



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2026

**Tra rimozione e repressione:
modelli di regolazione
della mendicITÀ**

di Luigi Testa

EDITORIALE SCIENTIFICA

TRA RIMOZIONE E REPRESSIONE: MODELLI DI REGOLAZIONE DELLA MENDICITÀ

di Luigi Testa

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi dell'Insubria

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE; 2. L'APPROCCIO STATUNITENSE E QUELLO EUROPEO; 3. IL QUADRO DELLE SOLUZIONI NORMATIVE: 3.1. LA PENALIZZAZIONE DELL'ACCATTONAGGIO MOLESTO; 3.2. LA PENALIZZAZIONE DI FORME SPECIFICHE DI ACCATTONAGGIO; 3.3. CRIMINALIZZAZIONI GENERALI; 4. CONCLUSIONI.

1. Introduzione

C'è un tratto comune che attraversa le diverse esperienze normative che si confrontano con il fenomeno dell'accattonaggio: l'imbarazzo di fronte a una realtà che sfugge alla logica binaria della legalità e dell'illegalità, del lecito e dell'illecito; una realtà che chiede di essere compresa prima ancora che giudicata. Non è un caso che 'mendicità' compaia, nelle legislazioni moderne, come un relitto semantico di un passato in cui la povertà non era soltanto un dato economico, ma una condizione morale e perfino ontologica.

Da sempre, l'accattone disturba l'ordine visivo e simbolico della città¹: egli è il corpo che non trova luogo, la dissonanza nella sinfonia della prosperità. Nella misura in cui lo spazio urbano è il palcoscenico dell'inclusione, la presenza di chi mendica ne infrange la scenografia².

¹ D'altra parte, è nota la riflessione che da tempi non recentissimi interessa la cosiddetta "architettura ostile", intesa come l'insieme di soluzioni progettuali volte a scoraggiare la permanenza e l'uso di spazi pubblici da parte di persone senza fissa dimora. Tra i contributi più recenti in materia: A. ALBERTSEN, C. KNIGHT, *Anti-homeless Hostile Design as Wrongful Discrimination*, in *British Journal of Political Science*, vol. 55, 2025.

² Si rinvia, tra le altre, alle riflessioni di D. MITCHELL, *The Annihilation of Space by Law: The Roots and Implications of Anti-Homeless Laws in the United States*, in *Antipode*, n. 29/1997, pp. 303-335.

Ecco perché, più che un problema di ordine pubblico, la mendicizia diventa un problema di rappresentazione³.

Storicamente, la figura del mendicante è nata in opposizione a quella del cittadino produttivo. Le prime normative sui poveri, dal *Poor Relief Act* inglese del XVI secolo ai decreti sabaudi e borbonici, non erano tanto strumenti di solidarietà quanto dispositivi di controllo. Il vagabondo era l'“inoperoso”, colui che sfuggiva al lavoro e, perciò, al dominio economico e morale dell'ordine sociale⁴.

La povertà, nel linguaggio della modernità, divenne colpa, e l'assistenza un atto di grazia del potere, non un diritto. La retorica del *lazy poor* si è nutrita di questa stessa logica: l'idea che la miseria non sia una condizione, ma una scelta; che il povero sia tale non per ingiustizia, ma per inerzia.

Solo con il costituzionalismo postbellico e con l'affermarsi della nozione di dignità umana come valore fondante, il paradigma si è lentamente rovesciato. L'ombra di quella visione moralizzante non è, tuttavia, mai scomparsa: riaffiora ogni volta che il diritto tratta la povertà come problema di ordine pubblico, o quando, dietro la pretesa del decoro, si cela il desiderio di invisibilità.

Ogni riflessione giuridica sul fenomeno dell'accattonaggio è inevitabilmente attraversata dall'interrogativo preliminare su *cosa si punisca*, quando si punisce chi chiede. La risposta varia a seconda della tradizione giuridica e del valore che ciascun ordinamento attribuisce alla libertà, alla dignità e allo spazio pubblico.

Due, in particolare, sono le principali chiavi interpretative che la comparazione in questa materia mette in luce. Secondo una prima, l'accattonaggio integra una manifestazione della libertà di espressione, e dunque atto comunicativo che rientra – per avere subito un riferimento ordinamentale preciso – nella sfera protetta dal *First Amendment* statunitense.

³ Sull'importanza della rappresentazione nella costruzione sociale, si veda almeno S. MOSCOVICI, *La psychanalyse, son image et son public*, Parigi, 1961. Più specificamente in relazione all'esclusione sociale: V. BERTRAND, *Dimension historique des représentations sociales: l'exemple du champ sémantique de la notion d'exclusion*, in *Bulletin de psychologie*, n. 461, 2002, pp. 497-502.

⁴ Per una lettura critica di sistema, che aiuti ad inquadrare il tema, si veda, tra gli altri, D. J. BAKER, *A Critical Evaluation of the Historical and Contemporary Justifications for Criminalising Begging*, in *Journal of Criminal Law*, vol. 73, n. 3/2009, pp. 212-230.

Per la seconda chiave interpretativa, invece, l'accattonaggio è (mera) espressione della vita privata, nel senso ampio riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e dunque comportamento che attiene al diritto a vivere e rappresentare la propria condizione umana senza indebite ingerenze. Queste due linee, apparentemente distanti, convergono – almeno nelle intenzioni – in un medesimo orizzonte di fondo: la difesa della dignità personale, intesa non come privilegio ma come soglia minima di riconoscimento.

L'analisi che seguirà si muoverà lungo questa doppia traiettoria. Nella prima parte, si confronteranno i due paradigmi, statunitense ed europeo; l'ultima parte offrirà invece una rassegna delle principali soluzioni normative adottate in diversi ordinamenti, europei ed extraeuropei, senza naturalmente pretese di esaustività.

2. L'approccio statunitense e quello europeo

L'atto del mendicare non è semplicemente un comportamento economico, ma un atto comunicativo: il soggetto che tende la mano nello spazio pubblico non esercita soltanto una richiesta di aiuto materiale, ma esprime, attraverso quel gesto, un messaggio. Per questo motivo, sin dagli anni Ottanta, la giurisprudenza americana ha progressivamente incluso il *panhandling* nel perimetro del *protected speech* ai sensi del *First Amendment*.

Come è noto, in materia di Primo emendamento, la distinzione cruciale è tra restrizioni di contenuto e restrizioni di condotta⁵. Tale criterio trova dunque applicazione anche riguardo a misure che incidano in senso limitativo sull'esercizio dell'accattonaggio. Così, se la misura vieta la richiesta di denaro in quanto tale, essa colpisce il contenuto del discorso e deve essere sottoposta a *strict scrutiny*; se invece regola il tempo, il luogo o le modalità del gesto (ad esempio per ragioni di sicurezza stradale o di ordine pubblico), allora può rientrare in una *content-neutral regulation*.

Da questo punto di vista, la pronuncia di svolta è stata *Reed v.*

⁵ Per una ricostruzione della distinzione elaborata dalla giurisprudenza costituzionale statunitense, tra altri, si veda la nota *Free Speech Doctrine after Reed v. Town of Gilbert*, in *Harvard Law Review*, vol. 129, 2016, pp. 1981-2001.

Town of Gilbert, del 2015⁶, che ha ridefinito in modo radicale l'analisi delle restrizioni alla libertà di espressione nel diritto costituzionale statunitense.

Il caso trae origine da un'ordinanza municipale di Gilbert, in Arizona, che regolava la dimensione e la durata di esposizione dei cartelli pubblicitari distinguendo fra *political signs*, *ideological signs* e *temporary directional signs relating to a qualifying event*. Il pastore di una piccola chiesa protestante, la *Good News Community Church*, aveva contestato la norma sostenendo che penalizzasse ingiustamente i cartelli religiosi temporanei rispetto a quelli politici o ideologici.

La Corte Suprema, con opinione del giudice Thomas, accolse la censura, affermando che una legge è *content-based* «if it applies to particular speech because of the topic discussed or the idea or message expressed».

Di conseguenza, qualunque norma distingua i messaggi in base al loro contenuto, essa dev'essere sottoposta al controllo più rigoroso previsto dalla giurisprudenza costituzionale (*strict scrutiny test*) e può essere ritenuta valida solo se persegue un interesse statale «compelling» attraverso mezzi «narrowly tailored».

