

I lavavetri e la legalità

di Fausto Giunta (Professore di Diritto Penale dell'Economia nell'Università di Firenze)

Chi lo avrebbe mai detto? La “tolleranza zero”, fino a un passato recente parola d'ordine dei repubblicani d'America e delle frange più destrorse d'Europa, è entrata a pieno titolo nel linguaggio - sia chiaro: non critico, ma propositivo - della sinistra nostrale. Sarà l'ondata di pragmatismo che ha disperso le ceneri delle grandi ideologie, sarà la ventata di eclettismo sarkozyano che attraversa l'Europa, saranno più semplicemente le vecchie e nuove responsabilità di governo che spingono alla ricerca del consenso, sta di fatto che l'intolleranza nei confronti della microcriminalità (ma il fenomeno si sta estendendo agli atti di inurbanità e maleducazione (1)), è assurta a un rilievo di tutto rispetto nell'orizzonte valoriale della nuova sinistra d'ordine, ispirando l'azione di quei pubblici amministratori che si sforzano di interpretare i sentimenti profondi della gente (un tempo si sarebbe detto popolo), o quantomeno della sua (ritenuta) parte migliore.

La recente e nota vicenda fiorentina dei lavavetri non è che un punto di emersione di quanto si diceva. È da tempo, infatti, che l'ordine metropolitano appare a molti amministratori locali un interesse meritevole di essere perseguito in via autonoma, ossia indipendentemente dai suoi nessi, reali o supposti, con il problema della sicurezza dei cittadini. Si avverte l'esigenza, cioè, che le regole, una volta dettate, vadano rispettate in quanto tali, in definitiva perché poste.

Naturalmente, come non mancano le dissociazioni da questo nuovo corso, così fioccano i distinguo: la “prima” ordinanza del Sindaco di Firenze (2), che ingiungeva ai lavavetri di astenersi da slanci di servilismo nei confronti degli automobilisti dal parabrezza sporco, è stata giustificata, davanti al coro delle critiche e con il sostegno dei tanti che l'hanno condivisa, in nome della lotta al racket dei lavavetri sfruttati, salvo poi aggiungere che costoro non sono solo l'anello finale e più debole della catena criminale che li governa; essi costituiscono autentici pericoli per l'incolumità di donne e anziani, che, nel breve tempo della sosta al semaforo, non sono più al sicuro nel chiuso delle loro automobili.

Ma diciamo la verità: questa giustificazione non convince. Quanti sono gli automobilisti che hanno sporto denuncia per essere stati aggrediti o molestati da lavavetri? Com'è stato ben detto, “l'attività di lavavetri è nella quasi totalità dei casi una forma malamente dissimulata di mendicizia”, la quale, piaccia o no, “è nel nostro ordinamento perfettamente lecita” (3). Nel popolo dei lavavetri, vi è senz'altro chi trascende, passando dall'offerta di un servizio, strettamente legato alla necessità di sopravvivenza, ad atti di prevaricazione penalmente rilevanti, per i quali, però, esistono già nel nostro codice gli opportuni rimedi punitivi (dal delitto di minaccia a quello di violenza privata, passando per la contravvenzione di molestie alle persone).

Dimentica di tutto ciò, invece, la “prima” ordinanza del Sindaco di Firenze, non senza incorrere nei profili di illegittimità di cui si dirà, bandisce tout court il mestiere girovago di lavavetri, assicurando così il ripristino di quel decoro urbano, turbato dalla visione di semafori contornati da persone armate di secchio, spugna e quant'altro necessario a una rapida pulizia delle auto in fugace sosta.

La vera ragione del divieto infatti risiede, più semplicemente, nel disturbo che i lavavetri arrecano con la loro petulante (e forse anche offensiva) proposta di pulizia. Ebbene, oggi, l'accento di insaponatura viene ritenuto sufficiente a legittimare una reazione ordinamentale. Se il cittadino infastidito può invocare il rispetto delle regole - è questa la morale - non deve vergognarsi di farlo. Glielo consente il tributo di osservanza che tutti (ma in questo caso soprattutto i lavavetri) devono al diritto positivo.

Generalizzando, si può dire che la novità culturale - assai meno nuova, comunque, di quanto appaia - sta nel modo di rapportarsi alla legalità, quale complesso delle regole poste dall'ordinamento giuridico: tende a scemare l'atteggiamento critico che un tempo caratterizzava l'approccio giuridico “da sinistra” e, per converso, si afferma la tendenza alla santificazione della legalità formale, con accettazione (per lo più condivisa) della sua cogenza (*dura lex, sed lex*).

