

IL REATO DI ACCATTONAGGIO: “A VOLTE RITORNANO”

Il nuovo art. 669-bis c.p. del d.l. 113/2018, convertito con modificazioni dalla l. 132/2018 ()*

di Francesca Curi

Abstract. *Il decreto legge n.113/2018, convertito con modificazioni dalla legge n.132/2018, più comunemente noto come decreto Salvini, reca disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, e molto altro ancora. Questo contributo si concentra sul commento alla nuova fattispecie di accattonaggio, che rivitalizza una previgente disciplina (art. 670 c.p.) abrogata in parte nel 1995 dalla Corte Costituzionale, poi del tutto depenalizzata dal legislatore nel 1999.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La disciplina del codice penale ante riforma. – 3. La sentenza della Corte costituzionale del 1995 e l’abolitio criminis nel 1999. – 4. Le ordinanze contingibili e urgenti: la pericolosità come chiave di volta. – 5. La “controriforma”: nuova rilevanza penale. – 6. L’organizzazione dell’acattonaggio: il nuovo art. 600-octies c.p.

1. Premessa.

Il quattro dicembre 2018 è entrata in vigore la legge n.132, di conversione del decreto legge n.113/2018 meglio noto come decreto sicurezza. Il voluminoso corpo normativo che spazia dalla protezione internazionale ed immigrazione, all’amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, passando attraverso il daspo urbano e l’introduzione di nuove fattispecie penali, ha sollevato numerose critiche innanzitutto di ordine costituzionale, per quanto riguarda sia aspetti di forma, che di contenuto¹.

(*) Il contributo riprende, con alcune aggiunte, il commento all’articolo 669-bis c.p.: *Le alterne vicende del reato di mendicizia*, in AA.VV., *Il decreto Salvini. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, a cura di F. Curi, Pisa 2019, p. 265 ss. Si ringrazia l’editore Pacini per averne consentito la pubblicazione separata in questa *Rivista*.

¹ Per un approfondimento sui diversi rilievi di ordine costituzionale imputabili al decreto legge, prima, e alla legge di conversione, poi, si rinvia a: C. CORSI, *Profili di illegittimità costituzionale*, in AA.VV., *Il decreto Salvini. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, a cura di F. Curi, Pisa 2019, p. 19 ss.

Al di là dell'opzione per una decretazione d'urgenza, ritenuta necessaria a titolo puramente esemplificativo anche per l'istituzione del centro alti studi del Ministero dell'interno, la cui impellenza non differibile non è di facile comprensione, merita una sottolineatura la scelta non meno discutibile di approvare l'intero provvedimento legislativo mediante il ricorso al voto di fiducia. Nato attraverso meccanismi che il 'governo del cambiamento' si era impegnato a non replicare, l'intero impianto legislativo ruota essenzialmente attorno al binomio lessicale che ha imperversato, sin dall'inizio, nella comunicazione a sfondo apertamente promozionale: ovvero immigrazione e sicurezza pubblica. L'abbinamento delle due locuzioni indica in modo inequivocabile una ben determinata strategia di politica del diritto. Il fenomeno migratorio viene ridotto a tema di ordine pubblico, rendendo necessaria la previsione di misure che ne comprimano l'espansione (per esempio attraverso l'abolizione della protezione umanitaria), disincentivando con strumenti paramministrativi, o più propriamente penali, l'ingresso nel nostro Paese degli stranieri (a titolo puramente esemplificativo l'allungamento dei tempi di trattenimento negli hotspot e nei centri di permanenza e rimpatrio, anche senza che sia stato commesso alcun reato).

Concentrando l'attenzione sul secondo dei due termini, si ha la sensazione che lo strumento penale venga usato ben al di là delle sue precipue finalità. Sicuramente complice l'assenza di costi nella previsione di fattispecie penali, si assiste alla reintroduzione di vecchi arnesi messi in soffitta dalla Corte costituzionale o addirittura da un legislatore, più attento di quello attuale, alle ricadute sul piano esecutivo della pena, stante la latente emergenza di un sovraffollamento carcerario. Oggi, ipotizzando la trasformazione di edifici militari dismessi in nuove carceri, si fanno ricomparire reati quali l'accattonaggio e il blocco stradale. Il quadro si completa con un considerevole innalzamento sanzionatorio nei casi di occupazione abusiva di edifici, certamente funzionale alla possibilità di attivare le intercettazioni telefoniche, ma non meno rilevante sotto il profilo della criminalizzazione del dissenso. Al riguardo, va ricordato che può trattarsi anche semplicemente di protesta studentesca (come quella registratasi ad esempio nell'autunno 2018 in uno dei migliori licei della capitale). A coronamento di questo quadro, che ha i colori sbiaditi di un passato già dimostratosi fallimentare perché in realtà criminogenetico², si staglia la trasformazione dell'illecito da amministrativo in penale a causa della reiterazione del fatto (esempi paradigmatici il posteggiatore abusivo o la violazione del Daspo urbano³). Si tratta di una tecnica coerente con il passaggio dal diritto penale del fatto alla criminalizzazione del tipo d'autore⁴.

