento dei bisogni di una comunità più o meno ampia) ma dovrebbe considerare anche l'esistenza di una organizzazione di persona e mezzi e, soprattutto, nella trascendenza dello scopo rispetto ai bisogni dell'organizzazione. Per BONI, *cit.*, 123 s. invece, stante la sostanziale identità, mendicizia e questua si differenzierebbero per le sole modalità esteriori. Sul punto anche DEL RE, *Questua, colletta e mendicizia: dalla repressione del parassitismo alla garanzia costituzionale di libera scelta di vita*, in *Giur. cost.*, 1982, 454.

<sup>28</sup> Identica collocazione a chiusura del capo dedicato ai mendicanti aveva l'art. 84 r.d. 30 giugno 1889 n. 6144, diretto precedente storico dell'art. 156 TULPS.

<sup>29</sup> SABATINI, *ibid.*; CORTESE, *op. cit.*, 391. In senso parzialmente analogo, Corte cost., 26 gennaio 1957, n. 2 che, ritenendo compatibili le limitazioni alla raccolta di collette con le libertà costituzionali, mette in luce come tale disciplina fosse finalizzata «ad evitare le molestie, le velate e fastidiose coercizioni, e talvolta anche le frodi che possono verificarsi in occasione della pubblica raccolta di fondi».

alcuni *munera* pubblici, quali ad esempio l'appaltatore di imposte di consumo o gli altri uffici inerenti agli enti locali<sup>30</sup>.

3. *La problematica compatibilità con le diverse declinazioni del principio di solidarietà.* L'intero complesso normativo delineato dal legislatore degli anni Trenta è risultato tuttavia stridente con la diversa sensibilità ed i connessi principi consacrati nella tavola costituzionale. L'assoluta intransigenza nei confronti del fenomeno dell'accattonaggio si appuntava difatti non tanto su un fatto materiale obiettivamente antigiuridico quanto sulla una condotta di vita dissonante e percepita come pericolosa, dando così vita ad una tipizzazione soggettiva assai vicina al diritto penale d'autore<sup>31</sup>.

Il primo profilo problematico della disciplina *de qua*, risolto già *ab antiquo* dalla Corte costituzionale, riguardava l'inclusione dei condannati per mendicizia tra gli autori dei citati reati di sospetto deputati a prevenire i reati contro il patrimonio. L'inconferenza di tale finalità con la diversa *ratio* del reato di mendicizia (volto a prevenire «molestie e coercizioni») ha dunque portato la Consulta ad espungere tale irragionevole parificazione tra categorie soggettive eterogenee, in contrasto con l'art. 3 Cost.<sup>32</sup>.

Più complesse invece le vicende legate alla contravvenzione di cui all'art. 670 c.p.: plurime istanze di riconsiderazione critica hanno difatti determinato una lunga teoria di questioni di costituzionalità, pervase da molteplici tensioni dialettiche sovrapposte e non sempre immediatamente distinguibili. Le diverse censure mosse dai giudici rimettenti e le eterogenee risposte formulate dalla Consulta (con un vivace contrappunto tanto rispetto alle prospettazioni dei giudici *a quibus* quanto tra gli stessi arresti del giudice costituzionale) danno luogo ad un filone giurisprudenziale quanto mai composito e sfuggente. Tale complessità, apparentemente irriducibile, sembra tuttavia risolversi mettendo in evidenza il *fil rouge* che avvince tutte le diverse pronunce, individuabile nel principio solidaristico quale parametro di costituzionalità evocato (direttamen-

<sup>30</sup> Rispettivamente art. 77 r.d. 14 settembre 1931 n. 1175, t.u. per la finanza locale e art. 8 r.d. 3 marzo 1934 n. 383, t.u. della legge comunale e provinciale. Su tali ipotesi, BALOCCHI, *Mendicizia (dir. amm.)*, cit., 93 s. *sub nota* 4.

<sup>31</sup> Sulla recente rivitalizzazione del tipo d'autore sotto la nuova veste di diritto penale del nemico, DONNI, *Il diritto penale di fronte al "nemico"*, in *Cass. pen.*, 2006, 2, 735; PAGLIARO, *"Diritto penale del nemico": una costruzione illogica e pericolosa*, in *Cass. pen.*, 2010, 6, 2460; PALAZZO, *Nemico-nemici-nemico: una sequenza inquietante per il futuro del diritto penale. Relazione introduttiva*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, 2, 698; FORNASARI, *Osservazioni rapsodiche su tre diramazioni del diritto penale del nemico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, 2, 1048, anche in riferimento all'odierno art. 669 *bis* c.p., su cui *infra*.

<sup>32</sup> Corte cost., n. 110 del 1968 e Corte cost., n. 14 del 1971.

te o in via mediata) in tutte le diverse sfaccettature.

Espressamente enunciato all'art. 2 Cost. accanto al principio personalistico e quello pluralistico<sup>33</sup>, il principio di solidarietà rappresenta il punto di approdo di un processo di sedimentazione che, dalla matrice etico-religiosa si è tradotto dapprima sul piano politico (emergendo nel dibattito pubblico in riferimento ad alcune direttrici politiche) e, da ultimo, nella dimensione più propriamente giuridica. All'originaria concezione cristiana della solidarietà si sono progressivamente affiancate anche accezioni di stampo laico e socialista, facenti leva sull'impegno autoresponsabile dei singoli per il miglioramento della società e sul vincolo che unisce i diversi attori sociali verso il conseguimento di uno scopo comune, costituendo così un fattore di coesione e sviluppo complessivo<sup>34</sup>. Di qui, il passaggio sul piano più propriamente giuridico è stato condensato nel riferimento ai *doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*, afferente alla dimensione cogente e deontologica della solidarietà quale fonte di doveri imposti per l'integrazione e la perequazione delle differenze all'interno del corpo sociale, con alcune significative specificazioni all'interno dello stesso testo costituzionale<sup>35</sup>. La formula prescelta non vale però ad esaurirne il contenuto assiologico: a tale nucleo semantico si affianca difatti un'altra accezione che, deposto il carattere della doverosità, intende la solidarietà quale espressione libera e spontanea della socialità umana, posta in essere singolarmente o in forma associata per il rafforzamento dei legami sociali e il perseguimento del bene comune al di fuori di ogni imposizione normativa<sup>36</sup>. D'altro canto, la solidarietà, doverosamente imposta o liberamente prestata che sia, non emerge solo sul piano orizzontale dei rapporti *inter privatos* ma trova espressione anche in una dimensione più propriamente pubblicistica (detta anche paterna o istituzionale): la stretta connessione con il principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3 co. 2, legittimante il ricorso ad azioni positive volte a rimuovere le diseguaglianze economiche e sociali, assegna alla solidarietà anche una connotazione verticale fondante il doveroso impegno dello Stato per il perseguimento di condizioni di effettiva parità tra i consociati<sup>37</sup>.

Il principio solidaristico percorre dunque l'intera trama dei rapporti sorti all'intero dell'ordinamento, intercorrendo nelle relazioni tra singoli, in quelle

<sup>33</sup> ROSSI, *sub art. 2*, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, 2004, § 1.

<sup>34</sup> GIUFFRÈ, *Solidarietà*, in *Digesto pubbl.*, 2021 §§ 1-2.

<sup>35</sup> ROSSI, *op. cit.*, §§ 2.3 - 2.3.1; PIZZOLATO - BUZZACCHI, *Doveri costituzionali*, in *Digesto pubbl.*, 2008 § 2.

<sup>36</sup> ROSSI, *op. cit.*, §§ 2.3 e 2.3.2; GIUFFRÈ, *op. cit.*, § 6; PIZZOLATO - BUZZACCHI, *op. cit.*, § 3.

<sup>37</sup> ROSSI, *op. cit.*, §§ 2.3.2 - 2.3.3; GIUFFRÈ, *op. cit.*, § 5.

tra singoli e formazioni sociali nonché tra privati (singoli o associati) e poteri pubblici<sup>38</sup>. Tale pluralità di estrinsecazioni trova compiuta espressione nelle varie questioni di costituzionalità sorte in riferimento alla contravvenzione di mendicizia, involgendo non soltanto la *Grundnorm* di cui all'art. 2 ma, primariamente, alcune delle tante specificazioni disseminate all'interno della Carta costituzionale.

3.1 *Il diritto all'assistenza sociale*. La prima articolazione del principio solidaristico a venire in rilievo è il diritto all'assistenza sociale *ex art. 38 Cost.*<sup>39</sup>, invocato nelle diverse accezioni recepite nei vari commi della disposizione già nei primi incidenti di costituzionalità sull'art. 670 c.p.

Emerge, in primo luogo, la concezione spontanea e orizzontale del principio di solidarietà sottesa alla libertà di assistenza privata di cui all'art. 38 ult. co., volto a legittimare la tradizionale assistenza c.d. istituzionale accanto al primario ruolo assunto dall'assistenza legale<sup>40</sup>. Tale libertà, secondo due laconiche ordinanze del Pretore di Lucca<sup>41</sup>, e un'analogo ordinanza del Tribunale per i Minori di Palermo<sup>42</sup>, sarebbe stata indirettamente e illegittimamente limitata proprio dall'art. 670 c.p., considerato rispettivamente nell'ipotesi aggravata e nella forma base di cui al primo alinea.

La diversa accezione di solidarietà quale dovere vigente nei rapporti verticali tra Stato e cittadini è stata invece evocata nella più elaborata questione sollevata dal Pretore di Milano tramite il riferimento alla libertà positiva sancita dall'art. 38 co. 1 e 4 Cost<sup>43</sup>; la norma recepisce una concezione dinamica ed effettiva dei diritti e riflette un'idea di solidarietà ampia, fondata sul valore dell'essere umano in quanto tale ed estesa all'intera collettività<sup>44</sup>. Affrancandosi dalle impostazioni ottocentesche e corporativistiche di stampo mutualistico-assicurativo, il riconoscimento dell'assistenza legale si traduce nel garantire a tutti i cittadini inabili al lavoro e in condizioni di bisogno il diritto di fruire dei mezzi di sussistenza necessari al proprio sostentamento e al godimento dei

<sup>38</sup> GIUFFRÈ, *op. cit.*, *sub nota* 92.

<sup>39</sup> MAZZIOTTI DI CELSO, *Assistenza (profili cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, vol. III, 753, che rintraccia la *ratio* della norma nell'eguale godimento dei diritti fondamentali *ex artt. 2 e 3 Cost.*; BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto pubbl.*, 2012, § 12.

<sup>40</sup> DE SIERVO, *Assistenza e beneficenza privata*, in *Digesto pubbl.*, 1987.

<sup>41</sup> Pret. Lucca, 21 febbraio 1959, Beldini, in *Gazz. uff.* 21 marzo 1959 n. 70; Pret. Lucca, 7 marzo 1959, Rufo, in *Gazz. uff.* 24 aprile 1959 n. 99.

<sup>42</sup> Trib. min. Palermo, 7 luglio 1959, Bono, in *Gazz. uff.* 31 ottobre 1959 n. 264.

<sup>43</sup> Pret. Milano, 13 gennaio 1964, Ruggieri, in *Gazz. uff.* 11 aprile 1964 n. 91.

<sup>44</sup> PERSIANI, *sub art. 38*, in *Comm. cost. Branca*, 1975, 9, 234 ss.; VIOLINI, *sub art. 38*, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, 2004 § 2.6.1

diritti fondamentali in condizioni di eguaglianza<sup>45</sup>. Tale rilevante cambiamento è stato dunque valorizzato dal giudice remittente sulla scorta del nesso di necessaria presupposizione ravvisato tra le norme assistenziali e l'art. 670 c.p: costituendone «giustificazione logica e giuridica», tali rilevanti modificazioni «non possono non influire sulla configurazione, sulla portata e, in genere, sul significato dell'incriminazione in esame». Così, se il potenziamento degli obblighi di assistenza da parte del legislatore fascista aveva determinato l'estensione dell'ambito applicativo della contravvenzione di mendicizia, il carattere ancora discrezionale delle prestazioni previste dall'art. 154 TUEL fondava una «pretesa giuridica assistenziale piuttosto labile», inidonea in caso di inadempimento ad integrare una causa di esclusione del reato. Specularmente, il carattere cogente delle prestazioni assistenziali che l'art. 38 co. 4 demanda all'organizzazione statale con funzione perequatrice rispetto alle diseguaglianze sociali avrebbe invece inciso sull'ambito di operatività della norma, importando la non punibilità dell'accattonaggio praticato da soggetti, inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi necessari per vivere, esclusi dal diritto al mantenimento e all'assistenza sociale per l'inadempimento degli organi statuali. Il dubbio sul carattere precettivo o programmatico dell'art. 38 Cost., tuttavia, ha condizionato l'individuazione del percorso da seguire per addivenire a tale esito: se nel primo caso, ravvisando una parziale abrogazione tacita ex art. 15 delle preleggi a favore dei soggetti di cui all'art. 38 co. 1 Cost., sarebbe stata bastevole una interpretazione correttiva della fattispecie incriminatrice, nella seconda ipotesi l'intervento della Corte sarebbe risultato indefettibile.

Sennonché, tutte le questioni di costituzionalità sollevate in riferimento all'art. 38 Cost. sono rimaste senza esito: è la sentenza del 1959 n. 51<sup>46</sup>, in particolare, a prendere più esplicita posizione in riferimento alle censure mosse dal giudice lucchese rilevando una assoluta eterogeneità tra il bene giuridico tutelato dalla norma, individuato nella «tranquillità pubblica con qualche riflesso sull'ordine pubblico», e la libera assistenza dei bisognosi, riflesso di «supreme esigenze sociali di solidarietà e di giustizia». Al contempo, la pronuncia ha escluso che l'accattonaggio potesse costituire una delle modalità di esercizio della libertà di assistenza privata, ponendosi al di là dei limiti interni della previsione costituzionale. Conclusa sbrigativamente l'analoga questione sollevata dal giudice panormita richiamandosi alla sentenza di rigetto intervenuta *medio tempore* (senza considerare le specificità della diversa fattispecie di cui

<sup>45</sup> GIUFFRÈ, *op. cit.*, § 5.

<sup>46</sup> Corte cost. sent. 21 novembre 1959, n. 51, in *Foro it.*, 1959, I, 1814.

al primo alinea)<sup>17</sup>, anche la questione sollevata dal pretore meneghino è stata dichiarata inammissibile poiché intesa – secondo una lettura invero oltremodo formalistica – quale mera questione ermeneutica della fattispecie incriminatrice e non autentica valutazione di legittimità costituzionale<sup>18</sup>.