Per quanto paradossale, però, nel campo della giustizia penale, dove la legalità svolge tradizionalmente una funzione di garanzia contro l'*arbitrium iudicis*, si registra il fenomeno opposto: il brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege*, lascia sempre più spazio alla creatività

giudiziaria anche in *malam partem*. Non di rado l'intolleranza ha ad oggetto la stessa legge, quando quest'ultima appare eccessivamente mite o restringe l'area dell'illiceità.

La contraddizione - si badi - è solo apparente. Spesso chi invoca maggiore tutela contro la fastidiosa presenza dei lavavetri ad ogni semaforo, e a maggior ragione contro la vera criminalità, vede nella legalità la materializzazione di una volontà politica, quella legislativa, che negli ultimi quindici anni ha perso credibilità e primato, perché fatica a intercettare il consenso, che si è catalizzato, invece, sulla magistratura. La politica locale, per parte sua, non vuole condividere questo destino e si dà da fare per avvicinarsi ai bisogni e agli umori della "gente", diventando così una sorta di guida metodologica per il governo nazionale.

Ad ogni modo, per quel che più rileva in questa sede, il macrocosmo del diritto penale e il mondo delle microviolazioni non sono poi così distanti: in entrambi tende ad affermarsi la "tolleranza zero", nell'un caso, e all'occorrenza, *praeter legem*; nell'altro più frequentemente *secundum legem*, fatte salve le immancabili eccezioni, tra le quali rientra proprio la "prima" ordinanza del Comune di Firenze, la cui legittimità è vacillata di fronte all'obiezione, subito avanzata, che il provvedimento in questione è stato assunto sulla base dell'art. 54, comma 2, del testo unico degli enti locali (d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267). La norma citata consente al sindaco di emanare provvedimenti contingibili ed urgenti per prevenire ed eliminare "gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini" (4); un presupposto, questo, che nemmeno i più allarmisti dovrebbero riuscire a ravvisare nel caso di specie.

In questo contesto deve segnalarsi il ruolo - stavolta indiscutibilmente garantistico - svolto dalla magistratura. Come ha giustamente rilevato il Procuratore della Repubblica di Firenze, la citata ordinanza del Sindaco fiorentino, invocando per il caso della sua violazione la pena prevista dall'art. 650 c.p., ambisce, seppure surrettiziamente, a restituire rilevanza penale all'esercizio di mestieri girovaghi, trascurando che l'art. 6 del Dpr 28 maggio 2001, n. 311 ha abrogato l'art. 121, comma 1, del R.d. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), il quale vietava "il mestiere ambulante di venditore o distributore i merci, generi alimentari o bevande, di scritti o disegni, di cenciaiolo, saltimbanco, cantante, suonatore, servitore di piazza, facchino, cocchiere, conduttore di autoveicoli di piazza, barcaiolo, lustrascarpe e mestieri analoghi, senza previa iscrizione in un registro apposito presso l'autorità locale di pubblica sicurezza". Non solo: già prima, l'art. 33 lett. a) della l. 24 novembre 1981, n. 689, aveva degradato ad illecito amministrativo, punito con la sanzione da lire ventimila a lire cinquecentomila, la contravvenzione prevista dall'art. 669 c.p., consistente nell'esercizio di un mestiere girovago "senza la licenza dell'Autorità o senza osservare le altre prescrizioni stabilite dalla legge".

Da qui la linea, assolutamente coerente, della Procura fiorentina, che ha richiesto l'archiviazione per le violazioni dell'ordinanza registratesi dopo la sua adozione (5). Ed è notizia delle ultime ore che il giudice per le indagini preliminari abbia accolto l'anzidetta richiesta di archiviazione (6); decisione, questa, ineccepibile, perché una diversa conclusione si sarebbe posta in palese contrasto con la volontà legislativa di abrogare l'art. 669 c.p. (senza contare che il mestiere di "lavavetri" non era espressamente previsto nemmeno dall'art. 121, comma 1, del Testo unico di pubblica sicurezza, oggi abrogato).

Nel frattempo, però, il Comune di Firenze, forte di qualche isolato ma autorevole sostegno all'interno della compagine governativa (7), ha ribadito di voler proseguire la battaglia ai lavavetri. Così dai propositi si è passati ai fatti con l'emanazione di una seconda ordinanza - la n. 2007/00833 dell'11 settembre 2007 (8) - la quale ripropone lo schema del provvedimento precedente, collegando però la cornice sanzionatoria offerta dall'art. 650 c.p., non più all'esercizio del mestiere girovago, bensì alla violazione del divieto alle persone "di avvicinarsi agli automobilisti, durante talune fasi della circolazione, per offrire attività di pulizia vetri o fari dell'automezzo e aspettarsi, in conseguenza, l'elargizione di denaro". Ma cosa è cambiato, nella sostanza, rispetto alla prima ordinanza? Principalmente la formulazione del dispositivo, come si è visto, e le argomentazioni addotte, poiché, aggiustando il tiro, la seconda ordinanza pone l'accento sullo "stato di ansietà" degli automobilisti per lo svolgimento di un'attività - quella per l'appunto di pulizia dei vetri - che viene eseguita "senza alcuna richiesta, talora anche a fronte di un esplicito rifiuto da parte dello stesso automobilista". Da qui "atteggiamenti difensivi e di protezione (ad esempio chiusura