² A. SBRACCIA, *Effetti criminogenetici? Il decreto Salvini tra continuità e innovazione*, in AA.VV., *Il decreto Salvini*, cit., p. 9 ss.

³ P.F. BRESCIANI, *Misure amministrative in materia di sicurezza pubblica delle città e modifiche ai poteri sindacali di ordinanza. Prime osservazioni*, in AA.VV., *Il decreto Salvini*, cit., p. 225 ss.

⁴ Sono trascorsi più di dieci anni da un'analisi che ha trovato ampia dimostrazione: «Espressione tipica del nuovo clima di securitarismo, a livello internazionale, è la disciplina dell'immigrazione: un diritto penale fortemente politico che, oltre a reprimere gli sfruttamenti degli immigrati e alcune forme di schiavitù, oscilla tra la repressione più antievangelica del diverso indesiderato e il controllo di oggettive cause di criminalità comune. Sul tema della sicurezza rispetto ai pericoli provenienti soprattutto dagli immigrati extracomunitari si vincono o comunque si scommettono oggi le elezioni politiche nazionali e quelle locali.

L'operazione, circoscritta ad alcune classi o ceti sociali, che si connotano per il loro essere marginali o antagonisti rispetto alla politica dominante (i poveri, i migranti, i promotori di iniziative sull'occupazione di edifici o di manifestazioni di piazza, appartenenti ai centri sociali, e così via) ha un carattere fortemente ideologico e mira ad una dura repressione⁵, senza lasciare più alcuno spazio a strategie di mediazione o di contenimento del problema, che a monte muove la reazione. Ma si può davvero ragionevolmente pensare di risolvere i problemi, che la globalizzazione ha aperto, semplicemente allontanandoli dalla propria vista, secondo la strategia miope ed egoistica del *'not in my backyard'*? Si può, in altri termini, seriamente confidare di trovare soluzione alle sempre più diffuse forme di povertà, al disagio sociale o all'immigrazione, facendo ricorso alla repressione punitiva? Si tratta di richieste di sicurezza molto articolate, che esigono una diversificazione delle strategie di intervento sul piano principalmente sociale, politico e culturale. Ipotizzare che esistano scorciatoie, significa solo produrre con quasi certezza risultati nel medio e lungo periodo addirittura più dannosi. È quanto a mio pare ci aspetta dalla reintroduzione nel codice penale del redivivo reato di mendicizia, o come più gergalmente è stato ora definito di accattonaggio.

2. La disciplina del codice penale ante riforma.

Partiamo fornendo qualche elemento di contesto storico. Nell'ambito delle contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica, il codice Rocco all'art. 670 c.p. prevedeva al primo comma l'arresto fino a tre mesi per: «chiunque mendica in luogo pubblico o aperto al pubblico». Al secondo comma la pena dell'arresto andava da uno a sei mesi se il fatto veniva «commesso in modo ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà».

Mi pare di un qualche interesse richiamare la disciplina contenuta nell'art. 154 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che approvato con regio decreto solo un anno dopo l'entrata in vigore del codice, al primo comma ribadiva l'illiceità della condotta di accattonaggio, dichiarando che: «È vietato mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico». Tuttavia, al secondo comma – in un'ottica diametralmente opposta a quella punitiva – si prevedeva, non essendo mai stata abrogata la norma, si continua a prevedere ancora oggi, un onere a carico dello Stato di assistenza della persona mendicante, se inabile al lavoro e priva di mezzi di sussistenza, attraverso il ricovero in un istituto di assistenza o beneficenza. «Quando il comune e le istituzioni pubbliche di

Impensabile qualche anno fa e illegittima in un diritto penale non d'autore, ma sorretta da una "democrazia punitiva" elettoralmente vincente (...): M. DONINI, *Sicurezza e diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2008, 10, p. 3562.

⁵ «Ci troviamo dunque già immersi nella cupa realtà americana che, a forza di spinte istituzionali alla costruzione del povero come nemico sociale, innesca l'odio nei confronti dei vulnerabili e alimenta la violenza gratuita verso gli homeless?» si domanda E. GRANDE, *Bruciare il povero a Torino. Una riflessione a margine della legge Minniti-Orlando sulla sicurezza urbana*, in *Questione giustizia*, 31 ottobre 2017.

assistenza o beneficenza del domicilio di soccorso non sono in condizione di provvedere in tutto o in parte, le spese sono in tutto o in parte a carico dello Stato»⁶.