Complessivamente, comunque, è stato messo in luce come il tentativo di desumere l'asserita libertà di mendicare dall'art. 38 co. 5 Cost. discendesse da una serie di deduzioni logiche in senso ampliativo nient'affatto scontate: ammesso che la libertà di assistenza privata possa espletarsi non solo tramite una organizzazione stabile e continuativa ma anche con interventi puntuali e occasionali come l'elargizione di elemosine, è opinabile che tale facoltà si estenda automaticamente fino a ricomprendere il corrispondente diritto di sollecitarle. Anche in tal caso, tuttavia, la contravvenzione in esame non avrebbe precluso ogni richiesta di privata assistenza ma si sarebbe limitata a introdurre una legittima regolamentazione escludente la sola modalità dell'accattonaggio<sup>19</sup>. Quanto alle diverse censure sollevate in riferimento all'art. 38 co. 1 e 4, la mancanza di una qualsivoglia considerazione nel merito avrebbe condotto, di lì a qualche anno, a richiamare nuovamente i doveri assistenziali tra le pieghe motivazionali di nuove censure di legittimità, di per sé incentrate su una diversa specificazione del principio solidaristico.

3.2. *Il dovere di prestare attività lavorativa.* Nelle questioni di costituzionalità sollevate a metà degli anni '70, in effetti, la fattispecie di mendicizia è stata rapportata alla diversa dimensione del principio di solidarietà contemplata dall'art. 4 co. 2 Cost. in riferimento al dovere di prestare attività lavorativa. Tale dovere, operante in una dimensione orizzontale tra i singoli cittadini, accoglie un'accezione ampia di *lavoro* quale attività socialmente utile, funzionale all'affermazione della personalità umana a prescindere da una diretta utilità economica<sup>20</sup>; lo stesso assume pertanto una valenza più propriamente etica quale richiamo all'*affectio societatis* e al perseguimento dell'interesse generale, realizzabile mediante lo spontaneo adempimento del soggetto<sup>21</sup>,

<sup>17</sup> Corte cost., n. 26 del 1960.

<sup>18</sup> Corte cost., n. 116 del 1964.

<sup>19</sup> CRISAFULLI, *Libertà costituzionale di accattonaggio? Questione di costituzionalità o questione di interpretazione ed applicazione di norme*, in *Giur. cost.*, 1964, 1185.

<sup>20</sup> PROSPERETTI, *Lavoro (fenomeno giuridico)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, vol XXIII, 328; MAZZIOTTI DI CELSO, *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, vol XXIII, 338; PIZZOLATO - BUZZACCHI, *op. cit.*, § 5.

<sup>21</sup> MAZZIOTTI DI CELSO, *ibid.*, 328; PROSPERETTI, *op. cit.*, 335.

senza alcuna coazione normativamente imposta<sup>52</sup>. Diverse, tuttavia, le letture della norma e la conseguente ricostruzione del rapporto con l'art. 670 c.p. proposte dalle ordinanze di remissione avanzate dai Pretori di La Spezia<sup>53</sup> e Pietrasanta<sup>54</sup>, chiaramente influenzate dai mutamenti ideologici e sociali propri di quegli anni (come evincibile dai riferimenti ora alla *beat generation* ora al problema della disoccupazione involontaria).

La ricostruzione del giudice spezzino muove dalla considerazione del carattere non cogente del dovere di prestare attività lavorativa di cui all'art. 4 Cost. che, al pari di ogni altra attività eticamente o spiritualmente connotata, presupporrebbe la libera accettazione del singolo. Non potendosi rintracciare in tale norma il fondamento della contravvenzione in esame, la *ratio* della fattispecie di mendicizia è stata dunque investigata anche alla luce del nuovo significato assunto da tali condotte nella mutata realtà sociale. Al di là dei casi di estremo bisogno, difatti, le pratiche di mendicizia sarebbero divenute un mezzo comunicativo per esprimere nuove ideologie che negavano il valore del lavoro quale momento culminante dell'inserimento nel «sistema» sociale, percepito come imposto ed estraneo. Significativo risulta pertanto il riferimento alla «nuova concezione di solidarietà» che tali impostazioni ideologiche avrebbero cercato di elaborare, rifuggendo dal principio di retribuzione (con i tradizionali corollari di doverosità) e aprendosi verosimilmente alla dimensione fraterna e spontanea pur sottesa all'istanza solidaristica. Semmonché, a prescindere dalle specifiche motivazioni sottese alle condotte di accattonaggio, le stesse non avrebbero avuto alcuna concreta attitudine offensiva: esclusa ogni incidenza sui beni del patrimonio o della quiete individuale, la norma sarebbe risultata superflua anche rispetto alla tutela della tranquillità e della pace sociale, per nulla attinti dalle condotte di mendicizia semplice o, per i casi di cui all'art. 670 co. 2 c.p., più adeguatamente presidiati da altre fattispecie incriminatrici<sup>55</sup>. Propugnando l'obbligatorietà dell'attività lavorativa in realtà non costituzionalmente imposta e avversando l'ideologia di ben definiti gruppi sociali lontani dagli schemi retributivi (come zingari, *beatniks* ecc.), l'incriminazione sarebbe stata funzionale solo alla repressione del dissenso in

---

<sup>52</sup> MAZZIOTTI DI CELSO, *ibid.*, 327; CARIOLA, *sub art.* 4, in *Comm. cost. Bifulco-Celotto-Olivetti*, 2004, § 2.6, per i quali il dovere non sarebbe coercibile, eseguibile in forma specifica o sanzionabile in caso di violazione. *Contra* PROSPERETTI, *ibid.*, per cui l'inadempimento (comunque non cercibile) darebbe luogo a conseguenze negative anche sul penalistico, come la negativa valutazione delle condizioni sociali ex art. 133 co. 2 c.p. (su cui CARNELUTTI, *Lezioni di diritto penale*, I, Milano, 1943, 73).

<sup>53</sup> Pret. La Spezia, 16 marzo 1972, Morelli *et alii*, in *Gazz. uff.* 27 settembre 1972 n. 254.

<sup>54</sup> Pret. Pietrasanta, 3 novembre 1972, Balloni, *Gazz. uff.* 9 maggio 1973 n. 119.

<sup>55</sup> Quali gli artt. 610, 612, 640 e 660 c.p.

contrasto con il principio personalistico (desunto anch'esso dall'art. 2 Cost.) quale diritto di ogni essere umano di esprimere, come singolo o quale membro della collettività, i tratti caratteristici del proprio essere.

Antitetica risulta invece la lettura dell'art. 4 co. 2 Cost, e dei conseguenti rapporti con la contravvenzione di mendicizia, fornita dal Pretore di Pietrasanta: la centralità dell'attività lavorativa nell'impianto costituzionale (art. 1) e la doverosità della stessa avrebbero ostato alla positiva considerazione dell'accattonaggio, indulgendo in caso contrario al parassitismo e alla passività morale. Nella predisposizione degli strumenti repressivi, tuttavia, l'art. 670 c.p. avrebbe travalicato quegli stessi limiti (il rispetto delle proprie possibilità o della propria scelta) contemplati dal dovere costituzionale, determinando così un contrasto ulteriormente acuito dalla concreta ineffettività degli strumenti di assistenza sanciti dall'art. 38 Cost<sup>56</sup>. Tale inadempimento da parte degli organismi pubblici preposti avrebbe dunque fatto della mendicizia un mezzo di sostentamento necessario soprattutto per disoccupati involontari non inabili al lavoro (esemplificati in vecchi, analfabeti, malati cronici non gravi, detentori di abilità tecniche obsolete non più richieste dal mercato). Non considerando la limitata operatività del dovere solidaristico imposto dall'art. 4 co. 2 nei riguardi di tali categorie, la denunciata fattispecie avrebbe dunque dato vita ad una tutela penale eccessiva e non proporzionata<sup>57</sup>.

Con sentenza del 1975, tuttavia, la Corte ha ritenuto entrambe le questioni infondate<sup>58</sup>: rifacendosi alla precedente giurisprudenza costituzionale sull'art. 2 quale fondamento dei diritti inviolabili dell'uomo e sulle relative limitazioni per la tutela dell'ordine sociale, la pronuncia ha negato che la repressione dell'accattonaggio pregiudicasse alcun diritto fondamentale, non sostanzandosi neppure in una indiretta coercizione dell'attività lavorativa. Rispetto all'obbligo di adempiere tale dovere nei limiti delle proprie possibilità ed all'ineffettività dei mezzi di assistenza predisposti dall'art. 38 Cost., richiamati dalla seconda ordinanza, la sentenza ha invece proposto una interpretazione costituzionalmente orientata non della denunciata fattispecie ma della scriminante di cui all'art. 54 c.p., la cui applicazione veniva sistematicamente negata

---

<sup>56</sup> Già denunciata dall'ordinanza del Pretore di Milano, su cui *supra*, § 3.1.

<sup>57</sup> L'ordinanza denunciava altresì il contrasto con l'art. 3 Cost per il più severo trattamento sanzionatorio rispetto all'art. 660, c.p. di cui l'art. 670 c.p. avrebbe costituito ipotesi speciale per il peculiare movente di profitto.

<sup>58</sup> Corte cost., n. 102 del 1975, su cui CERRI, *Indeterminatezza della questione di costituzionalità sollevata con riferimento ai diritti inviolabili - libertà di professione religiosa - mendicizia*, in *Giur. cost.*, 1975, 2661 ss.; CAROLEO GRIMALDI, *Latitudine dell'accattonaggio necessitato*, in *Giur. cost.*, 1976, 611 ss.; BALOCCHI, *Mendicizia vecchia e nuova*, cit., 3079 ss.

dalla giurisprudenza sulla scorta dello iato esistente tra lo stato di necessità ed il mero stato di bisogno in cui versavano i soggetti<sup>59</sup>. Caldeggiando il superamento di tale *rigido schematismo* alla luce degli artt. 4 e 38 Cost., la Corte ha ritenuto sussistente un concreto pericolo di un danno grave alla persona nei casi in cui un soggetto, fisicamente debilitato e privo di soggetti tenuti al suo sostentamento, non fosse in condizione di fruire di prestazioni assistenziali tempestive ed efficaci<sup>60</sup>.

3.3. *La dimensione spontanea del principio solidaristico.* Venti anni dopo, alcune ordinanze di remissione hanno nuovamente messo in discussione la legittimità costituzionale dell'art. 670 c.p. richiamandosi, stavolta, alla dimensione spontanea e libera da ogni imposizione della solidarietà desunta direttamente dall'art. 2 Cost. Già evocato dal Pretore di La Spezia in riferimento alla mendicizia ideologica, tale diverso modo di intendere la solidarietà risulta centrale nelle due ordinanze gemelle con cui il giudice fiorentino ha denunciato l'illegittimità del solo primo comma<sup>61</sup>. Oltre alle ipotesi di mendicizia molesta ex art. 670 co. 2 c.p., il remittente ha ravvisato una effettiva lesione della pubblica tranquillità e del pubblico decoro anche nei casi in cui la mendicizia semplice non derivasse da un effettivo stato di bisogno, violando così il doveroso adempimento degli obblighi lavorativi e fiscali gravanti su tutti i consociati. Nelle ipotesi di cui art. 670 co. 1 c.p. riconducibili ad un involontario stato di bisogno, invece, la mendicizia si sarebbe sostanziata in una «semplice e legittima richiesta di solidarietà altrui», limitata a sollecitare il sentimento di carità. La norma, creando un'indebita parificazione tra situazioni dissimili e ostando alla necessaria rimozione da parte dello Stato delle disegualianze sociali, avrebbe dunque infranto i principi solidaristici di cui agli artt. 2 e 3 co. 2 Cost.<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> *Ex multis*, Cass., 7 gennaio 1938, Guasti, in *Riv. pen.*, 1938, 1002 con nota critica di PERONACI, *Lo stato di necessità causato dall'indigenza, rispetto ai reati di accattonaggio e di furto*, Cass. 21 febbraio 1952, Giarratana, in *Giust. Compl. Corte Cass.*, 1952, I, 589; Cass., 4 dicembre 1958, in *Giust. pen.*, 1959, II, 395; Cass. 24 maggio 1961, in *Giust. Pen.*, 1962, II, 81.

<sup>60</sup> Cass. 18 gennaio 1983, in *Cass. Pen. mass. Ann.*, 1984, 1675, mass. n. 1151 che, recependo le indicazioni della Consulta, ha riconosciuto la sussistenza dell'art. 54 c.p.

<sup>61</sup> Pret. Firenze, uff. Gip, ord. 11 novembre 1994, in *Gazz. uff.* 1 febbraio 1995 n. 5; Pret. Firenze, uff. Gip, ord. 3 febbraio 1995, in *Gazz. uff.* 31 maggio 1995 n. 23. Altre quattro identiche ordinanze, prese in esame dalla Consulta dopo la parziale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 670 co. 1, vennero dichiarate manifestamente inammissibili (Corte Cost., n. 138 del 1996 e ord. n. 153 del 1996).

<sup>62</sup> L'ordinanza denunciava inoltre il contrasto con l'efficacia rieducativa della pena ex art. 27 co. 3 Cost., frustrata nel momento in cui il mendico agisce per sopperire ad un incolpevole stato di bisogno (determinato anche dalle carenze istituzionali): non apparendo rimproverabile, lo stesso non potrebbe trarre alcuno spunto di rivisitazione critica dall'irrogazione della sanzione.

Tali censure, unitamente a quelle formulate dal Pretore di Modena sez. Carpi sull'intera disposizione in punto di violazione dei principi di eguaglianza e sussidiarietà<sup>63</sup>, sono state prese in considerazione con il noto arresto n. 519 del 1995<sup>64</sup>. Pur esaminando espressamente solo la più ampia questione sollevata dal pretore modenese, la Corte ha attinto copiosamente alle argomentazioni del giudice toscano soprattutto rispetto alla violazione del principio solidaristico, qui riguardato nella sola dimensione fraterna e spontanea senza alcuna implicazione doverosa o verticale. Rispetto alla contravvenzione di mendicizia, il principio avrebbe svolto un ruolo ancipite, costituendo al contempo la ragione dell'incostituzionalità del primo alinea e la *ratio* legittimante il mantenimento della fattispecie di cui al capoverso.