La Corte respinse la tesi della municipalità secondo cui l'ordinanza fosse una semplice regolazione del “tempo, luogo e modo” dell'espressione: anche una norma apparentemente neutra sul piano linguistico diventa *content-based* se, per applicarla, è necessario leggere o comprendere ciò che viene comunicato. Nelle parole di Justice Thomas, «Government regulation of speech is content based if a law applies to particular speech because of the topic discussed or the idea or message expressed». E ancora: «A law that is content based on its face is subject to strict scrutiny regardless of the government's benign motive or justification».

Il nuovo criterio interessava in pieno le misure sul *panhandling*, ossia sulla mendicizia nello spazio pubblico, che, fino ad allora, erano state ritenute ammissibili come regolazioni neutrali della condotta. Il ragionamento di *Reed*, se applicato con coerenza, si prestava a rendere incostituzionali quasi tutte le restrizioni sull'accattonaggio, poiché

⁶ *Reed v. Town of Gilbert*, 576 US 155 (2015). Per un primissimo commento in Italia: F. DAL CIN, *Nota a Corte Suprema degli Stati Uniti, Reed v. Town of Gilbert, 576 U.S. (2015): la Corte Suprema rafforza la tutela della libertà di espressione religiosa?*, in *DPCE Online*, vol. 24, n. 4/2017.

esse prendono invariabilmente di mira l'espressione che chiede donazioni immediate di denaro⁷.

L'occasione si presenta subito, nel caso *Norton v. City of Springfield*⁸, con cui la Corte d'Appello del Settimo Circuito era chiamata a sindacare un'ordinanza di Springfield che proibiva «to solicit donations of money» in un'area definita del centro cittadino. La Corte d'Appello riconobbe che un simile divieto discriminava sulla base del contenuto del discorso, poiché essa operava una distinzione a seconda che una persona stia richiedendo una donazione di denaro immediata⁹: «any law distinguishing one kind of speech from another by reference to its meaning is content-based and subject to strict scrutiny», concludendo che l'ordinanza di Springfield non superava tale scrutinio e doveva quindi essere annullata.

Insomma, per *Norton*, la richiesta di un'offerta caritatevole, al pari della predicazione o dell'attività di propaganda politica, veicola un messaggio concernente la condizione del soggetto che parla e la scelta morale rimessa all'interlocutore, chiamato a decidere se rispondere o restare indifferente. La libertà di espressione garantita dal Primo Emendamento tutela tanto chi prende la parola quanto il silenzio che costituisce possibile risposta.

La combinazione di *Reed* e *Norton* ha prodotto un vero effetto domino. Numerosi tribunali distrettuali e corti d'appello hanno cominciato a dichiarare incostituzionali ordinanze analoghe, riconoscendo che il gesto di chi tende la mano nello spazio pubblico è una forma di espressione protetta dal Primo Emendamento¹⁰.

La protezione offerta dal *First Amendment* non è tuttavia da intendersi come illimitata. Alcune giurisdizioni locali hanno continuato a regolamentare forme di “accattonaggio aggressivo” (*aggressive*

⁷ A.D. LAURIELLO, *Panhandling Regulation after Reed v. Town of Gilbert*, in *Columbia Law Review*, vol. 116, n. 4/2016, pp. 1105-1148, spec. p. 1106.

⁸ 806 F.3d 411 (7th Cir. 2015).

⁹ Questo era già stato affermato nella precedente decisione, del 2014, *Norton v. City of Springfield*, 768 F.3d 713: «The ordinance defines panhandling as an oral request for an immediate donation of money. Signs requesting money are allowed; so are oral pleas to send money later».

¹⁰ Si veda *inter alia* E. ARMIJO, *Reed v. Town of Gilbert: Relax, Everybody*, in *Boston College Law Review*, vol. 58, n. 1/2017, pp. 65-104, spec. pp. 75-77; insieme a D.L. HUDSON JR., *The Content-Discrimination Principle and the Impact of Reed v. Town of Gilbert*, in *Case Western Reserve Law Review*, vol. 70, n. 2/2019, pp. 245-271, spec. pp. 269-271.

panhandling), ossia comportamenti intrusivi, insistenti o potenzialmente intimidatori¹¹. In questi casi, la giurisprudenza riconosce un legittimo interesse pubblico a preservare la sicurezza dei cittadini e la fruibilità degli spazi comuni, purché l'intervento statale rimanga proporzionato e non si traduca in una rimozione simbolica del povero dallo spazio urbano.

Un cambio di rotta potrebbe essere inaugurato, invece, dalla decisione *City of Grants Pass v. Johnson* che la Corte suprema ha reso nel giugno 2024, di cui occorre la pena ricostruire sinteticamente il contenuto.

La città di Grants Pass, in Oregon, aveva emanato ordinanze che vietavano di dormire o accamparsi su suolo pubblico – parchi, marciapiedi, strade – prevedendo sanzioni pecuniarie e, in caso di recidiva, anche detenzione. Un gruppo di persone senza fissa dimora ha impugnato tali ordinanze, sostenendo che esse violassero l'VIII Emendamento della Costituzione federale, che vieta le “pene crudeli e inusuali”. La Corte d'appello del Nono Circuito aveva accolto la tesi, ritenendo incostituzionale punire chi dorme in pubblico quando non vi siano rifugi disponibili, in linea con il precedente *Martin v. Boise* (2019).

La Corte Suprema, con una maggioranza di sei giudici su nove (opinione redatta dal giudice Gorsuch e condivisa da Roberts, Thomas, Alito, Kavanaugh e Barrett), ha invece ribaltato la decisione della corte inferiore. Secondo la maggioranza, l'VIII Emendamento non limita ciò che uno Stato o una città può definire reato, ma soltanto il tipo di punizione che può essere inflitta dopo una condanna. Le ordinanze di Grants Pass, che prevedono multe e al massimo trenta giorni di carcere, non rientrerebbero tra le pene “crudeli o inusuali”: si tratterebbe, invece, di sanzioni comuni e moderate, non di trattamenti disumani o degradanti.

Nel suo *reasoning*, la Corte distingue poi tra lo “status” di una persona – ad esempio, l'essere tossicodipendente o senzatetto – e la “condotta” che essa pone in essere. Richiamando il caso *Robinson v. California* (1962), in cui era stato dichiarato incostituzionale un reato

¹¹ La distinzione tra “accontaggio passivo” (in cui la persona semplicemente “sta”, segnalando la propria situazione di bisogno), “attivo” (con avvicinamento di persone in spazio pubblico chiedendo denaro o altri beni) e “aggressivo” (con comportamenti intrusivi o addirittura intimidatori) è diffusa e ricorrente in maniera trasversale ai diversi ordinamenti; si veda P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, in *Melbourne University Law Review*, vol. 29, n. 2/2005, pp. 518-547.

che puniva lo “status” di tossicodipendente, la maggioranza afferma che Grants Pass non punisce la condizione di senza tetto, bensì atti specifici, come dormire o accamparsi in aree pubbliche. Le ordinanze, nota Gorsuch, si applicano a chiunque – un turista, uno studente o un senzatetto – compia quel tipo di comportamento.

In questo senso, la Corte respinge anche l’idea, proposta dal Nono Circuito, che tali condotte siano “involontarie” e quindi non punibili. Riprendendo il precedente *Powell v. Texas* (1968), che aveva confermato la condanna di un alcolista trovato ubriaco in luogo pubblico, la maggioranza ribadisce che il diritto penale può sanzionare atti concreti, anche se connessi a condizioni personali difficili o croniche. Estendere l’VIII Emendamento fino a ricomprendere la mancanza di alternative economiche o abitative – osserva Gorsuch – significherebbe trasformare i giudici federali in amministratori delle politiche sociali, compito che spetta invece al legislatore e alle autorità locali.

Di segno opposto è la vibrante *dissenting opinion* della giudice Sotomayor, cui si uniscono Kagan e Jackson: «Dormire è una necessità umana, non un crimine». Secondo la minoranza, le ordinanze di Grants Pass colpiscono proprio lo “status” di senzatetto, poiché chi non dispone di un’abitazione non ha altra scelta se non dormire all’aperto. In tal modo, la città punisce una condizione involontaria, violando il principio di *Robinson* e l’VIII Emendamento.

Sotomayor accusa la maggioranza di cieca deferenza verso le autorità locali e di aver «voltato le spalle ai più vulnerabili», permettendo di incarcerare persone per il solo fatto di essere povere. La sua opinione si conclude con toni quasi morali: la Costituzione, afferma, non consente di «punire la miseria» né di rendere criminale il bisogno di un riparo.