L'entrata in vigore della Carta costituzionale ha contribuito – in una fase iniziale – a rafforzare la necessità di tutelare i beni giuridici dell'ordine e tranquillità pubblici, declinati in particolare nella forma del pubblico decoro e dell'assenza di cause di molestia, facendo leva sulla centralità del lavoro come elemento fondativo del nostro ordinamento (art. 1 Cost.) e al tempo stesso come dovere che ogni cittadino è tenuto ad adempiere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, al fine di concorrere al progresso materiale o spirituale della società. (art. 4, II co., Cost). Erano inoltre tempi nei quali la mendicizia veniva automaticamente associata a forme di delinquenza, rappresentando un pericolo per la sicurezza pubblica più genericamente intesa⁷.

Non sono mancati tentativi di offrire una lettura della norma secondo criteri di equità ed umanità, neppure alle origini storiche di questo istituto⁸, operando un distinguo tra la condizione di povertà autentica, che «l'estremo bisogno autorizza e la pietà assolve», e la «mendicizia colpevole e viziosa», meritevole di punizione perché esercitata professionalmente come “metodo di vita”⁹. La giurisprudenza di merito ha cercato di escludere dall'ambito di applicazione dell'art. 670 c.p. chi, inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, non sia stato messo in grado di fruire del diritto al mantenimento, così come un altrettanto fondativa norma costituzionale prevede all'art. 38. In altri termini, si confermava l'esigenza di reprimere il “parassitismo”, senza sconfinare nell'opposta legittimazione del diritto di chiedere l'elemosina.

Nella dimensione parallela all'illecito penale, occupata dalle misure di prevenzione personali, sin dal 1852 (data di approvazione della prima legge organica, Galvagno), l'ozio e il vagabondaggio venivano considerati sintomi di allarmante pericolosità. Nel 1988 si introduce una rilevante modifica all'architettura normativa in materia di prevenzione personale, che era stata introdotta nel 1956, attraverso la cancellazione della diffida del questore nei confronti degli “oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro”. La nuova formulazione esige la rilevanza di «elementi di fatto» sulla base dei quali identificare chi si dedica alla commissione di reati che «offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica»¹⁰. La caratterizzazione in senso più marcatamente oggettivo del requisito probatorio, per l'emissione del provvedimento dell'avviso orale, che a sua volta può preludere alla sorveglianza speciale, non deve distogliere l'attenzione dalla singolare convergenza in quegli anni di misure *ante e post delictum* su una contravvenzione, che vedeva affievolirsi sempre più il suo contenuto di offensività. A voler tacere della estrema problematicità generata dalla legislazione di prevenzione,

⁶ Quinto comma, art. 154 Testo unico leggi di pubblica sicurezza (Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773).

⁷ A. CRESPI – F. STELLA – G. ZUCCALÀ, *Commentario breve al codice penale*, Padova 1986, p. 1141 ss.

⁸ A. COSSEDDU, *Mendicizia*, in *Digesto discipline penali*, vol. VII, Torino, 1993, p. 601 ss.

⁹ E. BALOCCHI, *Mendicizia a) Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano 1976, p. 90 ss.

¹⁰ Art. 1, Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, così sostituito dall'art. 2, legge 3 agosto 1988, n. 327.

anche in merito alla categoria di persone mendicanti, etichette come socialmente pericolose¹¹.

3. La sentenza della Corte costituzionale del 1995 e l'*abolitio criminis* nel 1999.

La presenza di un doppio presidio su un bene giuridico, che con il passare degli anni non si ritiene più meritevole di una così accentuata attenzione punitiva, disincentiva progressivamente l'utilizzo della risposta penale. Così il lento ma deciso processo di cancellazione di questa fattispecie penale si compie in due momenti distinti: si inizia con la dichiarazione di incostituzionalità del primo comma, per proseguire poi con un intervento legislativo interamente ablativo del residuo secondo comma. I passaggi si snodano attraverso i rilievi sulla irragionevole e sproporzionata per eccesso tutela del bene giuridico "tranquillità pubblica" a scapito del diritto fondamentale e inviolabile della libertà personale, sulla lesione dei principi di solidarietà, uguaglianza e finalità rieducativa della pena, assoggettando a pena persone che versano in condizioni di indigenza non dovute alla propria condotta, dolosa o colposa che sia.