Così, lo spontaneo afflato solidaristico che pervade le associazioni di volontariato, impegnatesi autonomamente a sopperire alle carenze dell'organizzazione statale, avrebbe palesato la mutata considerazione sociale di tali condotte, già ritenute pericolose per l'ordinata convivenza in forza di una tramontata assimilazione tra mendicizia e devianza. L'esiguità della prassi applicativa sarebbe stata «sintomo, univoco, di un'abnorme utilizzazione dello strumento penale»: sostanziandosi in una «semplice richiesta» di aiuto<sup>65</sup>, le pratiche di mendicizia non invasiva non avrebbero potuto porre seriamente in pericolo i beni giuridici tutelati, rendendo così il ricorso al magistero punitivo «in alcun modo necessitato». Richiamandosi al parametro della ragionevolezza ex art. 3 Cost. ma affrancandosi inusitatamente dalla tradizionale valutazione relazionale incentrata sul *tertium comparationis*<sup>66</sup>, l'iter logico argomentati-

<sup>63</sup> Pret. Modena sez. Carpi, 21 ottobre 1994, *Gazz. uff.*, 15 febbraio 1995 n. 7, secondo la quale la comminatoria editale dell'art. 670 c.p. sarebbe stata sproporzionata rispetto ad altre fattispecie (artt. 659, 660 e 726 c.p.) poste parimenti a tutela dell'ordine pubblico o della pubblica moralità, violando così l'art. 3 Cost.; alla luce del principio di sussidiarietà, inoltre, il fenomeno della mendicizia avrebbe potuto essere più efficacemente contrastato ricorrendo anche solo a sanzioni punitive amministrative.

<sup>64</sup> Corte cost., n. 519 del 1995, con nota di COLAIANNI, in *Foro it.*, 1996, 1148 ss. Sulla pronuncia, altresì, FLORA, *op. cit.*; CECIONI - CIAPPI, *op. cit.*; CALLAIOLI, *op. cit.*; SALAZAR in *Riv. giur. scuola*, 1996, 1, 79; NUNZIATA, "Temer si dee di solo quelle cose ch'hanno potenza di fare altrui male" (Dante, *Inf.*, II, 88): sulla incostituzionalità del reato di mendicizia, previsto dall'art. 670, comma 1, c.p., in *Nuovo dir.*, 1996, 1, 121; TENCATI, *Solidarietà e difesa sociale nei confronti dei mendicanti*, in *Riv. pen.*, 1996, 1, 19; SPANGHER, *Incostituzionalità della mendicizia non invasiva*, in *Dir. pen. proc.*, 1996, 3, 163; ALGOSTINO, *La libertà di mendicare e il diritto a non essere costretti a mendicare*, in *Giur. it.*, 1996, 322; COLELLA, *Mendicizia non punibile e mendicizia ancora penalmente reprimibile*, *ivi*, 573; FERRARI DA PASSANO, *Due recenti sentenze sui poveri*, in *Civiltà cattolica*, 1996, 4, 38 ss.

<sup>65</sup> PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, in *Rivista del lavoro sociale*, 2009, 9, 2, 246 rileva criticamente come la Corte abbia trascurato di confrontarsi con le effettive modalità con cui la mendicizia viene sovente posta in essere: anche una *semplice richiesta* reiterata insistentemente da uno o più soggetti può difatti determinare una pressione psicologica idonea a turbare il vivere civile.

<sup>66</sup> Su tale profilo INSOLERA, *Il volto costituzionale dell'illecito penale: tra responsabilità legislativa e deci-*

vo seguito dalla Corte sembra in realtà fare leva su una opportuna considerazione dell'inoffensività della condotta<sup>67</sup>. Come già denunciato un ventennio innanzi dal Pretore di La Spezia, difatti, la stessa non risultava affatto idonea a ledere o mettere in pericolo l'interesse tutelato, derivando unicamente da un pregiudizio radicato ma privo di fondamento. La stessa giurisprudenza costituzionale, d'altro canto, ha successivamente messo in luce come tale incriminazione costituisse a ben vedere una ipotesi di diritto penale d'autore, incentrata sulla criminalizzazione di una situazione soggettiva di povertà ed emarginazione<sup>68</sup>, secondo una impostazione tristemente ricorrente anche in altre fattispecie codicistiche<sup>69</sup>.

Al contrario, lo stesso principio di cui all'art. 2, sempre inteso quale afflato solidaristico libero e spontaneo, avrebbe fondato la residua rilevanza penale delle condotte di cui all'art. 670 co. 2 c.p., lesò ogni qual volta il mendico avesse fatto artatamente ricorso a mezzi fraudolenti per sollecitare l'altrui pietà e condizionare la genuinità della prestazione caritatevole. Su tale possibile fondamento dell'incriminazione, qui fuggacemente tratteggiato, dovrà dunque tornarsi più attentamente in riferimento alle più recenti vicende inerenti alla repressione della mendicizia<sup>70</sup>.

4. *Il mutamento del substrato socio-criminologico in senso culturalmente orientato: la mendicizia dei rom.* La declaratoria di incostituzionalità della fattispecie di mendicizia semplice di cui all'art. 670 co. 1 c.p. ha determinato l'automatico mutamento della natura giuridica della disposizione di cui al secondo alinea, innalzata da semplice ipotesi circostanziale ad autonomo titolo di reato<sup>71</sup>. Tale tracotante elevazione è stata, però, poco più che effimera: quasi come impietosa nemesis, appena qualche anno più tardi la legge di depena-

---

*sioni della Corte Costituzionale*, in *Crit. dir.*, 1996, 51 e FLORA, *op. cit.*, 571.

<sup>67</sup> NUNZIATA, *op. cit.*, 125 ss.; FLORA, *op. cit.*, 671, che esclude si debordi in una valutazione politico-criminale sul merito dell'incriminazione.

<sup>68</sup> Corte cost., sent. 5 luglio 2010 n. 250, § 6.3. Già FLORA, *op. cit.*, 571 sottolineava il *deficit* di materialità del reato, volto a reprimere un modo di vivere per la tradizionale assimilazione tra mendicizia e pericolosità sociale.

<sup>69</sup> Paradigmatiche le ipotesi di furto lieve per bisogno e c.d. spigolatura abusiva ex art. 626 co. 1 n. 2 e 3 c.p., volte a reprimere condotte scarsamente offensive poste in essere per sopperire a condizioni miserrime.

<sup>70</sup> Vedi *infra*, § 7.

<sup>71</sup> SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana: uno schizzo di tappe e problemi*, in *Polis*, 2000, 3, 383. *Contra* FLORA, *op. cit.*, 570 che desume dalla differente considerazione fatta dalla Corte dei due commi dell'art. 670 l'originaria natura di reato autonomo anche della mendicizia molesta, ancorché disconosciuta da una erronea interpretazione tratlizia.

lizzazione ha travolto direttamente l'appena rinvigorita fattispecie segnando, almeno apparentemente, un'inedita differenziazione nel trattamento della mendicizia<sup>72</sup>. Se l'integrale *abolitio criminis* dell'art. 670 c.p. sembrava adesso implicare l'assoluta libertà di accattonaggio individuale<sup>73</sup>, l'art. 671 c.p., rimasto indenne all'unica questione di costituzionalità proposta con riguardo al trattamento sanzionatorio<sup>74</sup>, seguitava a vietare le sole condotte di mendicizia che vedessero coinvolti minori o altri soggetti vulnerabili.

Non per questo, però, il Cavaliere Don Eugenio avrebbe potuto riprendere a mendicare in pace: come già avvertito, l'analisi del solo dato positivo restituisce sovente un affresco per nulla realistico del trattamento effettivamente riservato alle condotte di accattonaggio. Di pari passo al depotenziamento degli strumenti repressivi ancorati ad un assetto socio-culturale ormai tramontato, i mutamenti intervenuti nel substrato socio-criminologico sotteso alle pratiche di mendicizia hanno fatto emergere istanze politico-criminali che, in antitesi con le scelte operate dalla Corte Costituzionale e dallo stesso Legislatore, miravano a ripristinare il perduto rigore repressivo<sup>75</sup>.

Un tempo posto in essere dagli strati più umili della popolazione, il fenomeno dell'accattonaggio è progressivamente scomparso tra i soggetti di nazionalità italiana grazie agli interventi a sostegno dei più bisognosi via via invertisi all'interno del moderno Stato sociale e al generale miglioramento delle condizioni di vita. Svanite anche le ipotesi di mendicizia ideologica<sup>76</sup>, già di per sé quantitativamente trascurabili, si è assistito ad uno slittamento della tipologia soggettiva di autore che oggi si identifica pressoché esclusivamente in soggetti di etnia rom<sup>77</sup>. Non si tratta, invero, di un fenomeno di recente emersione:

<sup>72</sup> L. 25 giugno 1999, n. 205, *Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario*, art. 18.

<sup>73</sup> *Contra* FONTANA, *Il reato di "accattonaggio" alla luce della recente depenalizzazione del codice penale*, in *Anm. it.*, 1999, 9, 1199 per il quale l'abrogazione dell'art. 670 c.p. avrebbe determinato l'espansione della contravvenzione sussidiaria ex art 17 TULPS a presidio del perdurante divieto di mendicizia ex art. 154 TULPS. Tale opinione è rimasta tuttavia isolata, ravvisandosi un'autentica *abolitio criminis* e non una *abrogatio sine abolitio*.

<sup>74</sup> App. Trieste, 31 ottobre 1996, Jovanovic, *Gazz. Uff.* 8 gennaio 1997 n. 2, che sollevava il contrasto dell'art. 671 c.p. con gli artt. 3 e 27 co. 3 Cost in punto di ragionevolezza e proporzionalità del minimo edittale rispetto all'art. 726 c.p. Ritenendo inconferente il *tertium comparationis* individuato, la questione è stata rigettata da Corte cost., ord. 17 dicembre 1997 n. 408.

<sup>75</sup> Sulle diverse cause della mendicizia (individuabili nella povertà, nei costumi zingari e nello stato di emarginazione dei migranti irregolari) e sui loro riflessi sulle frastagliate previsioni incriminatrici sia consentito far riferimento anche a SCIUTTERI, *Indigenza, cultura e immigrazione nel recente contrasto all'accattonaggio*, in *Foro it., Gli Speciali*, 2021, 3, 369 ss.

<sup>76</sup> BONI, *op. cit.*, n. 3-4, 398.

<sup>77</sup> ORLANDI, *op. cit.*, § 1.

attestata sin dal XV sec., allorché tali vagabondi mendicanti presentatisi sotto le mentite spoglie di sedicenti egiziani in pellegrinaggio fecero la loro comparsa in Europa<sup>78</sup>, la mendicizia degli zingari è stata oggetto di plurimi tentativi di contrasto pressoché ininterrotti. Ancora alla fine dell'Ottocento, una serie di circolari del Ministero dell'Interno ingiungeva ai Prefetti di impedire agli zingari l'accesso sul suolo nazionale e di espellere quelli che fossero riusciti a penetrarvi<sup>79</sup>. L'elemento discrezionale rispetto al passatosi coglie, allora, solo nella dimensione quantitativa assunta dall'accattonaggio rom, non più confuso con le altre forme di mendicizia ormai desuete e costantemente incrementato dall'arrivo di immigrati provenienti dall'Europa orientale appartenenti a tale etnia e adusi a tale pratica<sup>80</sup>.

Talmente ricorrente da essere ascritto al novero dei tratti culturali caratterizzanti tali gruppi<sup>81</sup>, il *mangel* gitano è stato oggetto di diverse letture quanto a origine e significato. Secondo alcuni l'accattonaggio rom non si informerebbe alla logica del dono, ricorrente nei rapporti interni al gruppo, ma alla diversa logica dello scambio caratterizzante le relazioni esterne alla comunità, risultando così assimilabile alle altre tradizionali attività lavorative<sup>82</sup>. A dispetto del carattere apparentemente gratuito, nella cultura rom il *mangel* sarebbe difatti contraddistinto da un coefficiente di corrispettività giacché non spontaneo, posto in essere in cambio di una preghiera benedicente e ottenuto mediante una serie di abilità apprese sin dall'infanzia (quali la postura, il tono della voce, il luogo e gli interlocutori prescelti)<sup>83</sup>. Altre ricostruzioni, invece, attenuano la valenza culturale della pratica riconoscendo nella stessa il retaggio di un *modus vivendi* di un popolo nomade che, a causa del progressivo processo di sedentarizzazione, ha via via perso le caratteristiche funzionali<sup>84</sup> ovvero, più prosaicamente, un *habitus* comportamentale consolidatosi nella relazione con

<sup>78</sup> PIASERE, *Antropologia sociale e storica della mendicizia zingara*, in *Polis*, 2000, 3, 409 ss.

<sup>79</sup> Circolari del Ministero dell'Interno del 16 agosto 1872, del 23 maggio 1879 e del 8 giugno 1879, su cui FIORI, *cit.*, 137 s.

<sup>80</sup> Tale mutamento emerge dalle vicende fattuali sottese agli incidenti di costituzionalità già analizzati: se fino alle questioni proposte negli anni '70 tutti gli autori sono cittadini italiani in condizioni di indigenza, tutti gli otto imputati delle vicende sottoposte allo scrutinio della Corte negli anni '90 appartengono al popolo zingaro. Sul punto anche SIMONI, *La mendicizia, gli zingari*, *cit.*, 383

<sup>81</sup> Ancorché non diffuso all'interno di tutte le comunità: MANCINI, *I rom tra cultura e devianza*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, 770.

<sup>82</sup> TAUBER, *L'"altra" va a chiedere. Sul significato del mangapen tra i sinti extraxaria*, in *Polis*, 2003, 3, 394; SALETTI SALZA, *I minori "nomadi" e le relazioni economiche e sociali con i gagè. Qualche riflessione sull'accattonaggio tra i romà*, in *Minori giustizia*, 2008, 3, 280 ss.

<sup>83</sup> PIASERE, *Antropologia*, *cit.*, 416 s.; ID., *I rom d'Europa, Una storia moderna*, Roma-Bari, 2009, 102, su cui ORLANDI, *op. cit.*, § 10.