La sentenza segna dunque un passaggio cruciale: con essa, la Corte sottrae ai tribunali federali la possibilità di sindacare l’applicazione delle leggi anti-accampamento, rimettendo alle città e agli Stati il compito – e la responsabilità – di affrontare, con mezzi propri, l’emergenza dell’*homelessness*. La protezione del *panhandling* come *speech* resta formalmente intatta, anche se politicamente indebolita dal nuovo clima giurisprudenziale¹².

Se l’approccio statunitense, almeno finora, guarda all’acattonaggio

¹² Inquadra bene la decisione nel drammatico contesto politico attuale B. WILLIAMS, *Criminalizing Homelessness: City of Grants Pass v. Johnson*, in *Law Journal for Social Justice*, vol. 21, 2025, pp. 123-145.

come discorso, quello europeo lo interpreta come espressione dell'esistenza. Nel contesto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la domanda non è tanto *cosa dice chi chiede*, quanto piuttosto *chi è, e che cosa significa impedirgli di essere*. La svolta, in questo senso, è venuta dalla sentenza *Lăcătuș c. Svizzera*¹⁵, che segna un momento decisivo nella giurisprudenza europea sul rapporto fra povertà, dignità e libertà personale.

La ricorrente, donna rom di nazionalità rumena, analfabeta, povera e priva di mezzi di sussistenza, si era stabilita temporaneamente a Ginevra, dove viveva chiedendo l'elemosina in modo silenzioso e non molesto. Il 22 luglio 2011 veniva condannata in applicazione dell'art. 11A della *Geneva Criminal Law Act*, che vietava in modo generale e assoluto l'atto di mendicare nello spazio pubblico, a una multa di 500 franchi svizzeri, convertita in cinque giorni di detenzione in caso di mancato pagamento. Avendo dichiarato di non disporre di alcuna risorsa economica, la ricorrente scontava la pena detentiva. Dopo aver esaurito i rimedi interni, la donna fece ricorso a Strasburgo lamentando la violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata) e, in subordine, degli Artt. 10 e 14 (libertà di espressione e divieto di discriminazione).

La Corte, con una decisione di portata innovativa, ha riconosciuto che la mendicizia, anche se apparentemente minima nella sua dimensione materiale, rientra nel campo di protezione dell'Art. 8. Secondo i giudici di Strasburgo, il diritto al rispetto della vita privata non si esaurisce nella sfera intima, ma include «the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world». In questo senso, esso include anche la possibilità di comunicare con gli altri e di ricercarne la solidarietà, specie quando ciò risulti essenziale in una condizione di grave vulnerabilità. Mendicare, dunque, non è soltanto un gesto economico, ma una forma di interazione sociale e, nei casi di estrema vulnerabilità, un atto esistenziale: l'estremo mezzo di cui dispone una persona per mantenere una relazione minima con la comunità.

¹⁵ *Lăcătuș v. Switzerland* (Fourth Section), Application No. 14065/15, Judgment of 19 January 2021, European Court of Human Rights. Tra i primi commenti italiani, si veda F. 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 *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2021, fasc. 2, pp. 742-746.

La Corte ha sottolineato la condizione di estrema vulnerabilità della ricorrente, «a particularly vulnerable person living in a situation of extreme poverty», appartenente a una minoranza etnica tradizionalmente discriminata in Europa. Tale condizione, ha osservato la Corte, richiedeva dalle autorità svizzere un'attenzione particolare e una valutazione personalizzata delle circostanze concrete. L'adozione di un divieto assoluto e indifferenziato di mendicare, accompagnato da una pena automatica, violava invece il principio di proporzionalità, trasformando la persona vulnerabile in un mero problema di ordine pubblico.

Nel ragionamento della Corte, il concetto di vita privata viene dunque interpretato in senso sostanziale, come diritto a vivere con dignità anche negli spazi pubblici. La sentenza osserva infatti che «the applicant's dignity was severely compromised when she was deprived of the possibility to seek help in order to satisfy her most basic needs». La misura penale contestata non mirava a proteggere la sicurezza pubblica, ma a mantenere invisibile la povertà: la sua giustificazione, fondata su considerazioni di decoro urbano e di tranquillità collettiva, non era sufficiente a giustificare una restrizione tanto severa a un comportamento di pura sopravvivenza.

La Corte riconosceva che gli Stati godono di un margine di apprezzamento nella regolamentazione dell'uso degli spazi pubblici, ma aggiungeva che tale margine «cannot extend so far as to deprive a person in a situation of extreme poverty of the possibility of engaging in conduct necessary to meet her basic needs». Nel caso concreto, la Svizzera aveva oltrepassato tale limite, poiché non aveva bilanciato in modo adeguato gli interessi in gioco e non aveva tenuto conto delle misure meno restrittive disponibili, come la regolazione delle sole forme moleste o organizzate di accattonaggio.

È significativo che la Corte abbia inquadrato la vicenda non nell'ambito dell'articolo 10 CEDU – che tutela la libertà di espressione – ma in quello dell'articolo 8. Tale scelta rappresenta una precisa opzione ermeneutica: l'atto del mendicare non è un *messaggio* da comunicare, ma un *modo di esistere* nello spazio sociale. La povertà, in questa prospettiva, non è un discorso ma una condizione; e impedirne la visibilità equivale a negare una parte della soggettività umana. Come ha scritto la Corte, «begging, in so far as it is an appeal to the compassion of others, is a form of interaction that falls within the scope of private life».

La Corte, d'altra parte, ha collocato la propria interpretazione

all'interno di un più ampio consenso europeo, rilevando che la maggior parte degli Stati membri non prevede divieti assoluti di mendicizia. Tale convergenza comparata, unita alle raccomandazioni del *Comitato europeo dei diritti sociali* e alle *Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights* del Consiglio ONU per i diritti umani, ha contribuito a rafforzare la conclusione che l'ingerenza svizzera non era «necessaria in una società democratica».

La Corte riconosce, dunque, che il diritto alla vita privata implica un diritto più radicale: quello a esistere nello spazio pubblico senza dover chiedere il permesso. Essa non si limita a censurare una misura sproporzionata, ma afferma un principio di dignità minima, che vincola gli Stati a non criminalizzare la sopravvivenza: «The applicant's dignity was severely compromised when she was deprived of the possibility to seek help in order to satisfy her most basic needs».

La pronuncia si inserisce nel solco di una giurisprudenza che ha progressivamente ampliato la nozione di vita privata, includendovi gli aspetti relazionali e materiali dell'esistenza, da *Pretty c. Regno Unito*¹⁴ a *Stec c. Regno Unito*¹⁵, fino alle più recenti *Wasilewski c. Polonia*¹⁶ e *Eremia c. Moldavia*¹⁷, dove la Corte ha ribadito che il diritto al rispetto della vita privata si estende a tutte le situazioni in cui l'individuo rischia di essere degradato nella propria dignità.

3. Il quadro delle soluzioni normative

L'indagine comparata rivela che la disciplina dell'accattonaggio, nei diversi ordinamenti, segue tre linee principali: la penalizzazione delle forme moleste o intrusive, che si concentra sulla modalità del comportamento; la criminalizzazione di forme specifiche, legate ad esempio a

¹⁴ *Pretty v. the United Kingdom* (Fourth Section), Application No. 2346/02, Judgment of 29 April 2002, European Court of Human Rights., su cui la nota di G. FRANCOLINI, *Il dibattito sull'eutanasia tra Corte europea e giurisprudenza interna*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 2002, fasc. 4, pp. 813-823.

¹⁵ *Stec and Others v. the United Kingdom* (Grand Chamber), Application Nos. 65731/01 & 65900/01, Judgment of 12 April 2006, European Court of Human Rights.

¹⁶ *Wasilewski v. Poland* (Fourth Section), Application No. 4661/04, Decision of 5 December 2006, European Court of Human Rights.

¹⁷ *Eremia and Others v. the Republic of Moldova* (Third Section), Application No. 3564/11, Judgment of 28 May 2013, European Court of Human Rights.

situazioni di sfruttamento o di frode; e, infine, la criminalizzazione generalizzata o simbolica, che tende a colpire la mendicITÀ in quanto tale.

In ciascun modello – di cui si illustrerÀ qualche esempio – si riflette un diverso equilibrio fra tutela dell'ordine pubblico e protezione della dignità.

