



**Università degli Studi di Firenze**

**DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE  
INDIRIZZO DIRITTO COMPARATO**

CICLO XXVI

COORDINATORE Prof.ssa Vittoria Barsotti

**IL DIRITTO E I MENDICANTI  
LE QUALIFICAZIONI GIURIDICHE DELL'ACCATTONAGGIO  
PROBLEMI VECCHI E NUOVI TRA *CIVIL LAW* E *COMMON LAW***

Settore Scientifico Disciplinare IUS/02

**Dottorando**  
Dott.ssa Eleonora Innocenti

**Tutore**  
Prof. Alessandro Simoni

**Coordinatore**  
Prof.ssa Vittoria Barsotti

**Anni 2011/2013**

*Il giurista è abituato ad un uso pratico del linguaggio per dirigere e qualificare il comportamento umano e concentra la sua attenzione sui concetti e le proposizioni dell'universo in cui si realizza tale uso. Sicché è preparato a fare uso del linguaggio senza, o perlomeno senza una immediata, partecipazione emozionale: la sua testa quindi dev'essere fredda, anche se il suo cuore è umano.*

*È a questo senso di umanità che però è necessario richiamarsi nell'analisi e interpretazione del diritto, soprattutto nell'approccio ad una tematica – come quella della mendicizia – che viene ad incidere sull'esistenza e la dignità della persona.*

*I diritti degli “ultimi” – sembra banale dirlo – non possono che trovare primo fondamento in quel codice “fraterno”, che ci mette in questione tutti, come uomini e donne verso e tra gli altri uomini e donne, indipendentemente dalla cittadinanza, dalle appartenenze, dalla condizione sociale, ognuno con la propria storia, la propria identità, con diritti e doveri, ma anche con destini sempre più condivisi.*

*Non si tratta, sia chiaro, di una petizione di principio, di un escamotage per sfuggire alla crudezza della realtà criticando misure concrete (tuttavia non efficaci) dall'alto di una torre d'avorio, ma semplicemente si vuole indicare una rotta il cui approdo sicuro sono i principi fondamentali, d'eguaglianza e solidarietà, sanciti nella nostra Carta costituzionale.*

*Stefano Rossi*

## INDICE

### IL DIRITTO E I MENDICANTI

#### LE QUALIFICAZIONI GIURIDICHE DELL'ACCATTONAGGIO PROBLEMI VECCHI E NUOVI TRA *CIVIL LAW* E *COMMON LAW*

<b>PREMESSA</b>	p. I
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>Nascita ed evoluzione storica della repressione penale della mendicITÀ in Inghilterra</b>	
1. Premessa	p. 1
2. La liceità della mendicITÀ nel primo medioevo	p. 2
3. La repressione penale della mendicITÀ nelle prime leggi anti-vagabondaggio della metà del XIV secolo	p. 4
4. Il periodo di quiescenza della legislazione anti-vagabondaggio dalla seconda metà del XIV alla fine del XV secolo	p. 10
5. L'evoluzione della legislazione anti-vagabondaggio dal XVI al XVII secolo: dalla "legislazione sanguinaria" alla "grande reclusione"	p. 14
6. La degenerazione del <i>Vagrancy Act</i> del 1744	p. 38
7. La repressione della mendicITÀ nel <i>Vagrancy Act</i> del 1824	p. 42
<b>CAPITOLO II</b>	
<b>Le qualificazioni giuridiche della mendicITÀ nell'attuale ordinamento inglese</b>	
1. Premessa	p. 47
2. I reati di mendicITÀ previsti dal <i>Vagrancy Act</i> del 1824	p. 49
2.1. La formulazione legislativa dei reati di mendicITÀ previsti dal <i>Vagrancy Act</i> del 1824 e la relativa interpretazione giurisprudenziale	p. 50
2.2. La riforma del regime sanzionatorio dei reati di mendicITÀ previsti dal <i>Vagrancy Act</i> del 1824: il <i>Criminal Justice Act</i> del 1982	p. 56
2.3. La <i>Crime of Vagrancy (Abolition) Bill</i> del 1990: tentativo fallito di abrogare i reati di mendicITÀ previsti dal <i>Vagrancy Act</i> del 1824	p. 57
3. Il programma politico anti-accattonaggio del precedente governo neolaburista: la "politica della coercizione e dell'imposizione" e il controllo sociale dei mendicanti	p. 62
3.1. Un esempio di misure coercitive: i piani di <i>diverted giving</i>	p. 67
3.2. Le misure impositive: le ulteriori qualificazioni giuridiche attribuite all'accattonaggio, la più recente evoluzione legislativa in materia di mendicITÀ	