<sup>84</sup> MANCINI, *op. cit.*, 770.

i non zingari quale risposta al processo di pauperizzazione del gruppo<sup>85</sup>. In ogni caso, l'ormai pressoché integrale coincidenza tra le pratiche di mendicizia ed i costumi tradizionali del popolo rom attribuisce a tali condotte una valenza eminentemente culturale in senso antropologico, costituendo le stesse un tratto identitario del gruppo quale modello di comportamento condiviso, adattivo e funzionale all'interazione sociale e al soddisfacimento dei bisogni fondamentali<sup>86</sup>. La progressiva emersione di tale dimensione, unita alla tradizionale rilevanza penale di tali condotte, permette di ricondurre oggi tali ipotesi entro il multiforme *genus* dei reati culturalmente motivati quale novero di incriminazioni volte a reprimere condotte, poste in essere prevalentemente da stranieri o gruppi minoritari, che risultano conformi ai valori sociali e/o giuridici del contesto di provenienza del soggetto<sup>87</sup>. Rispetto a tali ipotesi, il legislatore italiano ha assunto in generale un atteggiamento proteiforme, accostando interventi normativi ispirati ad una positiva valorizzazione della diversità culturale a discipline repressive di stampo assimilazionista. Rispetto al tema della mendicizia, tuttavia, tale ambivalenza lascia il posto ad una ispirazione politico criminale assolutamente coerente e univoca: perpetuando l'antico pregiudizio circa la pericolosità sociale di tali pratiche<sup>88</sup>, la nuova dimensione culturalmente condizionata non ha scalfito le consuete istanze repressive volte a contrastare anche le forme più blande e inoffensive di accattonaggio. Le stesse, sperimentate con particolare vigore anche sul contiguo versante amministrativistico, hanno finito per interessare nuovamente il settore penale dapprima tramite alcune ricorrenti applicazioni giurisprudenziali e, successivamente, mediante reiterati interventi del legislatore.

---

<sup>85</sup> PIASERE, *Antropologia*, cit., 418.

<sup>86</sup> Sul concetto di cultura in senso antropologico, *ex multis*, CRESPI, *Cultura e nella società multiculturale: riflessioni sociologiche*, Macerata, 2015; RUGGIU, *Il giudice antropologo*, Milano 2012; BASILE, *Immigrazione e reati culturalmente condizionati*, Milano 2010.

<sup>87</sup> Sul fenomeno dei reati culturalmente motivati, *ex multis*, BASILE, *op. cit.*; DE MAGLIE, *I reati culturalmente motivati. Ideologie e modelli penali*, Pisa 2010; BERNARDI, *Modelli penali e società multiculturale*, Torino 2006; ID., *Il "fattore culturale" nel sistema penale*, Torino 2010; PARISI, *Cultura dell'altro e diritto penale*, Torino 2010; PROVERA, *Tra frontiere e confini*, Napoli 2018; FORNASARI, *Nuove riflessioni sulle categorie dogmatiche del diritto penale davanti alla sfida del multiculturalismo*, in *Magistratura*, 2010, 24; GRANDI, *Diritto penale e società multiculturali: stato dell'arte e prospettive de iure condendo*, in *Ind. pen.*, 2012, 247.

<sup>88</sup> Il perdurante disordine sociale emerge non appena si consideri come la pubblicazione di una foto di un accattono senza celarne il volto possa assumere valenza diffamatoria ex art. 595 c.p. quale emblema di povertà e disordine cittadino talvolta commesso ad ambienti malavitosi (Cass. Sez. V, 30 gennaio 2012 (ud. 11 ottobre 2011) n. 3721, C.C., in *Giur. it.* 2012, 11, 2364, con nota di DEBERDARDI, *Sulla diffamazione commessa pubblicando la fotografia di un accattono*).

5. *La repressione amministrativa delle condotte di mendicizia*. L'ormai pressoché esclusiva coincidenza tra accattonaggio e marginalità, in special modo dei gruppi di etnia rom, consente di comprendere l'inedefesso afflato punitivo accompagnatosi alle pratiche di mendicizia: espunte dall'area di rilevanza penale, le stesse non hanno guadagnato l'agognata liceità divenendo invece immediatamente oggetto di repressione sul contiguo piano amministrativo.

L'esigenza di contrastare non tanto autentici fenomeni di criminalità quanto la percezione sociale di una minaccia incombente ed il relativo senso di insicurezza ha portato, a partire dagli anni '90, all'emanazione di un gran numero di provvedimenti sindacali anche al di là degli angusti limiti della disciplina in punto di ordinanze contingibili e urgenti<sup>89</sup>. Tale incipiente proliferazione di *microsistemi punitivi locali*<sup>90</sup>, icasticamente assimilati ad una sorta di *diritto penale municipale*<sup>91</sup>, ha dunque riguardato anche il contrasto all'accattonaggio, considerato non solo quale pratica molesta o invasiva ma financo nelle stesse forme della mendicizia semplice già espunte dal sistema penale ad opera della Corte costituzionale. Ancorché non finalizzati a fronteggiare un pericolo imprevedibile e soverchiante così come richiesto dal vecchio art. 54 co. 2 TUEL, tali provvedimenti venivano capziosamente ricondotti ad altri ambiti (primo tra tutti la circolazione stradale, asseritamente ostacolata dalla mendicizia)<sup>92</sup> ovvero emanati in palese difetto di una norma attributiva del potere<sup>93</sup>.

Legittimando tale prassi *praeter* o *contra legem*, la riforma del 2008<sup>94</sup> aveva ampliato i poteri del sindaco quale ufficiale di governo prevedendo, al nuovo art. 54 co. 4 TUEL, la possibilità di emanare ordinanze non solo in presenza dei tradizionali presupposti di contingibilità e urgenza ma *anche* quali prov-

<sup>89</sup> ROSSI, *Note a margine delle ordinanze sindacali in tema di mendicizia*, in *Regioni*, 2010, 1-2, 278 sub nota 4.

<sup>90</sup> SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, in *Dir. imm. citt.*, 2007, 3, 90.

<sup>91</sup> RUGA RIVA, *I lavavetri, la donna col burqa e il sindaco. Prove atecniche di "diritto penale municipale"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, 133 ss.

<sup>92</sup> In questo senso, ordinanza del Sindaco di Vicenza del 30 ottobre 2003, che vietava le condotte di accattonaggio quale ostacolo alla circolazione dei pedoni. Alla stessa logica si ispirava la richiesta di risarcimento del danno esistenziale avanzata nei confronti del Comune da parte di un cittadino che, quale utente della strada, lamentava la mancata repressione delle condotte di mendicizia poste in essere in prossimità dei semafori (rigetta per difetto di giurisdizione del giudice civile da Cass. civ., sez. un., sent. 2 luglio 2015 (ud. 23 giugno 2015) n. 13568, in *dejure.it*).

<sup>93</sup> ITALIA - BOTTINO, *Il potere di ordinanza del sindaco, in materia di "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana"*, nella giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali, in *Foro amm. Tar*, 2010, 9, 3022 ss.; MEOLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 6, 688. Per alcune esemplificazioni, PANTOZZI, *op. cit.*, 249 ss.

<sup>94</sup> D.l. 23 maggio 2008 n. 92, conv. con modificazioni con L. 24 luglio 2008 n. 125.

vedimenti di ordinaria amministrazione, non interinali ma permanenti, volti comunque a garantire l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana<sup>95</sup>. La definizione di queste nozioni, demandata ad un successivo decreto ministeriale<sup>96</sup>, ha espressamente incluso tra i fenomeni da prevenire e contrastare anche le condotte di mendicizia: mentre l'accattonaggio mediante l'impiego di minori e disabili figurava tra i fenomeni criminosi favoriti da *situazioni urbane di degrado o isolamento* (lett. a), l'accattonaggio molesto era inserito tra i comportamenti potenzialmente lesivi della pubblica decenza o della libera fruizione degli spazi pubblici (lett. e). Forti di un sicuro ancoraggio normativo, le ordinanze sindacali - ormai frequentissime - hanno preso in considerazione le pratiche dimendicizia in ogni forma e manifestazione, in riferimento a determinati contesti spaziali ovvero per l'intero territorio comunale<sup>97</sup>. Oltre a minacciare l'irrogazione di sanzioni punitive amministrative (in tendenziale contrasto con la riserva di legge posta all'art. 1 L. 689/1981<sup>98</sup>), le stesse miravano in alcuni casi ad attrarre nuovamente le condotte di mendicizia nell'alveo del diritto penale prospettando, in caso di trasgressione, l'integrazione dell'art. 650 c.p.<sup>99</sup>.

Tale assetto normativo, denso di profili problematici, è stato ben presto travolto dalle pronunce della Corte costituzionale. Una prima sentenza, resa in riferimento ad un conflitto di attribuzione, aveva ristretto l'ambito applicativo delle ordinanze *de qua* (tanto contingibili e urgenti quanto ordinarie) alla sola repressione e prevenzione dei reati senza alcuna interferenza con la polizia amministrativa locale, valorizzando a tal fine anche gli specifici riferimenti contenuti nelle premesse del decreto<sup>100</sup>. Poco dopo, una nuova questione di

<sup>95</sup> Mentre l'incolumità pubblica si identifica pacificamente con l'integrità fisica della popolazione, la sicurezza urbana (riferimento inedito e farraginosamente definito nel decreto) non costituirebbe una nuova materia ma una specificazione localistica del più generale concetto di ordine e sicurezza pubblica, sostanziandosi nel progressivo miglioramento della vivibilità dei centri urbani, della convivenza civile e della coesione sociale. Sul punto, MEOLI, *op. cit.*, 682 ss. e TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde e il disagio (sociale) della Corte*, in *Dir. amm.* 2011, 1, 55 ss.

<sup>96</sup> Ministero dell'Interno, decr. 5 agosto 2008, emanato ex art. 54 co. 4 *bis* TUEL.

<sup>97</sup> Per puntuali riferimenti alle singole ordinanze sindacali si rinvia a ROSSI, *Note a margine*, cit., *passim*. Sul punto anche PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, 2010, in *astrid-online*, 32 ss.; AA. VV., *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, 2009, in *cittalia.it*, 32 ss.; CANEPONI, *Poteri speciali ai sindaci per la sicurezza: ricognizione degli interventi nelle maggiori città italiane*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2008, 4, 163 ss.

<sup>98</sup> ROSSI, *Note a margine*, cit., 287.

<sup>99</sup> RUGA RIVA, *op. cit.*, *passim*; ITALIA - BOTTINO, *op. cit.*, 3030 e, specificamente, SALCUNI, *"Ondate" securitarie e "argini" garantistici: il declino della riserva di legge nelle (il)logiche scelte del pacchetto sicurezza*, in *Cass. Pen.* 2009, 6, 2671.

<sup>100</sup> Corte Cost., sent. 11 luglio 1999 n. 196, su cui BONETTI, *La prima interpretazione costituzionalmen-*

costituzionalità è stata sollevata dal Tar Veneto<sup>101</sup> nel giudizio di annullamento di ordinanza sindacale che vietava le forme di accattonaggio molesto sull'intero territorio comunale ad eccezione delle sole aree agricole<sup>102</sup>. Prescindendo qui delle censure mosse rispetto alle nuove ordinanze sindacali non contingibili e urgenti, in riferimento al contrasto all'accattonaggio la pronuncia (dopo un pertinente riferimento alla già citata sentenza 519/1995) richiamava il d.lgs. 215/2003 di attuazione della dir. 2000/43/CE sulla parità di trattamento tra le persone a prescindere dalla razza e dall'origine etnica. Le prescrizioni volte a vietare la mendicizia, difatti, ancorché apparentemente generali ed indirizzate alla totalità dei consociati, si sarebbero risolte in una discriminazione indiretta precipuamente indirizzata a migranti e minoranze etniche (nella specie, i rom) che secondo l'*id quod plerumque accidit* fanno più frequente ricorso a tale pratica. La sentenza resa dalla Consulta<sup>103</sup>, pur non tangendo direttamente la repressione dell'accattonaggio, ha comunque esplicitato effetti di rilievo rispetto al tema *de quo*: espunto dal testo dell'art. 54 co 4 TUEL l'avverbio «anche» e preclusa la possibilità di emanare ordinanze ordinarie, i sindaci possono seguitare a contrastare la mendicizia solo mediante i tradizionali provvedimenti *extra ordinem* subordinati al ricorrere dei presupposti di necessità e urgenza.

Successivamente, l'interpretazione della nozione di sicurezza urbana in riferimento alla sola prevenzione di condotte penalmente rilevanti, già affermata dal giudice costituzionale, è stata recepita dalle più recenti modifiche dell'art.

---

*te conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana: l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Giunte provinciali quali "ufficiali di Governo", l'afferenza alla sicurezza pubblica, tipologia e limiti, in Regioni, 2009, 6, 1403; TOMASO - GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi, ibid., 1421.*

<sup>101</sup> Tar Veneto, sez. III, ord. 22 marzo 2010, in *Questione giustizia*, 2010, 4, 202, con nota di PEPINO, *I sindaci, l'accattonaggio, la Costituzione*. Sulla pronuncia v. anche TURAZZA, *L'art. 54, comma 4, del t.u. enti locali al vaglio della Corte Costituzionale: un anche di troppo?*, in *Giur. cost.* 2010, 3, 2760 ss.; CASADONTE, *Poteri di ordinanza del sindaco in materia di accattonaggio*, in *Dir. imm. e citt.*, 2010, 3, 166 ss.

<sup>102</sup> Ord. Sindaco di Selvazzano Dentro del 19 novembre 2009. Un analogo provvedimento (ord. Sindaco di Crema del 13 maggio 2010) che vietava ogni forma di accattonaggio molesto sull'intero territorio comunale era stato sospeso nelle more dell'incidente di costituzionalità da Tar Lombardia, Brescia, ord. 1 ottobre 2010 n. 700 in *Guida enti loc.*, 2010, 45, 53 ss. con nota di ITALIA, *In gioco la legittimità del pacchetto sicurezza*.

<sup>103</sup> Corte Cost., sent. 7 aprile 2011 n. 115, su cui TROPEA, *Una rivoluzionaria sentenza restauratrice (in margine a Corte cost., n. 115/10)*, in *Dir. amm.* 2011, 3, 623; RISSOLIO, *Poteri di ordinanza del sindaco dopo la sentenza della corte costituzionale 4 aprile 2011*, in *Foro amm. - TAR*, 2012, 6, 2183; CARDONE, *Incostituzionalità della riforma delle ordinanze sindacali tra "presupposizione legislativa" e "conformità alla previa legge": un doppio regime per la riserva relativa?*, in *Giur. cost.*, 2011, 2, 2065.