3.1. *La penalizzazione dell'accattonaggio molesto*

La prima opzione tenta un compromesso tra la volontà di contenere gli effetti *visibili* della povertÀ, senza criminalizzarla *tout court*, e apertamente.

È cosÌ, ad esempio, nel contesto italiano, dove l'accattonaggio ha conosciuto una parabola normativa complessa.

L'art. 670 del Codice penale del 1930, rubricato "MendicITÀ", puniva «chiunque mendica in luogo pubblico o aperto al pubblico» con l'arresto fino a tre mesi, e con una pena aggravata qualora la condotta fosse posta in essere «in modo ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietÀ». La disposizione, coerente con l'impianto repressivo del *Codice Rocco*, collocava il mendicare non tra le condotte di bisogno, ma tra le manifestazioni di pericolosità sociale: il mendico era il residuo visibile dell'ozioso e del vagabondo, figura tipica del diritto penale di polizia dell'Ottocento, conformemente all'«antica e perdurante assimilazione tra mendicITÀ e devianza»¹⁸. La mendicITÀ veniva punita non in quanto atto lesivo, ma in quanto segno di disordine sociale, manifestazione di una devianza morale incompatibile con l'idea fascista di cittadinanza produttiva.

La norma, nella parte in cui sanzionava penalmente la mendicITÀ non invasiva, non resistette alla scure della Corte costituzionale, che però arrivò solo nel 1995¹⁹. Investita della questione, il giudice del-

¹⁸ D. SCIUTTERI, *La repressione penale della mendicITÀ, tra solidarietà e multiculturalismo*, in *Archivio Penale*, n. 3/2022.

¹⁹ Corte costituzionale ost. 28 dicembre 1995 n. 519; si veda la nota di A. ALGOSTINO, *La libertà di mendicare e il diritto a non essere costretti a mendicare*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 7/1996, pp. 322-330. La Corte, invero, era già stata adita in merito nei decenni precedenti, ma si era pronunciata nel senso dell'infondatezza con le sentenze n. 51 del 1959 e n. 102 del 1975. Con la prima, in riferimento all'art. 38 Cost., la Corte rilevava che «la libertà di prestare assistenza in forme private e ad iniziativa privata non comprende in alcun modo la libertà di accattonaggio»; con la seconda,

le leggi ritenne che «la figura criminosa della mendicITÀ non invasiva appare costituzionalmente illegittima alla luce del canone della ragionevolezza, non potendosi ritenere in alcun modo necessitato il ricorso alla regola penale».

Nella sua cristallina motivazione, la Corte rilevava che «gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che senza indulgere in atteggiamenti di severo moralismo non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a “nascondere” la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli». In questo senso, si ravvisava «quasi in una sorta di recupero della mendicITÀ quale devianza, secondo linee che il movimento codificatorio dei secoli XVIII e XIX stilizzò nelle tavole della legge penale, preoccupandosi nel contempo di adottare forme di prevenzione attraverso la istituzione di stabilimenti di ricovero (o ghetti?) per i mendicanti».

La restante parte dell'art. 670 c.p. – quella, dunque, relativa alla mendicITÀ fraudolenta, “salvata” dalla Corte nel '95²⁰ – restò formalmente in vigore sino all'abrogazione operata dall'art. 43 della legge 25 giugno 1999, n. 205, in un contesto di progressivo svuotamento delle contravvenzioni di pericolosità sociale e di adeguamento del sistema penale ai principi costituzionali (artt. 2, 3, 25 Cost.).

Tuttavia, come spesso accade nelle dinamiche del diritto penale simbolico, la cultura della repressione non è del tutto scomparsa. L'accattonaggio “molesto” o “intrusivo” continua ad essere perseguito attraverso fattispecie diverse: l'art. 669-bis c.p. (introdotto con la legge n. 132/2018, di conversione del d.l. n. 113/2018, c.d. *decreto sicurezza*

diede, sì, valore recessivo alla mendicITÀ come “scelta di libertà”, ma nel contempo sostenne che, per coloro i quali vi fossero indotti non essendo stati messi «in condizione di poter tempestivamente usufruire di quell'assistenza pubblica» cui avrebbero avuto diritto, ben potesse rientrare nella sfera di applicazione dell'art. 54 del codice penale l'accattonaggio della persona «fisicamente debilitata e priva di chi debba per legge provvedere ai suoi bisogni essenziali».

²⁰ Sul punto, la sentenza affermava: «Per le forme in cui prende corpo, questa disposizione rimane fattispecie idonea a tutelare rilevanti beni giuridici, fra i quali anche lo spontaneo adempimento del dovere di solidarietà, che appare inquinata in tutte quelle ipotesi nelle quali il mendicante faccia impiego di mezzi fraudolenti al fine di destare l'altrui pietà». Sul punto si veda R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum crimen sine iniuria: brevi note sulla recente legittimazione costituzionale della mendicITÀ non invasiva*, in *Rivista italiana di medicina legale*, n. 1/1997, pp. 69-76.

Salvini) ha reintrodotta il reato di “esercizio molesto dell’accattonaggio”, punendo «salvo che il fatto costituisca piÙ grave reato, chiunque esercita l’accattonaggio con modalitÀ vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l’altrui pietÀ». Si tratta di una “riesumazione” del reato abrogato vent’anni prima²¹, che reintroduce un paradigma paternalistico e securitario, travestito da tutela dell’ordine pubblico. La norma appare (non necessariamente in violazione, ma quanto meno) in evidente tensione con l’art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo anche nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalitÀ, e con l’art. 3 Cost., che impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano l’eguaglianza sostanziale. Senza contare la verificabile violazione dell’art. 117.1 Cost., per il parametro interposto dell’art. 8 CEDU, cosÌ come interpretato da *Lăcătus c. Svizzera*.

D’altronde, la giurisprudenza di legittimitÀ fa forse emergere ancora di piÙ, in chiave sistematica, la fragilitÀ applicativa della nuova norma e la tensione con i principi di offensivitÀ e proporzionalitÀ.

La Cassazione ha infatti da tempo chiarito, in materia di truffa ex art. 640 c.p., come il mezzo fraudolento coincida con qualsiasi artificio o raggirò idoneo a indurre in errore la vittima²². Alla luce di tali orientamenti, le ipotesi di accattonaggio con modalitÀ ingannevoli risultano giÀ integralmente sussumibili nell’art. 640 c.p., sicché l’art. 669-bis rischia di rimanere privo di un autonomo ambito applicativo sul versante fraudolento, se non al prezzo di una indebita anticipazione della tutela penale a condotte meramente prodromiche e inoffensive.

D’alta parte, la Corte ha recentemente chiarito che l’ipotesi resta quella del reato di truffa nel caso in cui, sussistendo artifici e raggiri, «con il mezzo fraudolento l’imputato si È poi procurato un profitto cagionando un danno patrimoniale alle persone offese»²³.

Va inoltre segnalato che, prima della riforma del 2018, il rapporto tra mendicITÀ invasiva e la molestia o disturbo alle persone ex art. 660 c.p. era governato dal criterio della specialitÀ, con prevalenza della fattispecie specifica. L’introduzione dell’art. 669-bis, invece, ha sostitu-

²¹ M. TELESICA, *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.it*, n.1/2019, pt. III, p. 699.

²² Si veda, ad esempio, Cassazione penale, Sent. n. 299/1967 (14 febbraio 1967); in senso conforme Cassazione penale, Sent. n. 7092/1981 (10 aprile 1981).

²³ Cassazione penale, Sent. n. 1740/2024 (15 gennaio 2024).

to tale assetto con una clausola di sussidiarietà ambigua («salvo che il fatto non costituisca più grave reato»), che conduce la giurisprudenza ad applicare la nuova contravvenzione in luogo dell'art. 660 c.p., determinando un inasprimento sanzionatorio non sorretto da un maggiore disvalore obiettivo²⁴.

La nuova incriminazione, in definitiva, non sembra rispondere a un'esigenza di tutela individuale, ma piuttosto a una logica di *public order management*, volta a mantenere invisibile la povertà negli spazi urbani²⁵. La depenalizzazione del 1999 non ha comportato un effettivo mutamento di paradigma, ma una traslazione della logica repressiva dal diritto penale al diritto amministrativo. L'accattonaggio è oggi oggetto di una "gestione" piuttosto che di una "comprensione"; la povertà è amministrata, non riconosciuta, e la politica del decoro urbano ha sostituito la solidarietà con la *governance dell'invisibilità*: non si mira a rimuovere le cause della marginalità, ma a rimuoverne la percezione.