La Corte costituzionale (con sentenza 28-12-1995 n. 519) opera una distinzione tra mendicizia non invasiva, descritta al primo comma, e quella invasiva, contenuta nel secondo comma e configurante una fattispecie autonoma, e dichiara l'incostituzionalità solo in rapporto alla prima parte della fattispecie criminosa. La Corte considera che la mendicizia non invasiva integri una figura di reato ormai scarsamente perseguita in concreto, perché nella vita quotidiana, specie nelle città più ricche, non è raro il caso di coloro che - senza arrecare alcun disturbo - domandano compostamente, se non con evidente imbarazzo, un aiuto ai passanti. Nel mutato quadro sociale, nel quale si attribuisce valore costituzionale alla solidarietà, l'illecito penale della mendicizia non invasiva appare costituzionalmente illegittimo, secondo il canone della ragionevolezza, poiché il bene giuridico della tranquillità pubblica non può ritenersi posto in pericolo da una mera richiesta di aiuto¹².

A quasi cinquant'anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale è maturata una diversa coscienza sociale, che ha prodotto un cambiamento di sensibilità nei confronti di quei comportamenti un tempo ritenuti pericolosi per una ordinata convivenza (è facile registrare un evidente disagio anche da parte degli organi dello Stato chiamati a reprimerli). Su altro fronte, la società civile - consapevole dell'insufficienza dell'azione dello Stato - ha attivato autonome risposte, come testimoniano le organizzazioni di volontariato, che hanno tratto la loro ragion d'essere, e la loro regola, dal valore costituzionale della solidarietà¹³.

¹¹ Sia consentito il rinvio a F. CURI, *Prevenzione "intelligente": "l'arma" che colpisce solo obiettivi pericolosi. tra vacuità simbolica e azzeramento delle politiche sociali*, in AA.VV., *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, a cura di F. Curi, Bologna 2016, p. 63 ss.

¹² V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005, p. 227.

¹³ G. SPANGHER, *Incostituzionalità della mendicizia non invasiva*, in *Dir. pen. proc.*, 1996, 2, p. 163.

In dottrina non sono mancate critiche a questa pronuncia, perché disvelerebbe una mancanza di equilibrio tra i poteri, che pongono mano al *giure* penale¹⁴. Si è puntato il dito in particolare sull'abbandono dello schema «triadico» del ragionamento, che deve poggiare sul riferimento ad un'altra fattispecie, quale *tertium comparationis*. Ciò che invece si è fatto è stato di guardare l'irragionevolezza della norma in sé, alla luce del parametro penalistico per eccellenza: quello della «giustificabilità» del sacrificio della libertà personale per appagare le esigenze di tutela che la norma sottende, così trasformandosi in un vero e proprio sindacato sul merito dell'incriminazione.

Da un'altra angolatura si è osservato, viceversa, che nel caso di specie la Corte costituzionale non ha invaso un territorio di esclusiva sovranità legislativa, ma ha piuttosto «individuato ed occupato (legittimamente) una (nuova?) area di comune competenza-interferenza con il legislatore»¹⁵.

L'avvio di un dialogo critico con il legislatore porterà quattro anni più tardi (con legge 25 giugno 1999, n.205) alla depenalizzazione anche della condotta di mendicizia fino a quel momento sopravvissuta, ovvero quella cosiddetta invasiva.

4. Le ordinanze contingibili e urgenti: la pericolosità come chiave di volta.

La condizione di grave disagio sociale, che può esprimersi anche attraverso l'accattonaggio, non resterà sguarnita a lungo di un presidio normativo. Nel duemila viene approvato il Testo unico degli enti locali (d.lgs. 267/2000). L'art. 50 prevede, in capo al Sindaco, quale autorità locale, il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale; l'art. 54 gli assegna, in qualità di ufficiale del Governo, il potere di adottare con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento provvedimenti contingibili e urgenti, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità dei cittadini. Qualche anno più tardi la legge n.125/2008 (di conversione del decreto legge n.92 del 2008) inserisce, tra i presupposti per l'emanazione di questa particolare tipologia di atti, il binomio "sicurezza urbana", rimandandone ad un decreto ministeriale la definizione di contenuto. Corregge inoltre in "pubblica" l'incolumità, che era "dei cittadini". La nuova locuzione ha un carattere accentuatamente polisenso, perché deve esprimere risposte capaci di disincentivare i comportamenti devianti attraverso la convergenza di funzioni e competenze ispirate ai criteri sia di prevenzione, che di repressione. La nuova legge pone l'enfasi sulla necessità di attuare miglioramenti delle condizioni di vivibilità nei centri urbani, della convivenza civile e della coesione sociale. In quest'ottica, si collocano certamente i presidi delle strade, realizzati dalle forze dell'ordine, ma assurgono ad elementi funzionali al raggiungimento dei suddetti obiettivi anche gli studi sulla conformazione dei quartieri, degli edifici, sulle

¹⁴ G. INSOLERA, *Il volto costituzionale dell'illecito penale: tra responsabilità legislativa e decisioni della Corte Costituzionale*, in *Critica del diritto*, 1996, p. 51.