54 TUEL: sostituendo l'assai discutibile rinvio a fonti subordinate con una compiuta specificazione degli ambiti di intervento, il legislatore del 2017 si è limitato a richiamare la prevenzione ed il contrasto dell'insorgenza dei fenomeni criminosi ivi incluso, naturalmente, anche l'accattonaggio mediante impiego di minori e disabili<sup>104</sup>. Nonostante tale limitazione rispetto al più ampio contenuto del decreto ministeriale, rimane il dubbio che l'anticipazione di tutela fisiologicamente inerente all'attività di prevenzione possa comunque involgere il contrasto delle condotte di mendicizia individuale (semplice o molesta) quale *præius* rispetto alle forme più insidiose e offensive del fenomeno.

Sul medesimo versante amministrativistico, d'altro canto, è d'uopo rilevare come le condotte di mendicizia invasiva siano state prese in considerazione al fine di applicare la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio da parte del questore, ex art. 2 d.lgs. 159 del 2011<sup>105</sup>. I casi postisi all'attenzione della giurisprudenza amministrativistica, antecedenti ai più recenti interventi del legislatore penale<sup>106</sup>, appalesano anch'essi la costante opera repressiva surrettiziamente posta in essere nei confronti delle pratiche di accattonaggio. Pur non potendo essere ricomprese tra gli elementi di fatto fondanti la presunta dedizione del soggetto alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica ex art. 1 co. 1 lett. c d.lgs. 159 del 2011 (stante l'intervenuta abrogazione dell'art. 670 c.p.), in presenza di altri precedenti di reato le condotte di mendicizia molesta sono state valorizzate quale elemento fattuale fondante il giudizio di pericolosità per la sicurezza pubblica richiesto dall'art. 2, con conseguente allontanamento del mendico dal comune di non residenza e divieto di ritorno per un periodo di anni tre anni<sup>107</sup>.

6. *La residua rilevanza penale delle pratiche di mendicizia.* Sul piano penalistico invece, prima ancora di vagliare i più recenti sviluppi di tali nostalgiche istanze di criminalizzazione dell'accattonaggio, risulta necessario prendere

<sup>104</sup> Art. 8, comma 1, lettera b), punto 1), del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 aprile 2017, n. 48. La formulazione introdotta dalla legge di conversione risulta più restrittiva rispetto all'originario testo del dl, laddove le attività di prevenzione e contrasto non riguardavano direttamente l'insorgere dei fenomeni criminosi ma era estesa alle *situazioni che favoriscono* l'insorgenza.

<sup>105</sup> SARCOLI, *Il foglio di via obbligatorio del questore: profili generali e casi particolari nella giurisprudenza*, in *Riv. polizia*, 2017, 1-2, 103 ss. e, in particolare, 131 ss.

<sup>106</sup> Vedi *infra*, § 7.

<sup>107</sup> Tar Torino, sent. 9 marzo 2016 n. 303, relativa ad una donna gravata da precedenti di polizia per il reato di furto, sorpresa a chiedere l'elemosina «in maniera insistente e aggressiva» nei confronti di persone anziane; Tar Perugia, sent. 25 marzo 2016 n. 287, inerente ad un soggetto che esercitava l'attività di parcheggiatore abusivo nei pressi di un nosocomio.

inconsiderazione gli altri strumenti di tutela offerti dall'ordinamento e impiegati con frequenza anche rispetto ad alcune ipotesi di mendicizia culturalmente connotata.

*Prima facie*, la progressiva caducazione dell'art. 670 c.p. sembrava aver determinato un *vulnus* nella tutela di interessi fondamentali: in primo luogo, il perduto rilievo penale delle condotte di mendicizia ostava all'applicazione dell'art. 611 c.p. nelle ipotesi in cui il soggetto fosse stato costretto all'accattonaggio, non più integrante gli estremi di reato<sup>108</sup>. In secondo luogo, la perseguibilità dell'impiego di minori o incapaci da parte di soggetti privi delle qualifiche soggettive richieste dell'art. 671 c.p., già riconducibile all'art. 670 c.p. in concorso con l'art. 111 c.p. in riferimento ai soggetti non imputabili<sup>109</sup>, sembrava dapprima limitata alle sole ipotesi di mendicizia molesta e, dal 1999, radicalmente preclusa. Infine, la crescente centralità dell'interesse del minore rispetto all'art. 671 c.p., inteso non più come manifestazione più grave di una condotta lesiva dell'ordine pubblico ma quale autentico oggetto di tutela e *ratio* dell'incriminazione<sup>110</sup>, aveva quasi paradossalmente ingenerato un'interpretazione restrittiva che escludeva la rilevanza penale dell'impiego di minori che non fossero ancora giunti ad un certo grado di sviluppo. Valorizzando la sottrazione dei minori alle normali attività di istruzione ed educazione, l'esposizione degli stessi all'ozio ed al pericolo di ricadere nel vizio e nella delinquenza, si richiedeva infatti che il minore fosse in grado di percepire in maniera anche solo sommaria e confusa gli stimoli negativi derivanti dal mondo esterno<sup>111</sup>.

Tale diminuzione del livello di tutela, tuttavia, era meramente apparente: così, se le singole condotte di violenza o minaccia per costringere taluno a mendicare risultavano comunque riconducibili alla generica fattispecie di violenza privata ex art. 610 c.p., il limitato ambito applicativo ed il blando trattamento sanzionatorio dell'art. 671 c.p. sono stati agevolmente superati in giurisprudenza riconducendo le forme più insidiose ed offensive di costrizione

<sup>108</sup> PANTOZZI, *op. cit.*, 240.

<sup>109</sup> SABATINI, *Mendicizia*, cit., 521; PANAGIA, *op. cit.*, § 5.

<sup>110</sup> ORLANDI, *op. cit.*, § 3.

<sup>111</sup> Cass., Sez. VI, sent. 13 novembre 1997, in *Cass. pen.* 1999, 858, che individuava nel raggiungimento dell'età della coscienza del minore il *discrimen* tra l'art. 671 e l'art. 670 co. 2 c.p. laddove l'accompagnarsi al minore infante integrava un mezzo fraudolento volto a destare l'altrui pietà. Ribadito anche dopo l'abrogazione della seconda ipotesi contravvenzionale (Cass., Sez. I, 3 dicembre 2002, in *Cass. pen.* 2004, 112), tale orientamento è stato perpetuato anche rispetto al nuovo 600 *octies* c.p. (da ultimo, *ex multis*, Cass. sez. V, sent. 28 dicembre 2020 - ud. 27 ottobre 2020 n. 37538, in *dejure.it* nonostante il contrario avviso della dottrina incline a superare tale limitazione (ORLANDI, *op. cit.*, § 6; SCALIA, *Le modifiche in materia di tutela dei minori*, in *Dir. pen. proc.* 2009, 10, 1210).

all'accattonaggio ad altre fattispecie delittuose<sup>112</sup>.

L'impiego di minori nella mendicizia, in primo luogo, ha portato la giurisprudenza a ritenere integrata la fattispecie di abbandono di minori ex art. 591 c.p.<sup>113</sup>, considerando tale pratica una violazione dell'obbligo giuridico di cura e assistenza con pericolo per l'incolumità dell'infante<sup>114</sup>. Tale qualificazione, d'altra parte, ha trovato conforto sul parallelo versante civilistico, laddove il coinvolgimento di minori in pratiche di accattonaggio, insieme ad altri elementi fattuali che denotassero l'assenza di ogni cura educativa, affettiva e materiale, è valsa ad integrare lo stato di abbandono morale e materiale quale presupposto per la dichiarazione di adottabilità del minore<sup>115</sup>.

Al di là di qualche risalente contrasto<sup>116</sup>, la giurisprudenza ha poi reiteratamente annoverato le condotte di costrizione all'accattonaggio tra le molteplici ipotesi di vessazioni fisiche e morali che, se poste in essere in contesti familiari o in presenza di vincoli stabili di assistenza e solidarietà, integravano il reato di maltrattamenti in famiglia ex art. 572 c.p.<sup>117</sup>. In altri casi, infine, la presenza di

<sup>112</sup>Su tale evoluzione anche DE MAGLIE, *op. cit.*, 49 ss. Per ulteriori approfondimenti sul ricorso alle fattispecie di maltrattamenti in famiglia e riduzione in schiavitù rispetto alle condotte di mendicizia sia consentito rinviare ancora a SCIUTTERI, *op. cit.*, § 4.

<sup>113</sup>PISAPIA, *Abbandono di minori o incapaci*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, vol. I, 29 ss.; CENDERELLI *Abbandono di persone minori o incapaci*, in *Digesto pen.*, 1987.

<sup>114</sup> Pret. Terni, 18 gennaio 1986, in *Riv. pen.* 1996, 83, su cui FERRARI DA PASSANO, *op. cit.*; Cass., 1 marzo 2005, in *Dir. pen. proc.*, 1996, 1395, con nota di BELLINA, *Profili oggettivi e soggettivi del reato di abbandono di minore, ivi*; Ass. Bari, sent. 15 dicembre 2006 (ud. 29 novembre 2006) n. 11 e, sulla medesima vicenda, Cass., Sez. V, 27 aprile 2009 (ud. 16 gennaio 2009) n. 17742, entrambe in *dejure.it*; Trib. La Spezia, sent. 22 gennaio 2014 (ud. 16 gennaio 2014) n. 16, *ibid.*; PAZÈ, *I rom abbandonano i bambini?*, in *Questione giustizia* 2001, 2, 170.

<sup>115</sup>Trib. min. Palermo, 3 marzo 1972, in *Dir. fam.*, 1973, 392, con nota di BAVIERA, *Accattonaggio, stato di adottabilità e opposizione dei parenti*, e in BESSONE - DOGLIOTTI - FERRANDO, *Le condizioni dello stato di adottabilità. Età del minore e situazione di abbandono*, in *Vita not.*, 1981, 128 ss.; Cass. civ., sez. I, sent. 3 febbraio 1992 (ud. 4 febbraio 1991) n. 1128; Cass. civ., Sez. I, sent. 17 marzo 1998 n. 2863; Cass. civ., Sez. I, sent. 8 giugno 2012 n. 9374; App. Perugia, sent. 11 giugno 2013, n. 206, tutte in *dejure.it*. *Contra* App. L'Aquila, sez. min., decr. 28 gennaio 1994, in *Nuovo dir.*, 1994, 659 con nota critica di MANERA, *L'educazione del minore può essere perseguita ed attuata mediante l'induzione all'accattonaggio?*

<sup>116</sup> La riferibilità delle condotte di sistematico impiego dei minori nell'accattonaggio all'art. 572 c.p., affermata da Pret. Torino, 26 novembre 1991, Husejinovic, in *Dir. fam.* 1993, 690 senza alcuna rilevanza per costumi e convinzioni della comunità zingara di appartenenza, era stata invece esclusa da Cass. 7 ottobre 1992, Husejinovic, in *Riv. pen.* 1993, 925, per la quale risultava integrato il solo 671 c.p. Su tale vicenda, BASILE, *op. cit.*, 165 ss.

<sup>117</sup>*Ex multis*, Cass. sez. VI, sent. 7 luglio 1999 (ud. 28 maggio 1999) n. 8668; Cass. sez. VI, sent. 30 gennaio 2007 (ud. 9 novembre 2006) n. 3419, su cui CARCANO, *L'accattonaggio dei minori: tra delitto e contravvenzioni*, in *Cass. Pen.* 2007, 12, 4596 e ZANCHETTA, *Fazzoletti, spugnette, accendini e minori stranieri*, in *Dir. imm. citt.*, 2007, 2, 105; Cass. sez. V, sent. 28 novembre 2008 (ud. 17 settembre 2008) n. 44516, su cui PITTARO, *Impiego di minore nell'accattonaggio part-time: maltrattamenti in famiglia o riduzione in schiavitù?* in *Famiglia e diritto*, 2009, 3, 235; SIMONI, *La qualificazione giuridica della*

uno stato di soggezione e asservimento della vittima (sovente posta in essere da parte di organizzazioni criminali impegnate nel traffico di clandestini<sup>118</sup>) ha portato a ravvisare la più grave ipotesi di riduzione in servitù. La fattispecie di cui all'art. 600 c.p., costituente in origine un reato causale puro tipizzato mediante una clausola di analogia espressa (*condizione analoga alla schiavitù*)<sup>119</sup>, era stata estesa a tali condotte valorizzando il riferimento contenuto all'art. 1 lett. d della Convenzione di Ginevra del 1956<sup>120</sup>, che equipara alla schiavitù tutte le pratiche che comportano la cessione di un minore al fine dello sfruttamento della sua persona o del suo lavoro<sup>121</sup>. Per questa via, alla norma era stato ricondotto il fenomeno dei c.d. “argati”, minori slavi (per lo più di origine macedone o albanese) acquistati e condotti in Italia al fine di perpetrare furti o, appunto, condotte di accattonaggio<sup>122</sup>, estendendone così l'applicazione a fenomeni comunque inerenti allo sfruttamento del lavoro ma diversi dalla originaria concezione di schiavitù come istituto giuridico<sup>123</sup>. Recependo l'interpretazione già invalsa nel diritto vivente, il legislatore è dunque intervenuto nel 2003 riformulando completamente la fattispecie<sup>124</sup>; in riferimento alla riduzione in servitù, in particolare, la diversa tipizzazione modale prevede oggi svariate condotte causalmente determinanti lo stato di soggezione della vittima, costretta ad una serie di attività tra cui trova espressa menzione, ovviamente, anche l'accattonaggio<sup>125</sup>. In piena continuità con la giurisprudenza precedente, pertanto, numerose pronunce hanno ricondotto a tale norma i casi in cui minori o adulti erano costretti a mendicare con violenza,

---

*mendicità dei minori rom tra diritto e politica*, in *Dir. imm. citt.*, 2009, 1, 99; FERRARI, *Giur. it.*, 2010, 1, 181; MIAZZI, *Mendicare con il proprio figlio non significa renderlo schiavo*, in *Questione giustizia*, 2009, 2, 203. Ancora, Cass. sez. III, sent. 24 giugno 2010 (ud. 13 maggio 2010) n. 24250; Cass. sez. VI, sent. 19 gennaio 2011 (ud. 7 ottobre 2010) n. 1417; Cass. sez. III, sent. 13 febbraio 2013 (ud. 23 gennaio 2013) n. 7069. Tutte le pronunce citate sono leggibili in *dejure.it*.

<sup>118</sup> SAVONA - NICOLA, *Migrazioni e criminali trent'anni dopo*, in *Rass. it. crim.*, 1998, 1, 181 e 188.