ermetica e totale dei finestrini e delle portiere; fermata anticipata rispetto alla linea di arresto dell'incrocio con breve ripartenza e nuovo arresto indipendenti dalle segnalazioni semaforiche; decisione di attraversamento dell'incrocio pur in presenza di indicazione semaforica gialla all'unico scopo di evitare l'eventualità di comportamenti come sopra descritti)".

Come si vede, non è cambiato molto. Conseguentemente le riserve sulla legittimità del provvedimento, e prima ancora sulla competenza del sindaco ad adottarlo, non vengono meno. Esse si ripercuotono sulla possibilità di sanzionare la violazione dell'ordinanza ricorrendo alla contravvenzione prevista dall'art. 650 c.p.; eventualità, questa, esclusa dalla giurisprudenza di legittimità proprio con riferimento all'attività dei lavavetri (9). Invero, il giudice penale che rileva l'illegittimità del provvedimento violato, deve disapplicarlo, con conseguente esclusione della fattispecie di inosservanza di un provvedimento dell'autorità (art. 650 c.p.), il quale - precisa la norma incriminatrice - deve essere "legalmente dato (...) per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o d'igiene".

In breve: considerati i comportamenti dei lavavetri che si intendono prevenire, non sembra che esistano lacune di tutela. Gli strumenti penalistici non mancano, ma tra questi non vi è la fattispecie di cui all'art. 650 c.p., la quale, correttamente intesa, non sanziona la violazione di qualunque provvedimento amministrativo, perché, se così fosse, il raggio di azione della pena verrebbe rimesso interamente alle valutazioni discrezionali sottese all'ordine dell'autorità, con grave pregiudizio delle libertà dei cittadini.

Comunque vada a finire la vicenda fiorentina dei lavavetri, restano aperti alcuni interrogativi di fondo. La riscoperta dell'*ordre dans* la rue avrà in futuro uno sviluppo coerente ed egualitario? La "tolleranza zero" sarà portata avanti davvero, reagendo, per esempio, alle occupazioni abusive di edifici, licei, università, un tempo roccaforti dell'illegalità tollerata?

E infine: l'affermazione della legalità e della certezza della sanzione (quale suo corollario oggi tanto invocato) potrà coniugarsi con l'istanza di certezza del diritto, ostacolata dal crescente anarchismo delle interpretazioni e dalla difficoltà di prevenire il modo in cui la legge sarà applicata?

Sarebbe una strana legalità quella che finisse per far convivere l'invocata certezza della sanzione con l'odierna incertezza e discontinuità del diritto punitivo.

Note

1. Per un'eco di stampa, v. A. Casalegno, Senso civico, ripartiamo dal galateo, Il Sole-24 ore, 30 agosto 2007, 11, con interviste di Guido Neppi Modona, Emanuele Severino, Piero Melograni e Tullio de Mauro.
2. Il riferimento è all'ordinanza del 25 agosto, n. 2007/00774 (Divieto di esercizio del mestiere girovago di "lavavetri"), che può leggersi in Guida dir., 22 settembre 2007, n. 37, 119.
3. Così A. Simoni, Lavavetri, stato di diritto e altri fastidi.
4. P.L. Vigna, Nuove leggi vecchi dubbi, La Nazione, 31 agosto 2007, 8. V. anche M. Clarich, Senza nuovi strumenti giuridici per i sindaci le ordinanze "collezionano" illegittimità, in Guida dir., 22 settembre 2007, cit., 11.
5. Ne dà ampiamente conto F. Salvatici, Stop della procura a Firenze: lavavetri, non c'è reato penale (sic), La Repubblica, 11 settembre 2007, 11 nonché Lavavetri, né reato né racket, ivi, Cronaca di Firenze, I e V. Si veda anche M. Gasparretti, Firenze, procura contro sindaco. "Lavavetri, denunce da archiviare", Corriere della sera, 11 settembre 2007, 12.
6. F. Salvatici, Lavavetri, il gip boccia l'ordinanza, La Repubblica Firenze, 22 settembre 2007, I
7. V il resoconto di L. Fassari, La sinistra frena. Amato: prevenire la "svolta fascista", Il Sole-24 ore, 6 settembre 2007, 6.
8. Anch'essa riportata in Guida al dir., 22 settembre 2007, cit., 120 s.
9. Cfr. Cass. pen., Sez. I, 5 novembre 2002, n. 37112.