¹⁵ G. FLORA, *Al vaglio della corte costituzionale il reato di mendicizia*, in *Dir. pen. proc.*, 1996, 5, p. 567.

caratteristiche della rete viaria, sull'illuminazione, sulle dotazioni di telecamere e così via.

Affidato ai Sindaci il compito di prevenire i reati, si assiste ad un proliferare di provvedimenti, che in alcuni casi duplicano provvedimenti già esistenti, in altri introducono divieti non imposti dalla legge, ma pertinenti a comportamenti considerati «rischiosi». Di qui, per quanto ci interessa, la disposizione di numerosissimi divieti di «accattonaggio».

Nel 2011 la Consulta dichiara l'incostituzionalità del quarto comma dell'art. 54, per violazione del principio di legalità sostanziale, in forza del quale l'attività dell'amministrazione, quando investe direttamente lo spazio di libertà dei consociati, deve essere determinata dalla legge nei mezzi e nei contenuti, oltre che nei fini¹⁶. La Corte osserva che le specificazioni contenute nel decreto ministeriale, a prescindere dalla loro idoneità, erano comunque il frutto di esercizio della discrezionalità «interna» alla pubblica amministrazione, e non un limite all'esercizio di tale discrezionalità nei rapporti coi cittadini.

Qualche anno più tardi, il 18 aprile 2017, con voto di fiducia, viene approvato il cosiddetto decreto Minniti, convertito nella legge n. 48. Tra le novità, viene modificato l'art. 50 del Tuel, che introduce poteri più ampi in capo al Sindaco, sempre nella veste di rappresentante della comunità locale, consentendogli di emettere provvedimenti «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti». La riformulata disposizione prevede un ristretto limite temporale di efficacia dell'ordinanza sindacale "ordinaria" (non superiore a 60 giorni); una finalità circoscritta (tutela della tranquillità e del riposo dei residenti di aree determinate, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi) e un contenuto delimitato ("limitazione in materia di orari di vendita, ecc. di bevande alcoliche"). Tutti fattori che globalmente intesi sembrano garantire il rispetto del principio di legalità amministrativa¹⁷.

Superando il difetto nel quale era incorso il legislatore del 2008, si fornisce inoltre una definizione legislativa di "sicurezza urbana", qualificandola come: «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni» (art. 4, l. n.48/2017).

¹⁶ G. LEO, [La Consulta dichiara illegittima la norma che consentiva ordinanze dei sindaci, anche non contingibili e urgenti, in materia di sicurezza urbana](#), in questa *Rivista*, 8 aprile 2011; L. VANDELLI, *Ordinanze per la sicurezza: uno strumento utile ma ancora da affinare*, in *Riv. amm. civ. interno*, luglio-ottobre 2008, p. 148.

¹⁷ C. RUGA RIVA, [Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi? Prima lettura del D.L. 20 febbraio 2017, n. 14](#), in questa *Rivista*, fasc. 3/2017, p. 272.

Tale operazione si ritiene assuma i caratteri di un riconoscimento meramente dichiarativo della nozione, privo di effetti costitutivi ed il bene giuridico “sicurezza” con la nuova normativa non perde, almeno nella sua definizione, la natura “onnivora” che la caratterizza da sempre, così ampia «da promettere scarsissima capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati» e corredata «di venature estetiche (il “decoro delle città”) e soggettivo-emozionali (la “vivibilità”)»¹⁸.

All’art. 54 del Tuel, è stato aggiunto il comma 4-*bis* che prevede, nell’elenco dei fenomeni criminosi o di illegalità, che mettono in pericolo la sicurezza urbana, anche l'accattonaggio, salvo specificare che tale condotta deve essere realizzata attraverso l’impiego di minori e disabili.