<sup>119</sup> SPAGNOLO, *Schiavitù (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1989, vol XXXVI, 634 ss.

<sup>120</sup> Convenzione supplementare relativa all'abolizione della schiavitù, firmata a Ginevra il 7 settembre 1956, resa esecutiva con L. 20 dicembre 1957, n. 1304.

<sup>121</sup> Cass., Sez. un., sent. 16 gennaio 1997, Ceric, in *Foro it.* 1997, II, 315 ss. lo qualifica invece non come elemento normativo, bisognoso di eterointegrazione, ma quale nozione storico-culturale atta a ricomprendere forme ulteriori e diverse da quelle, non tassative, annoverate dalla Convenzione di Ginevra.

<sup>122</sup> *Ex multis*, Ass. Milano, 27 ottobre 1986, Ahmet Iskender, in *Indice pen.*, 1987, 113; Ass. Milano, 18 maggio 1988, Salih Andrija, in *Foro it.*, 1989, II, 121; Cass. pen. 7 dicembre 1989, Iret Elanr, *ibid.*, 1990, II, 369, con nota di PEZZANO; Cass., 9 febbraio 1990, Seyfula, in *Cass. pen.*, 1992, 1203, con nota di PACILEO; Ass. Firenze 23 marzo 1993, in *Foro it.*, 1994, II, 298.

<sup>123</sup> CANNEVALE - LAZZARI, *Schiavitù e servitù (diritto penale)*, in *Digesto Pen.*, 2005, § 4-5; VALLINI, *Modifica dell'articolo 600 del codice penale*, in *Leg. pen.*, 2004, 4, 623.

<sup>124</sup> L. 11 agosto 2003 n. 228, art. 1.

<sup>125</sup> CANNEVALE - LAZZARI, *op. cit.*, § 10.

minacce o altri soprusi, venendo sovente privati del denaro raccolto e sottoposti ad ulteriori angherie qualora i proventi dell'accattonaggio non fossero stimati sufficienti<sup>126</sup>.

D'altro canto, la stessa contravvenzione di cui all'art. 671 c.p., ormai inadeguata alle nuove esigenze di tutela, è stata soppressa dal legislatore nel 2009 e contestualmente sostituita con la ben più pervasiva ipotesi delittuosa di cui all'art. 600 *octies* c.p.<sup>127</sup>. Significativamente ascritta tra i reati contro la personalità individuale, la norma presidia (direttamente e non solo in via riflessa) il sereno sviluppo della personalità del minore, considerando l'impiego nell'accattonaggio come una forma di asservimento e sfruttamento con ulteriori pericoli derivanti dall'esposizione al degrado ed alla microcriminalità<sup>128</sup>. La nuova fattispecie<sup>129</sup>, pur conservando la natura di reato proprio per le ipotesi in cui il soggetto titolare di un potere di autorità, custodia o vigilanza su un minore permetta la mendicizia o lasci che altri se ne avvalga a tal uopo, prescinde invece dalla sussistenza delle predette qualifiche soggettive per le condotte di diretto avvalimento del minore nell'accattonaggio, atteggiandosi in tal caso a reato comune. Dal punto di vista sanzionatorio, si registrano l'aumento della pena massima fino a tre anni<sup>130</sup>, l'applicabilità della pena accessoria della sospensione della responsabilità genitoriale ex art. 34 c.p. (di durata doppia rispetto a quella già eccezionalmente prevista dall'art. 671 co. 2 c.p.) nonché la possibile anticipazione di tutela adesso offerta dall'art. 56 c.p.

<sup>126</sup> *Ex multis*, Cass. Sez. I, sent. 24 luglio 2006, n. 25658; Cass. sez. VI, sent. 17 gennaio 2007, n. 1090, su cui PROVENZANO, *La "nuova" nozione di schiavitù e il possibile concorso col reato di maltrattamenti in famiglia*, in *Cass. Pen.* 2007, 12, 4574 ss.; Cass. sez. V, sent. 2 ottobre 2007, n. 36061; Cass., Sez. III, sent. 25 gennaio 2007, n. 2841; Ass. Milano, sent. 21 gennaio 2008; Cass. sez. V, sent. 16 settembre 2009, n. 35870; Cass. sez. V, sent. 28 settembre 2012, n. 37638, su cui CORBETTA, *Impiego di minori nell'accattonaggio*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, 11, 1333 e SANTORO, *Il sistematico impiego di minori nella pratica dell'accattonaggio: la (ir)rilevanza penale del fattore culturale*, in *Gazzetta forense*, 2013, 4, 61 ss.; Cass., Sez. V, 16 gennaio 2009, n. 1683; Cass., Sez. V, sent. 7 giugno 2016 n. 23590; Cass. sez. V, sent. 13 marzo 2019 n. 11202. Tutte le pronunce sono leggibili in *dejure.it*

<sup>127</sup> L. 15 luglio 2009 n. 94, art. 3 co. 19 lett. a e d. Sulla nuova fattispecie nel contesto della riforma v. SCALIA, *op. cit.*, 1207 ss.; ŽIZANOVIC, *Le modifiche apportate al codice penale dalla legge 15 luglio 2009 n. 94*, in *Giur. merito*, 2009, 12, 2943; SIMONI, *Appunti per una "lettura romana" del "pacchetto sicurezza"*, in *Dir. imm. citt.*, 2009, 4, 217. Per alcune considerazioni formulate già durante l'iter di approvazione della legge MODONI, *Le modifiche al codice penale: il contrasto dell'impiego dei minori nell'accattonaggio*, in *Gli stranieri*, 2008, 6, 584 ss. e PISA, *Sicurezza atto secondo: luci ed ombre di un'annunciata miniriforma*, in *Dir. pen. proc.* 2009, 1, 5 ss.

<sup>128</sup> ORLANDI, *op. cit.*, §§ 4 ss.

<sup>129</sup> In indiscussa continuità con il vecchio art. 671 c.p.: *ex multis*, Cass. sez. I, sent. 12 aprile 2010 (ud. 10 marzo 2010) n. 13526; Cass., Sez. I, sent. 22 giugno 2010 n. 23869; Cass. Sez. I, sent. 26 maggio 2011, n. 21198. Tutte le pronunce sono leggibili in *dejure.it*.

<sup>130</sup> Distonico rispetto alla *ratio* complessiva della riforma è invece l'abbassamento del minimo edittale, pari ex art. 23 c.p. a quindici giorni di reclusione.

L'introduzione di una clausola di riserva relativamente indeterminata, infine, parrebbe assegnare a tale fattispecie funzione sussidiaria rispetto alle più gravi ipotesi di abbandono, maltrattamenti o riduzione in schiavitù, determinando non un concorso formale di reati ma un concorso meramente apparente di norme. Così, al di là dei non sempre coerenti esiti giurisprudenziali, dovrebbe ritenersi che tutte le ipotesi di reiterazione della condotta andrebbero ricondotte ai predetti reati abituali, mentre l'art. 600 *octies* c.p. ricorrerebbe solo in presenza di un «isolato episodio di mendicizia»<sup>131</sup>. Per di più, ogni qualvolta l'episodico impiego di minori nell'accattonaggio si traduca in una situazione di pericolo per l'incolumità dell'infante in violazione di ogni obbligo di cura e custodia, il più blando trattamento sanzionatorio e la clausola di riserva di cui all'art. 600 *octies* c.p. dovrebbero indurre ad applicare la sola fattispecie di cui all'art. 591 c.p.<sup>132</sup>

Da ultimo, esplicitando il rinvio all'art. 600 c.p. già introdotto con la riforma del 2003<sup>133</sup>, il legislatore del 2014 ha modificato la contigua fattispecie di cui all'art. 601 c.p. annoverando esplicitamente tra le finalità della tratta di persone anche la costrizione all'accattonaggio<sup>134</sup>.

Tale variegato quadro normativo, atto a reprimere le più offensive manifestazioni della mendicizia, si è mostrato particolarmente efficace anche nelle ipotesi in cui le condotte di accattonaggio risultavano ascrivibili alla nuova dimensione culturalmente condizionata del fenomeno. Nonostante le contrarie prospettazioni difensive, il particolare retroterra culturale degli agenti (sovente di etnia rom) non ha difatti sortito alcuna incidenza sul piano dell'antigiuridicità, della colpevolezza o della stessa commisurazione extraeditale della pena.

---

<sup>131</sup> Cass., sent. 44516 del 2008, secondo la quale il delitto di maltrattamenti in famiglia può invece ravvisarsi qualora «la condotta sia continuativa e arrechi sofferenze al minore». *Contra*, Cass. 3419/2007, cit., che ritiene possibile il concorso formale tra maltrattamenti in famiglia e impiego di minori nell'accattonaggio ex art. 671 c.p., e Cass., Sez. VI, sent. 7 giugno 2011, n. 22511, in *dejure.it*, che conferma tale ricostruzione nonostante l'avvenuta introduzione dell'espressa clausola di riserva all'art. 600 *octies* c.p. In dottrina, invece, ORLANDI, *op. cit.*, § 7, che ritiene l'art. 600 *octies* c.p. un reato eventualmente permanente (*sic!* - *rectius* eventualmente abituale) in grado di assorbire le successive reiterazioni della condotta.

<sup>132</sup> Il concorso reale e non meramente apparente tra impiego di minori nell'accattonaggio e abbandono di minori, già sostenuto durante la vigenza dell'art. 671 c.p. (BELLINA, *op. cit.*, 1998 s.; Ass. Bari 11/2006, cit.) pare tralaziamamente riproposto nonostante la diversa struttura dell'art. 600 *octies* (Trib. La Spezia 16/2014, cit.).

<sup>133</sup> In giurisprudenza, Trib. Napoli, sez. Gip, sent. 3 luglio 2014, n. 1919 e Ass. app. Napoli, sent. 11 giugno 2015, n. 58, entrambe in *dejure.it*, relative all'acquisto di una ragazza serba da destinare come sposa al figlio e costretta all'accattonaggio per gran parte del giorno.

<sup>134</sup> D.lgs. 4 marzo 2014, n. 24 art. 2 co. 1 lett. b.

In primo luogo, la giurisprudenza ha escluso che le condotte di costrizione all'accattonaggio, ascrivibili all'art. 600 c.p. potessero risultare scriminate dal consenso eventualmente prestato dal soggetto passivo in aderenza ai costumi zingari, stanti il carattere assolutamente indisponibile degli interessi tutelati<sup>135</sup>, e l'ininfluenza delle motivazioni sottese al consenso<sup>136</sup>. Analogamente, è stato escluso che il carattere consuetudinario della pratica potesse rilevare quale forma di esercizio di un diritto scriminante ex art. 51 c.p., ancorché in forza di percorsi motivazionali non pienamente coincidenti. Alcune pronunce, incorrendo in una certa confusione tra consuetudine di mero fatto e consuetudine come norma giuridica, hanno ritenuto che tali pratiche tradizionali, per il carattere *contra legem*, travalicassero gli angusti limiti posti dall'art. 8 delle preleggi all'operatività di tale fonte del diritto<sup>137</sup>. Altri arresti, invece, hanno escluso tale esito considerando più opportunamente l'accattonaggio nella sua dimensione esclusivamente fattuale, non risultando dimostrato che la pratica del *mangel* rivesta quel carattere obbligatorio necessario ad integrare l'*opinio iuris ac necessitatis* quale elemento costitutivo della consuetudine giuridica<sup>138</sup>. L'impossibilità di considerare giuridicamente vincolanti le consuetudini dei popoli zingari, inoltre, ha portato a escludere anche l'eventuale rilevanza della pratica sul piano della colpevolezza per tramite dell'art. 59 co. 4 c.p., non sussistendo in tal caso un errore senso-percettivo sulla realtà sensibile ma un fraintendimento del dato normativo asseritamente scriminante, irrilevante ex art. 5 c.p.<sup>139</sup>. Né, in riferimento a tali ipotesi, la diversa cultura degli agenti tradizionalmente adusi ad impiegare i minori nell'accattonaggio è stata oggetto di positiva considerazione ai fini del riconoscimento della circostanza attenuante dei motivi di particolare valore morale e sociale, recisamente esclusa in un caso di maltrattamenti in famiglia per il contrasto con i diritti inviolabili dell'uomo ex artt. 2, 3, 29 e 31 Cost.<sup>140</sup>. La diversa cultura del contesto sociale in cui le condotte sono maturate, infine, non ha sortito alcuna incidenza nemmeno sulla qualificazione dell'illecito, non potendo il peculiare retroterra

<sup>135</sup> *Ex multis*, Cass. sez. V, sent. 24 gennaio 1996 (ud. 24 ottobre 1995) n. 2390, Senka, in *dejure.it*, relativa ad una ipotesi di riduzione in schiavitù di minori ceduti dai genitori, portati clandestinamente in Italia e costretti all'accattonaggio in condizioni di vita e di lavoro «agghiaccianti».

<sup>136</sup> Cass. 2841/2007, cit.

<sup>137</sup> Cass. 2841/2007, cit.; Cass. 37638/2012, cit.; Trib. Napoli 1919/2014, cit.

<sup>138</sup> Già Cass. 1 maggio 1939, in *Riv. pen. Mass.* 1939, 626, in riferimento all'art. 670 c.p., e Pret. Torino, 26 novembre 1991, in *Dir. famiglia* 1993, 690, rispetto ad una ipotesi di maltrattamenti in famiglia mediante costrizione all'accattonaggio. Più di recente, Cass. 44516/2008, cit., e Ass. app. Napoli 58/2015, cit.

<sup>139</sup> Cass. 2841/2007, cit.

<sup>140</sup> Cass. 3419/2007, cit.

degli agenti giustificare la derubricazione delle condotte di riduzione in servitù nelle meno grave fattispecie di cui all'art. 572 c.p.<sup>141</sup>.

Non sembra, tuttavia, che tale articolato apparato sanzionatorio e le rigorose applicazioni giurisprudenziali siano valsi a sopire le istanze di penalizzazione rispetto ad ogni residua ipotesi di mendicizia.