La recente reintroduzione del reato di accattonaggio molesto (art. 669-bis c.p.) rappresenta un ritorno del "diritto del decoro" sotto le spoglie della sicurezza²⁶. Si tratta, in sostanza, di una norma che non protegge il mendico, ma il cittadino che non vuole vederlo; la repressione della mendicizia non tutela la dignità del povero, ma la quiete dell'osservatore borghese. Così, l'Italia ha formalmente abbandonato la criminalizzazione della povertà, ma non la sua stigmatizzazione. Il reato è stato cancellato, non la diffidenza sociale che lo sosteneva.

Anche in Irlanda la vicenda giuridica della mendicizia riflette la tensione permanente tra ordine e dignità, tra la visibilità della povertà e la

²⁴ Una considerazione va aggiunta in relazione al contesto più ampio della giurisprudenza di Cassazione sull'accattonaggio e sullo sfruttamento dei soggetti vulnerabili, soprattutto minori, dove esisteva già un articolato apparato interpretativo attraverso fattispecie quali i maltrattamenti, l'abbandono di minori e la riduzione in schiavitù. Si può dunque ritenere che l'ordinamento disponesse già di strumenti efficaci per reprimere le forme realmente offensive del fenomeno, rendendo la nuova incriminazione ridondante e simbolica.

²⁵ A questo proposito, D. SCIUTTURI, *op. cit.*, evidenzia una zona d'ombra della giurisprudenza europea: la sentenza *Lăcătuș* non prende posizione sulle possibili violazioni della libertà di espressione né sul divieto di discriminazione, profili che, secondo l'A., potrebbero risultare particolarmente rilevanti in relazione all'art. 669-bis c.p., soprattutto ove la norma venga applicata in modo selettivo nei confronti di specifici gruppi sociali o culturali.

²⁶ La letteratura sul punto è vastissima; ci si limita a segnalare almeno H. COING, C. MEUNIER, *Insécurité urbaine: une arme pour le pouvoir?*, Parigi, 1980.

volontà di confinarla nello spazio dell'invisibile. Fino a tempi recenti, la disciplina in materia era ancora regolata dal *Vagrancy (Ireland) Act 1847*, che puniva «every person wandering abroad and begging» con la detenzione fino a tre mesi. Si trattava di una norma di ascendenza coloniale, ereditata dal modello inglese, che trasformava la povertà in devianza e la mendicizia in un sintomo di disordine sociale. Il *Vagrancy Act* rappresentava un residuo di un codice morale che considerava la povertà non come una condizione di vulnerabilità, ma come una manifestazione di ozio e vizio²⁷.

L'inadeguatezza di tale disciplina divenne evidente nel caso *Dillon v. DPP*²⁸, che segnò la svolta costituzionale. La *High Court*, con sentenza del giudice MacMenamin, dichiarò l'art. 3 del *Vagrancy Act 1847* incompatibile con la Costituzione, osservando che esso puniva indiscriminatamente qualsiasi richiesta di elemosina, senza distinguere tra comportamenti pacifici e condotte moleste.

Il giudice rilevò che «the mere act of begging, performed quietly and without harassment, cannot be deemed criminal without violating the essential human dignity protected by Article 40.1»²⁹. La Corte aggiunse che una simile sanzione violava anche il principio di proporzionalità, poiché «a criminal conviction for such a minor and non-violent act is a disproportionate response to the social reality of poverty»³⁰.

La decisione rappresentò un punto di svolta: per la prima volta, un tribunale irlandese riconosceva che la povertà non può essere oggetto di pena, e che la Costituzione impone di leggere le norme sull'ordine pubblico alla luce del rispetto della persona come valore supremo (art. 40 Cost.).

In risposta, il legislatore approvò il *Criminal Justice (Public Order) Act 2011*, con l'obiettivo dichiarato di bilanciare sicurezza urbana e dignità individuale. L'art. 2 di tale legge stabilisce che commette reato chiunque, «while begging in any place, harasses, intimidates, assaults or threatens any person», oppure «obstructs the passage of persons or vehicles», punendo dunque solo le forme di *aggressive begging*.

La nuova normativa ha mantenuto peraltro lo spirito regolatore

²⁷ Su punto, si veda la riflessione di G. WHYTE, *Begging and Irish Law*, in *Irish Jurist*, vol. 64, 2020, pp. 153-176.

²⁸ *Dillon v. Director of Public Prosecutions* [2007]IESC44, Supreme Court of Ireland, Judgment of 18 July 2007.

²⁹ *Ivi*, 27.

³⁰ *Ivi*, 29.

della vecchia legge, sostituendo la disapprovazione morale con la discrezionalità amministrativa. La riforma, infatti, conferisce ampi poteri alla *Garda Síochána* di limitare o disperdere chi mendica in determinate aree, addirittura con potere d'arresto³¹, introducendo di fatto una geografia morale dello spazio pubblico.

In assenza di criteri precisi, la distinzione tra “insistenza” e “molestia” viene rimessa alla sensibilità dell'agente o del giudice di *District Court*, generando una notevole disomogeneità applicativa: ciò che a Dublino può essere considerato “harassment”, a Cork o Limerick può rientrare nella tolleranza sociale.

Secondo alcuni commentatori, il vero rischio della disciplina del 2011 risiede nel suo carattere socio-selettivo. Essa, infatti, può produrre una forma di discriminazione indiretta nei confronti dei poveri, poiché criminalizza condotte tipicamente riconducibili a condizioni di marginalità economica³².

Le organizzazioni per i diritti civili³³ segnalano che la norma del 2011 è utilizzata prevalentemente nei contesti urbani più turistici, per “spostare” i mendicanti dalle aree commerciali, più che per prevenire reali molestie.

In tal senso, il diritto penale continua a operare come strumento di gestione estetica dello spazio pubblico, più che come garanzia di dignità o solidarietà. In questa prospettiva, la disciplina del 2011 segna il passaggio da una repressione diretta della povertà a forme di gestione spaziale del disagio sociale, attraverso limitazioni selettive della presenza dei mendicanti nello spazio pubblico³⁴. È un passaggio emblematico della modernità giuridica: il povero non è più condannato, ma amministrato; non più imprigionato, ma spostato.

In Irlanda, come altrove, la riforma legislativa ha abrogato il reato di mendicizia, ma non l'antica ansia che lo sosteneva: quella di rendere invisibile il bisogno, per non doverlo riconoscere come parte della città e del diritto.

³¹ Un appartenente alla *Garda Síochána* può procedere all'arresto senza mandato di chiunque sia ragionevolmente sospettato, sulla base di fondati motivi, di aver commesso il reato di mendicizia, o di non aver adempiuto all'ordine di allontanamento. Allo stesso modo, è possibile chiedere al solo sospettato di fornire le generalità (art. 3).

³² G. WHYTE, *op. cit.*, p. 162.

³³ Tra queste: *Focus Ireland* e *Simon Communities of Ireland*.

³⁴ G. WHYTE, *op. cit.*, p. 165.

3.2. La penalizzazione di forme specifiche di accattonaggio

La seconda opzione di politica legislativa tenta una via intermedia tra l'approccio pragmatico e quello repressivo. La povertà, più che un rischio sociale, è una condizione sospetta, e il povero è colui che "potrebbe delinquere". Così, l'intervento penale non si giustifica tanto in nome della tutela della collettività, quanto in nome di una moralizzazione dello spazio pubblico: l'ordine, come il decoro, resta il codice simbolico attraverso cui il diritto esorcizza la fragilità.

Può essere ascritto a questa ipotesi il caso francese, dove la mendicITÀ non è, in linea generale, un reato, ma alcune sue forme sono espressamente vietate o penalizzate: l'accattonaggio organizzato, quello accompagnato da minori, o quello che si serve di artifici ingannevoli³⁵. In Francia, il reato di mendicITÀ è stato formalmente abrogato nel 1994 con la riforma generale del Codice penale³⁶, che ha eliminato l'antico art. 269 del *Code pénal* del 1810³⁷. Per quasi due secoli, la legge aveva punito «toute personne valide qui aura exercé la mendicité», configurando il mendicare non come atto di bisogno, ma come condotta antisociale. Tale tradizione repressiva affondava le sue radici nel diritto di polizia napoleonico e nella figura dell'«état dangereux», ossia nella concezione secondo cui la miseria visibile costituiva in sé una minaccia per l'ordine e la moralità pubblica³⁸.