Nell’ambito della dottrina pubblicistica si sostiene che l’attuale formulazione dell’art. 54 Tuel sia più rispondente alla nozione di sicurezza pubblica, come definita dalla giurisprudenza costituzionale¹⁹, e che concorra a delineare quella concezione integrata di sicurezza cui appare ispirato l’intero provvedimento legislativo. Non si limita ad intervenire nel tradizionale ambito di competenza statale dell’ordine e della sicurezza pubblica, ma chiama in causa le competenze (legislative e amministrative) degli altri livelli di governo, qualificandosi come sicurezza intesa in senso lato²⁰. D’altro canto, non può sfuggire come la nuova formulazione del potere di ordinanza sindacale, in quanto collegato a generiche finalità (decoro, vivibilità urbana, incuria, degrado del territorio), possa condurre a limitazioni della libertà personale, ponendosi in contrasto con i principi enucleati sul tema dalla giurisprudenza costituzionale e in frizione con il generale principio di legalità²¹.

Il decreto Minniti affronta il tema della sicurezza da una prospettiva più ristretta, perché incentrata sulla gestione dell’ordine pubblico nelle città, ma con strumenti più ampi di prevenzione amministrativa, di repressione e, soprattutto, di prevenzione punitiva. Si potenzia il controllo parapenale, che va dalle sanzioni formalmente amministrative, ma sostanzialmente punitive, alla luce dei nuovi criteri utilizzati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, alle misure di prevenzione²². Proprio queste ultime hanno subito un ulteriore *restyling* con il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, che un po’

¹⁸ C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, [La sicurezza urbana e i suoi custodi \(il sindaco, il questore, il prefetto\). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti](#), in questa *Rivista*, fasc. 4/2017, p. 224 ss.

¹⁹ Secondo il Giudice delle leggi la sicurezza pubblica coincide con l’ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della polizia amministrativa locale di cui all’art. 117 secondo comma, lett. h), Cost. ed è intesa come attività di prevenzione dei reati e di tutela dei primari interessi pubblici sui quali si fonda l’ordinata e civile convivenza della comunità nazionale: S. PIZZORNO, *Il potere di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco con uno sguardo particolare alle modifiche introdotte dal d.l. 14/2017*, in *Novità – Forum di Quaderni Costituzionali*, (Rassegna n. 1/2018), p. 3.

²⁰ T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Novità – Forum di Quaderni Costituzionali*, (Rassegna n. 5/2017), p. 2. Il quale non nasconde che: «i confini dei due diversi poteri sindacali di ordinanza a tratti rischiano di non essere del tutto chiari e potranno, nella pratica, comportare rischi di sovrapposizione» (p. 3).

²¹ C. FORTE, [Il decreto Minniti: sicurezza integrata e “d.a.spo. urbano”. Da una governance multilivello il rischio di una...“repressione multilivello”](#), in questa *Rivista*, fasc. 5/2017, p. 205.

²² M. PELLISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Dir. pen. proc.* 2017, 7, p. 845.

enfaticamente viene denominato “codice antimafia”. All’art. 1 troviamo nuovamente la categoria di coloro che – sebbene sulla base di elementi di fatto – si ritiene offendano o mettano in pericolo (l’integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o) la tranquillità pubblica, appunto. In questo modo la logica della prevenzione si pone come naturale complemento della repressione penale, consentendo sacrifici forse minori rispetto alla pena, ma non per questo più trascurabili²³.

Il combinato disposto tra le ordinanze sindacali, volte a tutelare il decoro e la vivibilità cittadine, e gli ordini di allontanamento e di divieto di accesso, chiaramente ispirati al Daspo per la prevenzione della violenza negli stadi, concorre a costruire un muro sostanzialmente invalicabile per quei soggetti marginali, socialmente o economicamente, che debbono essere allontanati anche solo dalla vista di chi è perfettamente integrato ed abita la cittadella fortificata²⁴. Fuori si trovano le categorie socialmente vulnerabili, ovvero gli occupatori abusivi di spazi, i clochard, le prostitute, i migranti, e così via. In altri termini la versione moderna degli oziosi e vagabondi.

5. La “controriforma”: nuova rilevanza penale.

In un quadro nel quale non difetta la copertura normativa e quindi il controllo, preventivo e parapunitivo, sulle condotte potenzialmente devianti che possono affiorare da condizioni di marginalità, non è facile comprendere il bisogno di un ritorno al passato, attraverso il recupero della vecchia formula incriminatoria. L’ampio, flessibile, più economico e incommensurabilmente più rapido ed efficace arsenale di misure adottabili per contrastare la devianza nel contesto urbano viene nuovamente abbinato alla più che simbolica scelta di criminalizzazione della povertà.

Il decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113, nel passaggio al Senato, irrobustito da un cospicuo maxiemendamento, approvato con mozione di fiducia al Governo, prevede l’introduzione all’art. 21 quater di una nuova contravvenzione. Posta la fiducia anche alla Camera, il decreto viene convertito con legge n. 132, il 1 dicembre 2018.