7. *Peior de cinere surgo: la reintroduzione del reato di esercizio molesto dell'acconteraggio ex art. 669 bis c.p.* L'ambientazione tutta catanese del capolavoro derobertiano da cui si sono prese le mosse per illustrare le tormentate vicende del reato di mendicizia sembra dipoi perpetuarsi anche nelle più recenti vicende occorse in riferimento alle condotte in esame. Al pari del capoluogo etneo, distrutto dalle lave vulcaniche nel 1669 ma tornato presto a risplendere dalle proprie ceneri (*melior de cinere surgo*, secondo il celebre motto inciso sulla Porta Ferdinandea), anche il reato di mendicizia pare contraddistinto da una invincibile pertinacia nel riaffermare la propria forza a dispetto dei cambiamenti del tempo. Non sembra, però, che in questo secondo caso l'esito possa dirsi altrettanto glorioso.

L'attenzione per la sicurezza, intesa non tanto nella dimensione oggettiva di neutralizzazione di rischi e pericoli di aggressione endogeni o esogeni (assai vicina al concetto di ordine pubblico) quanto nel senso soggettivo di rassicurazione sociale e collettiva<sup>142</sup>, non è emersa solo sul già esaminato piano amministrativistico ma ha prepotentemente invaso anche la materia penale<sup>143</sup>. Su tale versante, tali istanze si sono tradotte in una congerie di interventi normativi accomunati dall'anticipazione della tutela penale a condotte prodromiche e scarsamente offensive, dal riferimento a *status* personali o categorie soggettive e dal trattamento sanzionatorio spesso draconiano<sup>144</sup>. Oltre che nella spasmodica ricerca del consenso tacitando con forza le irrazionali paure collettive, le ragioni di tale tendenza politico criminale parrebbero connesse all'affermazione, dal punto di vista economico, del pensiero neoliberista: la polarizzazione del sistema penale verso categorie soggettive poste ai margini della società (ladri, *ultras*, immigrati e, naturalmente, anche acconteri) costitui-

<sup>141</sup> Cass. 37638/2012, cit.; Trib. Napoli 1919/2014, cit.

<sup>142</sup> PISTORIO, *Sicurezza (diritto costituzionale)*, in *Digesto pubbl.* 2021.

<sup>143</sup> DONINI, *Sicurezza e diritto penale*, in *Cass. Pen.*, 2008, 10, 3558; PULITANO, *Sicurezza e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, 2, 547.

<sup>144</sup> RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino 2019, *passim* che riconduce a tali istanze securitarie la riforma della recidiva, la nuova legittima difesa domiciliare, la disciplina dell'immigrazione, le varie fattispecie di terrorismo nonché, con precipuo riferimento al tema dei reati culturalmente motivati, l'inflessibile giurisprudenza sul porto del *kirpan*.

rebbe secondo alcuni il naturale contrappunto rispetto alla flebile attenzione riservata al contrasto delle condotte autenticamente pregiudizievoli afferenti al sistema economico globalizzato<sup>145</sup>.

Rispetto al tema *de qua*, l'opzione securitaria si è tradotta in plurime istanze di reintroduzione della fattispecie di mendicizia molesta, susseguitesi senza soluzione di continuità per oltre un decennio e riconducibili a tre diversi archetipi. Un primo disegno di legge, risalente alla XIV legislatura, mirava *sic et simpliciter* a ripristinare l'abrogato art. 670 co. 2 c.p., intendendo così contrastare il pericolo per l'ordine, il decoro e la circolazione stradale dovuto al ria-cutizzarsi dell'accattonaggio per l'immigrazione di nomadi oriundi dell'Europa orientale<sup>146</sup>. Gli identici disegni proposti durante la XV e XVI legislatura proponevano invece l'introduzione del venturo art. 660 *bis*, in significativa contiguità con il reato di molestie<sup>147</sup>. Pur ispirandosi alla passata incriminazione della mendicizia (espressamente richiamata nella relazione di accompagnamento), la norma si rivolgeva non tanto alle attività di semplice elemosina quanto alle insistenti profferte di beni o altre attività (prima tra tutte quelle di lavavetri) atte a molestare gli automobilisti a detrimento della circolazione stradale. Particolare *vis* repressiva caratterizza va infine le analoghe proposte di legge avanzate durante la XVII e la XVIII legislatura<sup>148</sup>: mentre il venturo art. 669 *bis* co. 1 c.p. avrebbe punito le condotte di mendicizia *molesta o invasiva*, il secondo alinea importava un aumento sanzionatorio per le

<sup>145</sup> LO MONTE, *Politiche neo-liberiste e questione criminale nella post-modernità. (Dall'atrofia dello Stato sociale di diritto all'ipertrofia dello Stato penale)*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2010, 4, 727 ss.

<sup>146</sup> Senato della Repubblica, ddl. 7 aprile 2004 n. 2893 del, in forza del quale l'art. 670 c.p. sarebbe dovuto rientrare in vigore nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore della legge abrogatrice del 1995.

<sup>147</sup> Senato della Repubblica, ddl. 28 luglio 2006 n. 908 e ddl. 22 maggio 2008 n. 640: «Art. 660-*bis*-Offerta reiterata e molesta di prestazioni, atta a creare turbativa alla circolazione stradale: Chiunque, in luogo pubblico, al fine di conseguire un profitto, pone in essere condotte tendenti ad offrire prestazioni di servizi, esigendo per esse un corrispettivo e reiterando dette offerte anche dopo il rifiuto di avvalersi della prestazione da parte degli interessati, in modo tale da molestare o comunque recare disturbo alle persone e da ostacolare o rallentare la circolazione stradale è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a 516 euro».

<sup>148</sup> Camera dei Deputati, pdl. 10 ottobre 2013 n. 1675 e pdl. 23 marzo 2018 n. 270: «Art. 669-*bis*. - Esercizio molesto dell'accattonaggio e pratica di attività ambulanti non autorizzate - Chiunque mendica arrecando disturbo o in modo invasivo ovvero esercita attività ambulanti non autorizzate in luogo pubblico o aperto al pubblico è punito con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000. La pena è dell'arresto da sei mesi a un anno e dell'ammenda da euro 5.000 a euro 10.000 se il fatto è compiuto in modo da arrecare particolare disagio alle persone ovvero rischio della propria o altrui incolumità, intralciando in qualsiasi modo la circolazione dei veicoli o dei pedoni ovvero mediante tecniche di condizionamento della personalità o in modo ripugnante o vessatorio, nonché simulando deformità o malattie, ovvero adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà».

condotte che arrecassero particolare disagio o rischio per l'altrui o (con malcelato paternalismo) propria incolumità, che intralciassero la circolazione stradale o che avessero fatto ricorso a tecniche di condizionamento della personalità. Il richiamo, accanto a tali ipotesi di nuovo conio, anche delle specifiche modalità già contemplate dal vecchio 670 co. 2 c.p. (di per sé già riconducibili al concetto di mendicizia molesta o invasiva) lasciava intravedere gravi problemi di coordinamento tra i due commi, confermando il carattere farraginoso e ridondante della disposizione.

Nessuna di queste iniziative, tuttavia, ha sortito il desiderato effetto di ripristinare la rilevanza penale della mendicizia molesta. Quasi inaspettatamente, tale anelito si è invece realizzato ad opera della legge di conversione del c.d. decreto sicurezza del 2018<sup>149</sup> che, in evidente continuità con l'abrogato art. 670 co. 2 c.p., ha inserito all'art. 669 *bis* c.p. la contravvenzione di esercizio molesto dell'accattonaggio<sup>150</sup>. Contestualmente, la medesima legge ha novellato l'art. 600 *octies* c.p. prevedendo, al capoverso, la nuova ipotesi di organizzazione dell'accattonaggio (invero già riconducibile all'art. 112 n. 2 c.p.) che punisce con la pena da uno a tre anni chiunque organizzi, si avvalga o favorisca l'altrui accattonaggio con fine di profitto senza fare riferimento, in tale comma, all'età dei soggetti coinvolti<sup>151</sup>.

Analizzando le modifiche introdotte dall'art. 669 *bis* c.p. rispetto alla precedente incriminazione, la sostituzione del verbo *mendica* con la locuzione *esercita l'accattonaggio* è parsa riecheggiare, secondo alcuni, l'antica distinzione tra l'estemporaneità delle condotte di mendicizia e l'abitudine della professione dell'accattonaggio<sup>152</sup>; ne sarebbe dunque derivata l'irrelevanza penale del singolo atto di esercizio, richiedendosi adesso la reiterazione nel tempo di più richieste di elemosina<sup>153</sup>. Tale interpretazione restrittiva della fattispecie, tuttavia, non sembra a bene vedere sostenibile: oltre alla valenza assolutamente

---

<sup>149</sup> L. 1 dicembre 2018 n. 32 di conversione del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, al cui interno la nuova fattispecie è stata introdotta al novellato art. 21 *quater*. Sulle nuove disposizioni in tema di accattonaggio nel quadro complessivo della riforma AIMI, II "decreto sicurezza" 2018: i profili penalistici, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 1, 135; MATTIO, *Profili di rilevanza penale nel "Decreto Sicurezza"*, in *Studium iuris*, 2019, 5, 572;

<sup>150</sup> CURI, *Il reato di accattonaggio: "a volte ritornano"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019; TELESCA, *La "riesumazione" dell'accattonaggio (art. 669-bis c.p. dopo la l. n. 132/2018) ovvero il continuum tra legislazione fascista e pacchetti sicurezza*, in *Costituzionalismo*, 2019, 1, 33.

<sup>151</sup> CURI, *op. cit.*, 11.

<sup>152</sup> SAREDO, *Accattonaggio o mendicizia (Dir. amm., dir. pen.)*, in *Digesto italiano*, I, parte I, Torino, 1884, 250, ripresa anche da MAGGIORE, *Diritto penale, parte speciale*, Bologna, 1953, tomo II, 1109.

<sup>153</sup> TELESCA, *op. cit.*, 53 s.

sinonimica progressivamente assunta dai due termini<sup>154</sup>, una certa equipollenza si desume già dal vecchio art. 671 c.p. che, pur riferendosi nella rubrica all'accattonaggio, contemplava la condotta di *valersi per mendicare*, ritenuta integrata anche in caso di singola violazione<sup>155</sup>. Identiche rispetto al vecchio art. 670 co. 2 c.p. risultano altresì le modalità della condotta con l'unica eccezione della mancata riproposizione del carattere *raccapricciante*, involgente una tutela penale del sentimento ritenuta a buon diritto inopportuna.

Interessante risulta poi il diverso contesto spaziale, non più limitato al solo luogo pubblico o aperto al pubblico, che tanta parte aveva avuto nella ricostruzione del bene giuridico dell'art. 670 c.p. in termini di ordine pubblico e pubblico decoro. Tale mutamento, pur nella generale continuità tra le due contravvenzioni, impone pertanto di vagliare senza apriorismi l'oggettività giuridica della nuova fattispecie.

L'analisi, a ben vedere, non può che prendere le mosse dalla sentenza della Corte costituzionale del 1995, in cui la *ratio* fondante l'art. 670 co. 2 c.p. e legittimante lo stesso mantenimento dell'incriminazione è stata individuata nel principio di solidarietà. Sennonché, se le plurime forme del principio solidaristico hanno dimostrato una straordinaria attitudine a svolgere una funzione critica nei confronti della repressione della mendicizia, l'utilizzo del medesimo principio quale positivo fondamento della fattispecie si sostanzia in un ossimoro sorprendente e pressoché apodittico. Ancorché giuridicamente rilevante per l'attitudine rafforzativa dei legami sociali, non sembra che la dimensione fraterna e orizzontale della solidarietà richiamata dalla Corte possa di per sé assicurare (per la sua vaghezza e impalpabilità) a bene giuridico penalmente presidiato, se non nella non auspicabile dimensione di tutela del sentimento di spontaneo interesse e propensione verso il prossimo. Il riferimento all'«inquinamento» della solidarietà mediante condotte vessatorie e fraudolente sembra tuttavia recuperare coerenza e plausibilità nel momento in cui si consideri come «lo spontaneo adempimento del dovere di solidarietà» evocato dalla Corte altro non sia se non una delle innumerevoli manifestazioni della libertà di autodeterminazione del soggetto, autentico bene giuridico meritevole di presidio penale. Tale ricostruzione trova diretta conferma nel riferimento alle modalità fraudolente: richiedendo solo l'idoneità a sollecitare l'elemosina senza il conseguente atto dispositivo<sup>156</sup>, la norma introduce una

<sup>154</sup> Ravvisabile anche tra gli autori che ne riportavano tralattivamente la distinzione (COSSEDDU, *op. cit.*, § 1).

<sup>155</sup> SABATINI, *Mendicizia*, cit., 522.

<sup>156</sup> PANAGIA, *op. cit.*, 100.

anticipazione di tutela in rapporto di specialità con la generale fattispecie di truffa<sup>157</sup>. Coerentemente con la tendenza evolutiva registratasi in riferimento all'oggettività giuridica dell'art. 640 c.p.<sup>158</sup>, la rilevanza penale di tali modalità captatorie e artificiose non discende da un pregiudizio di natura patrimoniale (del tutto irrilevante per l'esiguità delle somme oggetto di elargizione<sup>159</sup>) ma dall'incidenza sulla libertà di autodeterminazione e disposizione del beneficiario, determinatosi alla corresponsione di un obolo assistenziale che forse non avrebbe altrimenti offerto. Analoga dimensione personalistica sembra di per sé emergere dal riferimento alle modalità vessatorie, in palese contiguità con la fattispecie di molestie posta a presidio, quantomeno indirettamente, della quiete e della tranquillità individuale<sup>160</sup>. Ancora una volta, tuttavia, tali interessi personalistici non sono stati considerati dal legislatore nella loro dimensione propriamente individuale ma, perpetuando una impostazione generale invero ormai anacronistica (testimoniata dallo stesso art. 660 c.p.), risultano attratti nella proiezione pubblicistica e superindividuale afferente all'ordine pubblico quale bene giuridico di categoria cui anche la nuova contravvenzione, al pari del precedente storico, risulta formalmente ascritta<sup>161</sup>. Oltre all'irrigidimento del trattamento sanzionatorio<sup>162</sup>, diversi risultano anche i rapporti tra la nuova incriminazione e le contigue fattispecie di molestia e truffa. Mentre in passato tale ipotesi di concorso apparente trovava soluzione ex art. 15 c.p., con sistematica prevalenza all'art. 670 c.p., l'introduzione di una clausola di riserva relativamente indeterminata conduce a risultati non univoci. Per quanto concerne le condotte fraudolente, di per sé assimilabili ai raggiri e artifizii richiesti dalla truffa<sup>163</sup>, il più grave trattamento sanzionatorio

<sup>157</sup> COSCEDDU, *op. cit.*, § 5. Sui rapporti tra le fattispecie Cass. 3 luglio 1981, Liotta, *Foro it.*, Rep. 1992, *Truffa*, n. 23.