Con l'abrogazione del 1994, il legislatore francese sembrò archiviare questa visione punitiva, sostituendo la logica del controllo con quella della tutela³⁹. Tuttavia, la scomparsa dell'incriminazione della

³⁵ Naturalmente, le tre forme di penalizzazione qui individuate possono combinarsi tra di loro. Così, ad esempio, oltre alla penalizzazione dell'accattonaggio molesto, di cui nel paragrafo precedente, il caso italiano conosce anche la criminalizzazione di una forma specifica di accattonaggio, rubricata «Impiego di minori nell'accattonaggio. Organizzazione e favoreggiamento dell'accattonaggio. Induzione e costrizione all'accattonaggio», di cui all'art. 600-*octies* del Codice Penale, così come modificato di recente dal D.L. 11 aprile 2025, n. 48.

³⁶ Loi n° 92-683 du 22 juillet 1992.

³⁷ Si veda J. VIPLE, *La répression de la mendicité*, in *Le Journal du ministère public*, n. 47/1905, pp. 212 ss.

³⁸ Sul punto si veda V. BERTRAND, *La mendicité et l'état dangereux : l'historicité des représentations sociales dans le discours juridique*, in *Connexions*, n. 80, 2003/2, p. 137.

³⁹ A. OLIVE, *Le droit de mendier*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n. 1/1998 (janvier-mars), pp. 69-81.

mendicità non ha significato la fine del controllo della povertà, ma soltanto la sua metamorfosi giuridica. Il nuovo *Code pénal* introduceva infatti l'art. 225-12-5, tuttora vigente, che punisce con pene fino a tre anni di reclusione e 45.000 euro di ammenda «le fait d'organiser, de diriger ou de favoriser la mendicité d'autrui».

L'intento dichiarato è colpire le forme di sfruttamento, soprattutto connesse a reti criminali transnazionali e alla tratta di esseri umani; tuttavia, la norma presenta un'ambiguità strutturale: la linea tra protezione e repressione rimane incerta.

La giurisprudenza francese tende a interpretare l'art. 225-12-5 come disposizione di contrasto allo sfruttamento organizzato, ma in pratica essa è stata utilizzata anche contro forme comunitarie o "familiare" di accattonaggio, frequenti tra migranti o minoranze rom. La nozione di "organisation de la mendicité" può finire, in concreto, per estendersi oltre le ipotesi di sfruttamento in senso stretto, includendo anche forme collettive di sopravvivenza in condizioni di estrema precarietà. Ne deriva che la punibilità dell'"organisateur" può estendersi di fatto a chi coordina un'attività solidale o familiare, elidendo la distinzione fra sfruttamento e coabitazione nella povertà.

Accanto al diritto penale, il diritto amministrativo e di polizia continua a svolgere un ruolo decisivo. Numerosi sindaci hanno emanato ordinanze che vietano la mendicità in determinate aree o in specifici periodi (ad esempio nelle zone turistiche o durante le festività). La giurisprudenza amministrativa francese, fino al *Conseil d'État*, ha più volte censurato tali provvedimenti, richiamando il principio di proporzionalità e la libertà di circolazione, e ribadendo che la mendicità, ove non sia accompagnata da vie di fatto o da minacce, non può essere oggetto di un divieto generale e assoluto⁴⁰. Tuttavia, il margine di discrezionalità riconosciuto alle autorità locali resta ampio, e la prassi municipale tende a legittimare misure di *prévention du trouble à l'ordre public* piuttosto che interventi di solidarietà.

In questo senso, la Francia ha progressivamente spostato la questione della mendicità dal piano penale a quello dell'"ordre public visuel". La povertà diventa così non tanto un problema di giustizia sociale

⁴⁰ Si veda, ad esempio, *Conseil d'État*, 9 luglio 2003, n. 229618 e 229619, *M. Lecomte e Association AC Conflent / Commune de Prades*; o anche *Conseil d'État*, 16 luglio 2021, n. 434254, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen c. Commune de Saint-Étienne*.

quanto un disturbo estetico da contenere. In termini simbolici, ciò che disturba non è l'aggressione, ma la visibilità della precarietà. Questa *pénalisation du périphérique* colpisce non la mendicITÀ in quanto tale, ma i soggetti percepiti come "estranei" allo spazio pubblico legittimo.

Sullo sfondo, la categoria dell'*état dangereux* continua a informare l'immaginario giuridico francese. Nata nel XIX secolo nel contesto delle leggi sulla *vagabondage*, sopravvive oggi nella retorica securitaria e nel lessico amministrativo del rischio sociale. Come emerge dall'analisi storica del discorso giuridico sulla mendicITÀ, la figura del mendicante continua a essere associata, nell'immaginario normativo, a un profilo di potenziale devianza e di minaccia all'ordine morale, piÙ che a una domanda di solidarietà.

In questa prospettiva, il passaggio dal reato di mendicITÀ allo sfruttamento della mendicITÀ rappresenta una continuità sotto altra forma: il povero non è piÙ punito per ciò che fa, ma per il modo in cui la sua povertà si manifesta nello spazio pubblico.

La tensione tra repressione e tutela è evidente anche nel diritto costituzionale. Pur non essendovi una pronuncia diretta del *Conseil constitutionnel* sulla mendicITÀ, la giurisprudenza in materia di *dignité de la personne humaine* – principio di valore costituzionale – costituisce il riferimento implicito. Tale principio, originariamente volto a giustificare limitazioni della libertà in nome del rispetto della dignità, è stato utilizzato in senso inverso dalla dottrina piÙ recente, come fondamento per affermare il diritto del povero a esistere nello spazio pubblico senza essere stigmatizzato⁴¹.

Nel complesso, la Francia appare oggi attraversata da una duplice logica: una di criminalizzazione indiretta, che punisce lo sfruttamento o l'"organizzazione" della mendicITÀ, e una di controllo amministrativo, che regola la visibilità della miseria urbana⁴². La depenalizzazione della mendicITÀ non ha eliminato la dimensione simbolica di colpevolizzazione che continua ad accompagnare la figura del mendicante: il mendico non è piÙ un delinquente, ma rimane un perturbatore, e il diritto francese, pur ripulito dalla sua terminologia ottocentesca, continua a esercitare una funzione di igiene sociale.

⁴¹ L. MONTESUIT, *Le cadre juridique de la mendicité en France*, in *Le Blog juridique du monde public (Blog Landot Avocats)*, 31 luglio 2021, spec. p. 9.

⁴² Per una ricostruzione di sistema, si veda F. MARIANI, *Il lungo cammino verso il riconoscimento del diritto di mendicare nell'ordinamento francese*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2015, pp. 58-90.

3.3. Criminalizzazioni generali

All'estremo opposto del *continuum* comparato si collocano gli ordinamenti che mantengono o reintroducono divieti generali di mendicizia.

Il Regno Unito rappresenta, più di ogni altro ordinamento europeo, il paradigma di una criminalizzazione secolare della povertà: una tradizione che, pur attraverso innumerevoli metamorfosi legislative, continua a proiettare la propria ombra fino al presente. Il *Vagrancy Act* del 1824⁴³ – concepito per reprimere il “wandering abroad to beg” e il “sleeping out” – rimane tuttora formalmente in vigore, benché sottoposto, negli ultimi decenni, a un processo di graduale svuotamento e contestazione⁴⁴. Due secoli dopo la sua approvazione, la mendicizia in luogo pubblico resta, nei termini residuali delineati dal *Vagrancy Act*, in linea di principio penalmente rilevante.

Tale sopravvivenza non può essere intesa soltanto in termini normativi: essa esprime la persistenza simbolica di un paradigma di ordine sociale che identifica la povertà con l'ozio e l'ozio con la colpa. In questo senso, il *Vagrancy Act* si presenta come un fossile giuridico vivente, un dispositivo di *moral regulation* attraverso il quale il potere pubblico continua a delimitare il confine della rispettabilità urbana.