La nuova fattispecie, prevista art. 669-*bis* c.p. e rubricata “Esercizio molesto dell’acattonaggio” si presenta, come segue: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque esercita l’acattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l’altrui pietà, è punito con la pena dell’arresto da tre a sei mesi e con l’ammenda da euro 3.000 a euro 6.000. È sempre disposto il sequestro delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l’illecito o che ne costituiscono il provento».

²³ A. MARTINI, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2, p. 536.

²⁴ Bisognerebbe tuttavia costruire le nuove fattispecie di reato, anziché su oggettività giuridiche evanescenti o psicologicamente orientate, su beni e interessi determinati, rammentando il vincolo del diritto penale a lavorare con fattispecie tipiche: M. DONINI, “Danno” e “offesa” nella c.d. tutela penale dei sentimenti. Note su morale e sicurezza come beni giuridici, a margine della categoria dell’“offense” di Joel Feinberg, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, 4, p. 1588.

Nella versione del codice Rocco non era prevista la clausola di riserva, oggi apposta in modo forse ridondate all'inizio del rinnovato articolo. La formulazione appena introdotta contempla espressamente un possibile concorso di norme e lo risolve esplicitando l'applicazione della norma corrente solo là dove non vi siano i presupposti per l'applicazione di norme che prevedano fatti più gravi. Altra modesta novità riguarda la variazione linguistica introdotta sostituendo il termine "mendicità" con il più dialettale-gergale "accattonaggio", in realtà molto più denso di connotazioni socioeconomiche, a partire dall'archetipo cinematografico pasoliniano. Più neutra, in un'ottica strettamente giuridica, perché spogliata dai numerosi rinvii semantici e meglio ancorata ad un profilo fattuale, sarebbe stata una formulazione che si fosse limitata ad evocare la semplice "richiesta di elemosina".

Gli elementi di maggiore originalità si concentrano nelle previsioni sanzionatorie. Il primo riguarda il minimo edittale della pena detentiva, che nel codice autoritario-fascista era di un mese e che oggi viene elevato a tre mesi di arresto. La stretta punitiva si legge anche nella decisione di prevedere in aggiunta una pena pecuniaria, di entità tutt'altro che modesta. Il valore minimo è pari a circa quattro volte il reddito di inclusione, quello istituito dal Governo Gentiloni, quale prestazione economica pagata dallo Stato alle famiglie, che si trovano in condizione di povertà. La forbice edittale si apre fino alla cifra stellare di sei mila euro, forse perché rivolta a persone che non possono godere di un tetto sopra la testa...

Un vero e proprio *coupe de theatre* si palesa nella lettura dell'ultima parte della norma, dove si prevede il "sequestro" delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento. Il sequestro, istituito disciplinato nel codice di procedura penale, può assumere tre distinte forme: probatorio (art. 253 c.p.p.), conservativo (art. 316 c.p.p.) o preventivo (art. 321 c.p.p.). Hanno tutte e tre una valenza essenzialmente cautelare, sebbene con scopi finali diversi. Per esemplificare, l'ultimo è caratterizzato dall'esigenza di impedire la prosecuzione dello stesso reato o la commissione di nuovi reati; viene applicato, su richiesta del pubblico ministero, dal giudice competente a pronunciarsi nel merito. La disciplina contenuta nel codice penale di rito esonera il legislatore dalla previsione puntiforme in ogni singola fattispecie di parte speciale del codice penale sostanziale. Ma allora, l'indicazione fornita nella norma in commento quale significato assume? Due sembrano le possibili chiavi di lettura: o si intende inaugurare una nuova stagione di ridondanze normative, con interferenze tra la materia sostanziale e quella processuale; oppure si tratta di un evidente errore, perché al posto del termine "sequestro" si voleva scrivere "confisca", questa sì afferente all'ambito del diritto penale sostanziale, in quanto classificabile tra le misure di sicurezza²⁵.

Non potendo che propendere per questa pur disarmante ipotesi, permane un difetto di barocchismo, visto che all'art. 240 c.p. sono già previsti esattamente gli stessi casi di confisca, richiamati nel nuovo art. 669-bis c.p. Dove si è annidato il diavolo questa

²⁵ G. VARRASO, [Il sequestro a fini di confisca: dalle scelte del codice del 1988 alla legge n. 161 del 2017](#), in questa *Rivista*, 12 gennaio 2018.

volta? Nella previsione di una “confisca obbligatoria” non di cose che servirono o furono destinate a commettere un reato di particolare gravità come, a titolo puramente esemplificativo, è l’associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell’ordine democratico, ma del piattino o cappello usati per chiedere l’elemosina, delle poche decine di euro provento del reato, se non addirittura dei vestiti logori e maleodoranti, indossati per “destare l’altrui pietà”... Insomma, l’uso della confisca, più disinvoltamente ribattezzata sequestro, come misura avente un carattere punitivo ed usata per sconfiggere quella criminalità del profitto²⁶, tipica di chi chiede la carità.