<sup>158</sup> FIANDACA, *Diritto penale, parte speciale*, vol. II tomo II, Bologna, 2012, 175 ss.

<sup>159</sup> Un analogo rilievo già in Pret. La Spezia, ord. 16 marzo 1972, cit., su cui *supra*, § 3.2.

<sup>160</sup> DE VERO, *Inosservanza di provvedimenti di polizia e manifestazioni sediziose e pericolose (Contravvenzioni)*, in *Digesto pen.*, 1993, § 16.

<sup>161</sup> Già CALLAIOLI, *op. cit.*, 667, individuando nella residua fattispecie di cui all'art. 670 co. 2 c.p. il bene giuridico della libertà di autodeterminazione e della libertà morale del soggetto, proponeva *de lege ferenda* la diversa collocazione sistematica della mendicizia invasiva tra le contravvenzioni concernenti la polizia dei costumi.

<sup>162</sup> In luogo del solo arresto da uno a sei mesi ex art. 670 co. 2 c.p., l'art. 669 *bis* c.p. prevede l'arresto da tre a sei mesi e l'ammenda da 3000 a 6000 €. Su tali profili, *amplius*, si rinvia ancora a SCIUTTERI, *op. cit.*, § 5. Sull'oscuro riferimento al sequestro obbligatorio v. CURI, *op. cit.*, 10.

<sup>163</sup> La coincidenza tra *mezzo fraudolento* e gli *artifizii o raggiri* di cui all'art. 640 c.p., importando entrambi un'attività di simulazione e dissimulazione con modalità insidiose e captatorie, è emersa in riferimento all'art. 353 c.p., intendendo il mezzo fraudolento come *qualsiasi artificio, inganno o menzogna idoneo a conseguire l'evento del reato* (Cass. sez. VI, sent. 21 luglio 2014 - ud. 13 marzo 2014 - n. 32237, in *dejure.it*). Analogamente, il *discrimen* tra truffa e furto aggravato dal mezzo fraudolento ex

dell'art. 640 c.p. (anche solo tentato) sembra condannare l'art. 669 *bis* c.p. ad una sistematica disapplicazione. L'enucleazione di un ambito operativo potrebbe difatti realizzarsi solo a costo di ritenere perseguibili ex art. 669 *bis* c.p. le ipotesi di "truffa impossibile" che, non arrivando neppure ad integrare l'idoneità e l'univocità degli atti richiesti dalla clausola generale di incriminazione suppletiva di cui all'art. 56 c.p., sarebbero comunque penalmente rilevanti in forza della nuova fattispecie. Una tale anticipazione di tutela a condotte meramente prodromiche, ancorché coerente con il moderno diritto penale securitario, si porrebbe tuttavia irrimediabilmente in contrasto con il principio di offensività e con la fondamentale funzione interpretativa del bene giuridico; pare dunque preferibile disattendere tale opzione ermeneutica ampliativa privilegiando una inclemente (ma costituzionalmente conforme) *interpretatio abrogans*. Un qualche spazio applicativo sembra invece emergere in riferimento alle condotte vessatorie rispetto alla contigua fattispecie di molestie: la valutazione della comminatoria edittale imposta dalla clausola di riserva in luogo del precedente criterio di specialità determina difatti la prevalenza della fattispecie di esercizio molesto dell'accattonaggio, più severamente sanzionata. D'altro canto, l'esclusione del riferimento alla pubblicità del luogo ha temperato il precedente rapporto di specialità in una meno lineare specialità reciproca, assegnando così all'art. 669 *bis* c.p. un ambito applicativo sconosciuto alla fattispecie di molestie.

Entrambi tali esiti, a dire il vero, non appaiono confortanti: da un lato l'assenza di un'autentica dimensione applicativa rispetto alle condotte fraudolente fa emergere il carattere ultroneo dell'incriminazione, con valenza meramente simbolica e stigmatizzante nei confronti di una minoranza già bastevolmente discriminata. Dall'altro, in riferimento alle condotte vessatorie si registrano un aggravamento sanzionatorio rispetto all'art. 660 c.p., non giustificato da una maggiore disvalore obiettivo, nonché una nuova incriminazione per le condotte avvenute in luogo privato. Tale divieto, formalmente rivolto a chiunque ma concretamente riferibile ai soli appartenenti all'etnia rom, rischia di tradursi in una disciplina discriminatoria in contrasto col principio di ragionevolezza e con il divieto di differenziazione in base ai criteri soggettivi (in particolare, razza e condizioni personali e sociali) espressamente annove-

---

art. 624 e 625 n 2 c.p. è stato individuato non nella condotta, del tutto sovrapponibile, ma nelle modalità di produzione dell'evento, unilateralmente o mediante cooperazione della vittima (Cass. Sez. un., sent. 30 settembre 2013 - ud. 18 luglio 2013 - n. 40354, in *dejure.it*; Cass., Sez. V, sent. 20 aprile 2017, in *Cass. Pen.* 2018, 2, 557, con nota di MANICCIA, *I recenti approdi della suprema corte sui "liquidi" confini tra la truffa e il furto aggravato dal mezzo fraudolento*).

rati dall'art. 3 co. 1 Cost.

Tale fattispecie, inoltre, potrebbe porsi in contrasto anche con le fonti sovranazionali, sebbene i segnali in questo senso non appaiano univoci. In primo luogo, la palese discriminazione indiretta su base razziale realizzata dalla norma sembrerebbe eludere i divieti posti dalla direttiva 43/2000/CE e delle relative norme di recepimento<sup>164</sup> per la specificità degli ambiti applicativi enucleati dall'art. 3 della direttiva, tra cui la repressione della mendicizia (di certo non assimilabile ad una attività lavorativa) non pare trovare posto. In riferimento alla C.E.D.U., invece, un recentissimo arresto ha vagliato per la prima volta la compatibilità convenzionale della normativa elvetica che reprimeva ogni forma di mendicizia con pena pecuniaria suscettibile di conversione in pena detentiva<sup>165</sup>. Giovandosi, per l'assoluta novità della questione, di un copioso approfondimento comparatistico in riferimento tanto al dato normativo quanto alle pronunce giurisprudenziali<sup>166</sup>, la Corte di Strasburgo ha ritenuto la repressione generale ed indifferenziata della mendicizia una indebita intromissione nella vita privata in contrasto con l'art. 8 C.E.D.U. Ancorché dotata di una base legale ed involgente un obiettivo legittimo, la repressione dell'accattonaggio *tout court* prevista dalla normativa elvetica, risultava infatti non necessaria in una società democratica, involgendo un bilanciamento non equilibrato tra i vari interessi in gioco e punendo una condotta inoffensiva necessaria alla sopravvivenza. Tali conclusioni, riferite alla vicenda di una ragazza rumena di etnia rom, analfabeta e priva di mezzi di sostentamento alternativi alla tacita richiesta di elemosine, non paiono tuttavia automaticamente estensibili anche alla repressione della mendicizia invasiva contemplata dall'odierno 669 *bis* c.p.: riconoscendo in capo agli Stati un certo margine di apprezzamento e ravvisando la legittimità degli obiettivi di tutela (quali la salvaguardia dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza e la tutela dei soggetti sfruttati, spesso minori<sup>167</sup>), la pronuncia sembra indirettamente legittimare

<sup>164</sup> Il contrasto era stato prospettato dal Tar Veneto in riferimento al diverso problema delle ordinanze sindacali, su cui v. *supra* § 5.

<sup>165</sup> Corte EDU 19 gennaio 2021, *Lacatus c. Svizzera*, su cui BRANCACCIO - PICARDI, *Commento alla sentenza della Corte Edu, Lacatus c. Svizzera del 19.1.2021: la mendicizia inoffensiva non può essere criminalizzata*, in *europenrights.eu* 1 febbraio 2021; HERI, *Beg your Pardon! Criminalisation of Poverty and the Human Right to Beg in Lăcătuș v. Switzerland*, in *Strasbourgobservers.com* 10 febbraio 2021; VITARELLI, *“Non è un delitto il mendicare quando si ha fame”. la Corte Edu estende l'ambito di operatività dell'art. 8 CEDU riconoscendo il diritto alla mendicizia in assenza di alternative di sussistenza come intrinseco alla dignità umana*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, 2, 742 ss.

<sup>166</sup> Corte EDU, *Lacatus c. Svizzera* cit., §§ 19 ss., 104 s e 114, per cui tra i Paesi analizzati ben 29 sanzionano la mendicizia, ancorché con previsioni assai eterogenee.

<sup>167</sup> Corte EDU, *Lacatus c. Svizzera* cit., §§ 95 ss.

fattispecie volte a reprimere specifiche modalità intrusive di accattonaggio. L'arresto, tuttavia, omette di prendere in considerazione le diverse censure riferite alla libertà di espressione e, soprattutto, al divieto di discriminazione di cui rispettivamente agli artt. 10 e 14 C.E.D.U., lasciando così intravedere futuri sviluppi, non ancora compiutamente preventivabili, circa la compatibilità convenzionale di tali incriminazioni.

8. *Considerazioni conclusive.* L'introduzione dell'art. 669 *bis* c.p. costituisce l'ultimo (e forse non definitivo) atto del lungo percorso volto a corroborare gli strumenti di contrasto all'accattonaggio, ormai considerato nella nuova dimensione culturalmente condizionata in relazione ai costumi zingari. Alla luce di tali recenti modifiche, è dunque possibile affermare come tale articolato complesso normativo assuma valenza paradigmatica rispetto alle diverse modalità con cui le norme penali possono prendere in considerazione condotte culturalmente determinate diffuse in un gruppo sociale minoritario. Rispetto alle varie ipotesi postesi all'attenzione della prassi applicativa e del legislatore, si è assistito da un lato alla riconsiderazione di fattispecie incriminatrici tradizionali, ormai desuete, la cui reinterpretazione in chiave culturalmente condizionata ha restituito una concreta dimensione applicativa; dall'altro, all'introduzione di ipotesi criminose in rapporto di specialità rispetto a preesistenti incriminazioni, accompagnate sovente da un immotivato irrigidimento sanzionatorio. Entrambe tali modalità, di solito sperimentate alternativamente<sup>168</sup>, sono state invece coniugate in riferimento alla repressione della mendicizia. Dapprima, la conclamata inadeguatezza dell'art. 671 c.p. aveva portato a sussumere le condotte di sfruttamento dei minori *argati* nell'accattonaggio nelle diverse fattispecie di maltrattamenti e, soprattutto, riduzione in schiavitù, inaugurando un cospicuo filone giurisprudenziale poi consacrato dal legislatore con i successivi interventi di riforma. In seguito, l'introduzione dell'art. 669 *bis* c.p., al netto delle esigue ipotesi di nuovo conio, si atteggia ad ipotesi speciale volta a reprimere più severamente condotte culturalmente connotate già adeguatamente sanzionate, coniugando alla caotica moltiplicazione delle fattispecie incriminatrici un deplorabile ritorno verso il diritto penale d'autore<sup>169</sup>. Rispetto a tale fenomeno criminologico composito, in grado di estrinsecarsi

---

<sup>168</sup> Si vedano, da un lato, l'applicazione delitto di bigamia al nuovo fenomeno dei matrimoni poliginici; dall'altro, le mutilazioni genitali femminili o la costrizione al matrimonio, severamente sanzionate ex artt. 583 *bis* e 558 *bis* c.p. ancorché già punibili in forza di fattispecie generali.

<sup>169</sup> Sulla ricorrenza di tali *vulnera* nel moderno diritto penale, sempre più *strumentale, simbolico e pletorico*, RISICATO, *op. cit.*, 1 s.

in forme disomogenee per fenomenologia e disvalore, ciò che desta stupore non sono però le plurime modalità di considerazione del formante culturale all'interno della tipizzazione del fatto di reato; sorprende, invece, l'indifferenziato rigore repressivo, riservato senza distinzioni alle condotte autenticamente pregiudizievoli così come alle manifestazioni minimamente offensive, riconducibili ad un radicato condizionamento culturale ovvero ad un disagio sociale non altrimenti emendato. In riferimento alle ipotesi di mendicizia connesse ad una condizione di esclusione e marginalità che non si traducano in offese a beni giuridici di primario rilievo, la *vis* repressiva del diritto penale rappresenta invero uno strumento ontologicamente inadeguato: non potendo incidere positivamente sulle cause della mendicizia né prevenirne efficacemente la reiterazione, lo stesso si risolve unicamente in un ennesimo stigma con valenza ulteriormente desocializzante. L'accattonaggio rom, così come quello praticato all'interno dei centri urbani da immigrati irregolari privi di mezzi di sopravvivenza, costituiscono la cartina al tornasole di una risposta ancora parziale e imperfetta alle sfide poste tanto dalla società multiculturale quanto dagli imponenti flussi migratori. Di fronte a tali complessi problemi caratteristici della società odierna, la risposta enucleata dal legislatore mediante la restaurazione di una fattispecie marginale e anacronistica risulta tuttavia desolante se non, addirittura, grottesca.

Alla minaccia della pena, allora, dovrebbe affiancarsi (e, in alcuni casi, sostituirsi del tutto) il ricorso ad interventi di ben diverso tenore, ispirati al più volte evocato principio di solidarietà nella dimensione, stavolta, cogente e verticale. La complessità di tali misure, che necessariamente presuppongono una diversa sensibilità politica ed un notevole impegno sotto il profilo economico ed organizzativo, non può difatti giustificare la scelta di impiegare, in via sostitutiva, lo strumento penale quale rimedio più rapido e immediatamente riconoscibile. Prima di minacciare sanzioni ultronee o prevedibilmente ineffettive, precipuo compito precipuo dello Stato dovrebbe essere la predisposizione delle azioni positive imposte dall'art. 3 co. 2 Cost., senza le quali l'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici risulta simbolica e disfunzionale. Pur garantendo il rispetto delle tradizioni culturali e dei tratti antropologici non lesivi di beni giuridici, appare ragionevole ritenere che il fenomeno della mendicizia e le connesse condizioni di vita raminga e ai limiti della sussistenza possano venir meno solo mediante il concreto inveramento di misure che attenuino le diseguaglianze sociali, promuovano una effettiva integrazione e garantiscano una piena affermazione della dignità dell'essere umano. Solo allora, forse, anche il Cavalier don Eugenio cesserebbe di accattare.