Nonostante ripetuti tentativi di abrogazione – dalla *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill* del 1990 fino al recente dibattito parlamentare del 2022 – la legge non è mai stata completamente rimossa dall'ordinamento. Il *Police, Crime, Sentencing and Courts Act* del 2022 ha formalmente previsto, all'articolo 81, la sua abrogazione differita, subordinata all'adozione di una legislazione sostitutiva. Tuttavia, a oggi, tale disposizione non è ancora entrata in vigore. Il successivo *Criminal Justice Bill 2023–2024*, che avrebbe dovuto introdurre nuove misure per il cosiddetto “nuisance begging e nuisance rough sleeping”, non ha completato il suo iter a causa dello scioglimento anticipato del Parla-

⁴³ Generalmente, si ritiene che l'Inghilterra sia il primo paese in cui siano apparse normative specifiche in materia di mendicizia. Ce n'è traccia già nello *Statute of Labourers* del 1349, e poi sicuramente se ne occupa l'*Act of Vagrancy* del 1530, che ne fa un reato di status, prima ancora che un reato di condotta. Si veda W.J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, in *Social Problems*, vol. 12, n. 1/1964, pp. 67-77.; ma anche D.J. BAKER, *op. cit.*, p. 214.

⁴⁴ Si veda J.S. ADLER, *A Historical Analysis of the Law of Vagrancy*, in *Criminology*, vol. 27, n. 2/1989, pp. 209-229.

mento. Di conseguenza, la sopravvivenza del *Vagrancy Act* continua a dipendere da un vuoto legislativo più politico che tecnico.

Nel frattempo, la norma ottocentesca conserva una vitalità informale: pur in presenza di un costante calo delle condanne formali – 79 per le residue fattispecie ex sec. 4 (tra cui il cosiddetto *sleeping out*) nel 2023, contro oltre 2.000 un decennio prima⁴⁵ – le organizzazioni umanitarie denunciano che essa viene ancora utilizzata “informally” dalla polizia per spostare i senzatetto dalle aree visibili delle città⁴⁶. Tale uso “preventivo” della legge, già stigmatizzato da alcuna dottrina come forma di *pre-emptive policing*⁴⁷, testimonia come la funzione primaria della norma non sia più quella punitiva in senso stretto, bensì quella di mantenere invisibile la miseria urbana.

Il dibattito parlamentare più recente riflette la tensione irrisolta fra due modelli: da un lato, la volontà dichiarata di modernizzare il diritto; dall'altro, la persistente attrazione verso un linguaggio normativo che continua a concepire la povertà come *disorder*, e quindi come oggetto di gestione poliziesca.

Le principali associazioni britanniche attive nel settore dell'assistenza ai senzatetto hanno più volte denunciato il carattere “punitivo” dei nuovi progetti di legge e chiesto una piena abrogazione del *Vagrancy Act*, sostenendo che il suo mantenimento, anche solo simbolico, antagonizza le persone direttamente coinvolte e contribuisce a spingerle verso condotte più rischiose oppure a farle entrare in un circuito penale non adeguato a rispondere ai loro bisogni⁴⁸.

⁴⁵ *House of Lords Library, Vagrancy Act 1824: Will it be repealed?*, in *Focus*, 16 dicembre 2024, spec. § 1 e Tabella “Prosecutions and convictions for offences under the Vagrancy Act 1824, 2010-2023”, dati tratti da *Ministry of Justice, Criminal justice system statistics quarterly: December 2023 – outcomes by offence*, 16 maggio 2024.

⁴⁶ *House of Commons Library, Rough Sleepers: Enforcement Powers (England)*, Research Briefing, 9 aprile 2021, dove si osserva che, nonostante il declino delle condanne formalmente riportate, «homelessness organisations assert that the Act is more commonly used informally, to move individuals on or challenge behaviour without formal caution or arrest».

⁴⁷ P. LAWRENCE, *The Vagrancy Act (1824) and the persistence of pre-emptive policing in England since 1750*, in *British Journal of Criminology*, vol. 57(3), 2017, pp. 513-531, dove si argomenta che il legislatore e l'apparato di polizia inglese hanno storicamente adottato misure di “pre-emptive” *arrest and conviction on suspicion* sin dall'adozione dell'Act, ponendo il fondamento di un approccio di *policing* volto più alla prevenzione anticipata del comportamento considerato deviante che alla repressione *ex post*.

⁴⁸ *Crisis, Scrap the Vagrancy Act: Homelessness should not be a crime*, campagna

La tesi di fondo trova qui una conferma empirica: la criminalizzazione della povertà sopravvive anche quando le sue sanzioni si attenuano, poiché si trasferisce dal piano del diritto penale a quello delle politiche di sicurezza urbana e del decoro. Non è più tanto il reato di mendicizia a definire il confine tra inclusione ed esclusione, quanto la discrezionalità amministrativa nel decidere chi possa occupare lo spazio pubblico.

L'attuale governo laburista, insediatosi nel 2024, ha promesso una nuova strategia interministeriale “to end homelessness”, impegnandosi a riconsiderare la legislazione in materia di rough sleeping⁴⁹. Tuttavia, nessun provvedimento concreto è ancora stato adottato. Così, il Regno Unito resta ancora prigioniero di un paradosso giuridico e morale: un Paese che si proclama attento ai diritti sociali, ma che continua a mantenere in vita una legge che criminalizza la mera sopravvivenza in strada.

Il Vagrancy Act 1824 non è soltanto una norma anacronistica: è il simbolo di un'incapacità politica di riconoscere la povertà come fatto sociale e non come deviazione⁵⁰. Due secoli dopo, quella stessa norma continua a rappresentare, più che un dispositivo repressivo, una lente attraverso cui l'Inghilterra osserva sé stessa, oscillando fra compassione e controllo. La normativa sulla *vagrancy* non concerne tanto il crimine, quanto la costruzione giuridica dell'ordine⁵¹; e forse è proprio questo il motivo per cui, ancora oggi, essa resiste all'abrogazione formale.

Una criminalizzazione generalizzata si rinveniva anche in India – che al Regno Unito è stato legato da antica storia –, prima dell'intervento dell'Alta corte di Delhi, nel 2018, che vale la pena citare. Il contenzioso riguardava un'antica legge coloniale, il *Bombay Prevention of Begging Act*, 1959 – estesa al Territorio Nazionale della Capitale di Delhi nel 1960 – che puniva genericamente chi era «trovato a mendicare» (sez. 4, 5, 6) senza alcuna distinzione tra volontarietà o necessità.

informativa su *Vagrancy Act 1824* e criticità della criminalizzazione del rough sleeping e della mendicizia.

⁴⁹ UK Government, *A National Plan to End Homelessness* (11 dicembre 2025, Policy paper, *Ministry of Housing, Communities and Local Government*).

⁵⁰ In senso molto critico rispetto al caso inglese: L. CHARLESWORTH, *Readings of begging: the legal response to begging considered in its modern and historical context*, in *Nottingham Law Journal*, vol. 15, n. 1/2006, pp. 1-12.

⁵¹ W.J. CHAMBLISS, *op. cit.*

I ricorrenti, sostenevano che la legge violasse i diritti fondamentali sanciti negli articoli 14 (uguaglianza davanti alla legge), 19(1)(a) (libertà di espressione) e 21 (diritto alla vita e alla dignità) della Costituzione Indiana.

In un pronunciamento che sarebbe diventato un punto di riferimento, la Corte osservò che «criminalising begging is a wrong approach to deal with the underlying causes of the problem» e che la marginalità economica, l'esclusione sociale, la disabilità erano spesso alla radice dell'accattonaggio, non viceversa.

Per la Corte, «criminalizing begging violates the most fundamental rights of some of the most vulnerable people in our society», e sarebbe stato in palese contrasto con l'Art. 21 della Costituzione nazionale che garantisce il diritto a una vita con dignità.

La decisione dichiarò incostituzionali la quasi totalità delle disposizioni penali della legge (soprattutto quelle che prevedevano l'arresto senza mandato e la detenzione in istituti per mendicanti) e stabilì che le pubbliche autorità non potevano proseguire le azioni penali basate su quelle disposizioni.

Al contempo, la Corte precisò che restava in vigore la sezione 11 della legge – che puniva chi impiega o costringe altri a mendicare – lasciando aperto il campo della regolazione dello sfruttamento.

La decisione rappresentò un cambiamento paradigmatico. Per la prima volta, in India, un tribunale di rango elevato riconobbe che la povertà non può essere oggetto di penalizzazione automatica. La pronuncia, tuttavia, non segnò la fine delle tensioni. La Corte ammise che lo Stato poteva legiferare contro la “mendicizia forzata” o lo sfruttamento, ma solo nel rispetto dei diritti e previa adeguata indagine sociale. Inoltre, restava aperta la distinzione tra “mendicizia volontaria” e “involontaria”, questione rimasta poco definita e fonte di ulteriore incertezza applicativa.

Tornando in Europa, proprio nell'anno della storica decisione dell'Alta corte indiana, in Ungheria, la scelta della criminalizzazione riceveva legittimazione da parte della più alta fonte dell'ordinamento.