Con qualche strafalcione giuridico, il legislatore giallo-verde ha finalmente adottato il pugno di ferro contro la richiesta molesta anche di soli pochi spiccioli. D’ora in poi sarà sostanzialmente impossibile avere davanti ai nostri occhi una mano tesa, perché sfidare una tale congerie di provvedimenti amministrativi, sanzionatori e punitivi è troppo anche per un miserabile diseredato. Se non vedremo più la povertà nelle nostre città, vorrà dire che essa non esiste più e potremo finalmente dormire tutti sonni molto più tranquilli.

6. L’organizzazione dell’acattonaggio: il nuovo art. 600-octies c.p.

Prima del novembre 2018, la tutela della sicurezza dei cittadina era presidiata da fattispecie, tra le quali: l’impiego di minori nell’acattonaggio (art. 600-octies c.p.), la riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 c.p.), la tratta di persone (art. 601 c.p.); i maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.), la violenza privata se si arrivava a configurare violenza o minaccia nei confronti del passante (art. 610 c.p.), e il delitto di maltrattamenti di animali, se per impietosire si sottoponeva un animale a sevizie o a fatiche insopportabili per le sue caratteristiche etologiche.

Già nel 2009 l’allora vigente contravvenzione di “Impiego di minori nell’acattonaggio” veniva elevata a delitto e collocata nel titolo XII, dedicato ai delitti contro la persona – capo terzo, delitti contro la libertà individuale, del libro II del codice penale, dopo fattispecie delittuose gravi, quali la riduzione in schiavitù o servitù (legge 15 luglio 2009, n. 94 recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

Oggi, con la legge n.132/2018, si interviene anche sull’art. 600-octies c.p. ritoccando innanzitutto la sua rubrica, ora ridenominata: “Impiego di minori nell’acattonaggio. Organizzazione dell’acattonaggio”. Poi si aggiunge un secondo comma, che prevede la reclusione da uno a tre anni di: “Chiunque organizzi l’altrui acattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto”.

Possiamo immaginare che l’intento persecutorio nei confronti di una categoria di persone giudicate altamente pericolose per l’ordine pubblico, la sicurezza urbana, la tranquillità pubblica e la pacifica convivenza civile, abbia fatto ritenere opportuno non

²⁶ C.F. GROSSO – M. PELLISSERO – D. PETRINI – P. PISA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, II ed., Milano 2017, p. 712 ss.

accontentarsi della presenza nel nostro sistema punitivo dell'istituto del concorso di persone, che all'art. 112, in particolare numero 2), già prevede una specifica aggravante per chi ha promosso od organizzato la cooperazione nel reato, ovvero ha diretto l'attività delle persone che sono concorse nel reato. È di tutta evidenza l'opzione a favore di una nuova fattispecie autonoma e non circostanziata, per evitare il rischio di una mitigazione sanzionatoria, attraverso il meccanismo del bilanciamento delle circostanze.

Orientati verso questa chiave di lettura, che dà ragione di un altrimenti difficilmente spiegabile inutile duplicazione, si palesa comunque una macroscopica incongruenza: perché l'impiego nell'accattonaggio di minori di anni quattordici o comunque non imputabili viene punita meno gravemente di chi organizza "l'altrui accattonaggio" senza ulteriori specificazioni riguardo all'età del minore coinvolto? Nel primo comma la pena è fino a tre anni, quindi trattandosi di reclusione parte da un minimo di quindici giorni. Nel secondo comma la pena minima è di un anno, quindi nettamente superiore. Un ulteriore *impasse* logico-sostanziale emerge nella formulazione dell'elemento soggettivo di questa autonoma fattispecie delittuosa: viene infatti richiesto il dolo specifico del "fine di profitto". Appare incongruo e irragionevole che nella modalità concorsuale – che si vuole più grave – venga dato spazio ad una formula che ha un effetto selettivo della punibilità, potendo evaporare di fronte alla necessità di fornire la prova di aver agito con il fine di trarne profitto.

Non resta che confidare in un rigoroso vaglio della Corte costituzionale, che forse sarà presto chiamata ad intervenire su numerosi altri più importanti aspetti del cosiddetto decreto sicurezza, memori dei precedenti storici sia giurisprudenziali, che legislativi, che hanno inciso in modo estremamente significativo su questa disciplina.