La modifica del 2018 alla legge fondamentale ha inserito nella Costituzione una disposizione secondo cui l'“uso di uno spazio pubblico come abitazione abituale” è proibito ai fini della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, creando così una base costituzionale per norme sanzionatorie contro chi vive stabilmente in spazi pubblici.

Successivamente, l'ordinamento ha previsto sanzioni amministra-

tive e penali per “residenza abituale in luoghi pubblici”, di fatto vietando il rough sleeping e segnando un arretramento grave rispetto ai principi della CEDU e del diritto dell’Unione europea. Si tratta di una vera e propria penalizzazione dell’esistenza povera, che trasforma la vulnerabilità in colpevolezza e la marginalità in reato⁵².

Un paradigma analogo si riscontra oggi solo in Paesi come l’Arabia Saudita e l’Egitto, dove la mendicizia è vietata in quanto tale, come offesa alla morale e al buon costume. In questi contesti, il diritto non distingue tra comportamento e condizione: la povertà è letta come difetto di virtù, e dunque come disordine da reprimere.

4. Conclusioni

Il modo in cui un ordinamento affronta l’accattonaggio è un indicatore del suo grado di maturità democratica⁵³. Non è un caso che la giurisprudenza più illuminata – da *Norton v. Springfield* alla sentenza

⁵² G. HALMAI, *Guilty of Homelessness: The Resurgence of Penal Populism in Hungary*, in *Verfassungsblog*, 2018; Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Hungary: Criminalisation of homelessness violates human rights*, 2018.

⁵³ Un itinerario paradigmatico, benché qui solo evocabile, è offerto dall’esperienza brasiliana. La Costituzione repubblicana del 1891, all’art. 70, escludeva espressamente i *mendigos* dalle liste elettorali, collocando così la mendicizia non soltanto ai margini dell’ordine sociale, ma fuori dallo stesso perimetro della cittadinanza politica. I mendicanti figuravano addirittura come i primi, nella lista degli esclusi, prima degli analfabeti. A tale esclusione giuridica fece seguito, nel Novecento, una gestione talora brutalmente repressiva della marginalità urbana, di cui costituisce episodio emblematico l’*Operação mata-mendigos*, con la quale, soprattutto tra il 1962 e ‘63, furono denunciati episodi di eliminazione di *moradores de rua* da parte della polizia di Rio de Janeiro (per una ricostruzione, *inter alia*: M.D. ANTONIO, *O Estado e o extermínio: as fontes parlamentares e judiciais sobre a “Operação mata-mendigos”* (Guanabara, 1962-1963), in *Revista Tempos Históricos*, 25/2, 2021, 290. In questo contesto, assume particolare rilievo la *Lei n. 14.821, de 16 de janeiro de 2024*, che ha istituito la *Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua*, destinata a promuovere, per le persone in situazione di strada, diritti umani, accesso al lavoro, reddito, qualificazione professionale ed elevazione della scolarità. (Per un commento: M.F. DOS SANTOS, *A Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania População em Situação de Rua (PNTC PopRua)*, in *Revista do Tribunal do Trabalho da 2ª Região*, 16/32, 2024, 216). La parabola brasiliana mostra così, con peculiare evidenza, il passaggio dalla mendicizia come causa di esclusione civica alla condizione di strada come oggetto di politiche pubbliche di cittadinanza sostanziale.

Lăcătus v. Svizzera – abbia spostato il baricentro della riflessione dal piano dell'ordine pubblico a quello della dignità umana.

La povertà non è un “disordine da contenere”, ma una condizione da proteggere. E tuttavia, come mostrano i casi ungherese o britannico, ma anche le più recenti tendenze statunitensi, la tentazione di ridurre il disagio a infrazione sopravvive con sorprendente resilienza, travestita da tutela del decoro, da esigenza di sicurezza o da urbanistica morale.

L'analisi comparata, pur limitata ad alcuni esempi, delinea con chiarezza una costante: la regolazione dell'accattonaggio è sempre, in qualche misura, una regolazione dello sguardo. Il diritto non decide soltanto cosa sia lecito o illecito fare nello spazio pubblico, ma anche cosa sia tollerabile vedere. Punire chi mendica significa, più spesso, punire ciò che la sua presenza rivela: la povertà come scandalo visivo, la vulnerabilità come disturbo estetico.

Il documento della rete FEANTSA sulla criminalizzazione della povertà in Europa offre un quadro eloquente: la tendenza contemporanea, anche nei paesi formalmente democratici, è quella di depenalizzare la povertà a livello nazionale per poi penalizzarla a livello locale, attraverso regolamenti amministrativi e ordinanze municipali che vietano il “bivacco”, il “dormire su panchine”, il “chiedere denaro” o perfino il “rovistare nei rifiuti”. Un fenomeno che gli studiosi hanno definito *penalisation without criminalisation*: il ritorno della pena sotto forma di sanzione amministrativa, strumento di “pulizia sociale” travestito da regolazione del decoro.

La regolazione pubblica della mendicITÀ appare così come uno specchio deformante della modernità. Da un lato, esso rivendica la funzione di difendere i più deboli; dall'altro, finisce talora per difendere i forti dall'incontro con la debolezza.

La figura dell'accattono, nella sua irriducibile presenza fisica, mette a nudo il paradosso delle società dell'abbondanza: che la miseria non scompare con la crescita del benessere, ma anzi si fa più scandalosa proprio là dove la ricchezza è più visibile.

In prospettiva comparata, la parabola della criminalizzazione della mendicITÀ può essere letta come una storia di spostamenti semantici: dal peccato al reato, dal reato alla devianza, dalla devianza alla colpa estetica. Oggi, il povero non è più “pericoloso” perché minaccia la proprietà, ma perché incrina la narrazione del progresso; non è più temuto come delinquente, ma come dissonanza nella sinfonia dell'ordine urbano.

Eppure – pur consapevoli di essere in controtendenza rispetto a quello che sembra dominare come lo spirito del tempo – resta un dovere specifico delle democrazie, per quel collegamento che c'è tra povertà e diseguaglianza, avvicinarsi al tema della mendicizia non in termini di assistenza (e, naturalmente, ancor meno di rimozione), ma in termini di corresponsabilità. «Al momento, il dibattito morale è fortemente focalizzato sulla questione della misura in cui le società e le persone ricche abbiano l'obbligo di aiutare chi sta peggio di loro. Alcuni negano tale obbligo, altri lo ritengono particolarmente stringente. Entrambe le soluzioni danno per scontato che il nostro eventuale obbligo morale nei confronti dei poveri si configura come assistenza. Questo è ovviamente vero. Ma il dibattito ignora che siamo anche e ancor più significativamente legati a loro in qualità di sostenitori e beneficiari di un ordine istituzionale che contribuisce in modo sostanziale alla loro estrema povertà»⁵⁴.

Al di fuori di questo orizzonte di corresponsabilità, ogni operazione che (non si limita a punire, ma) tende a rimuovere la visibilità del disagio ha un destino drammaticamente segnato. Ciò che si toglie alla vista non si toglie alla realtà; e ogni rimosso finisce sempre per tornare in modo più spaventoso di prima.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo analizza comparativamente i modelli giuridici di regolazione della mendicizia, mettendo in luce la persistente tensione tra esigenze di ordine pubblico e tutela della dignità umana. Attraverso il confronto tra approccio statunitense, europeo e diversi ordinamenti nazionali, il testo mostra come l'accattonaggio sia variamente qualificato come espressione della libertà di parola, manifestazione della vita privata o condotta da reprimere. L'analisi evidenzia la trasformazione della criminalizzazione diretta in forme più sottili

⁵⁴ T. POGGE, *Universalismo morale e giustizia economica globale*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, n. 1/2004, p. 84.

di controllo amministrativo e spaziale, sostenendo che la regolazione della mendicITÀ costituisce, in ultima istanza, una regolazione dello sguardo sociale sulla povertà.

EN

The article offers a comparative analysis of the legal models governing begging, highlighting the persistent tension between public order concerns and the protection of human dignity. By examining the approaches adopted in the United States, Europe, and selected national legal systems, the study shows how begging is alternatively framed as an exercise of freedom of expression, a manifestation of private life, or conduct subject to repression. The analysis traces the shift from direct criminalisation to more subtle forms of administrative and spatial control, arguing that the regulation of begging ultimately operates as a regulation of the social gaze cast upon poverty.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)