e il conseguente utilizzo di ulteriori strumenti sanzionatori per perseguirla	p. 72
3.2.a. La normativa di matrice neolaburista in materia di comportamenti anti-sociali: <i>ASBOs</i> e <i>dispersal orders</i>	p. 72
---. Un esempio pratico: il caso <i>R. v. Curtis Braxton</i>	p. 78
3.2.b. Le <i>injunctions</i> previste dal <i>Local Government Act</i>	p. 80
---. Un esempio pratico: il caso <i>Manchester City Council v. Hockey</i>	p. 82
3.2.c. La mendicITÀ aggressiva come reato contro l'ordine pubblico	p. 83
3.2.d. La mendicITÀ di strada come reato di "ostruzione di strada"	p. 85
3.3. L'ampliamento del regime sanzionatorio dei reati di mendicITÀ semplice e persistente con la normativa in materia di <i>recordable</i> e <i>trigger offences</i>	p. 85
4. L'attuale governo di coalizione: tempo di cambiamenti? In particolare, la <i>Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill</i> del 2013: odierna proposta di riforma degli <i>ASBOs</i>	p. 89

### CAPITOLO III

#### **Critica all'attuale risposta giuspolitica inglese al problema dell'accattonaggio**

1. Premessa	p. 95
2. Critica ai piani di <i>diverted giving</i> in una prospettiva di ineffettività e nocività	p. 96
3. Critica all'intero complesso di misure coercitive e impositive anti-accattonaggio in una prospettiva di (in)giustizia sociale	p. 100
4. Critica alla persistente criminalizzazione della mendicITÀ in una prospettiva comparatistica: uno sguardo oltreoceano	p. 105
4.1. L'accattonaggio e il XIV emendamento della Costituzione degli Stati Uniti	p. 106
4.2. L'accattonaggio e il I emendamento della Costituzione degli Stati Uniti: un esempio di circolazione giuridica	p. 108
5. Critica all'intero complesso di misure coercitive e impositive anti-accattonaggio in una prospettiva di incompatibilità con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	p. 115
5.1. In particolare, gli <i>ASBOs</i> come "eversione dei diritti umani"	p. 122

### CAPITOLO IV

#### **La repressione e le qualificazioni giuridiche della mendicITÀ nell'ordinamento italiano**

1. Premessa	p. 127
2. La repressione della mendicITÀ tra Codice penale sardo-italiano e legge di pubblica sicurezza del 1865	p. 130
3. La repressione della mendicITÀ tra Codice penale Zanardelli e legge di pubblica sicurezza del 1889	p. 135
4. La repressione della mendicITÀ tra Codice penale Rocco e legge di pubblica sicurezza del 1931	p. 139
5. La prima giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 670 c.p.	p. 142
6. La declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 670, primo comma, c.p. e la	

successiva abrogazione dell'intero art. 670 c.p.	p. 145
7. La mendicITÀ minorile: cenni	p. 151
8. La repressione della mendicITÀ a livello locale: le ordinanze sindacali anti-accattonaggio dopo la depenalizzazione dell'art. 670 c.p. del 1995-1999 (e prima del “decreto sicurezza” del 2008)	p. 157
9. Le ordinanze sindacali anti-accattonaggio dopo il “decreto sicurezza” del 2008	p. 161
10. La declaratoria parziale d'incostituzionalità dell'art. 54, comma 4, TUEL, come modificato dal “decreto sicurezza” del 2008	p. 172
<b>CONCLUSIONI</b>	p. 180
<b>INDICE DELLE OPERE CITATE</b>	p. 184
<b>INDICE DELLE FONTI NORMATIVE CITATE</b>	p. 193
<b>INDICE DELLE PROPOSTE DI LEGGE CITATE</b>	p. 197
<b>INDICE DELLA GIURISPRUDENZA CITATA</b>	p. 198

## PREMESSA

Scomparsa dalla letteratura giuridica italiana dopo la depenalizzazione della mendicizia degli adulti (avviata nel 1995 da una sentenza della Corte costituzionale relativamente alla cd. “mendicizia semplice”, e completata dal legislatore nel 1999 anche relativamente alla cd. “mendicizia invasiva”), da allora e per molto tempo la mendicizia non è più stata oggetto di interesse scientifico. Negli ultimi anni, tuttavia, a seguito dell'accresciuta visibilità sociale e politica di alcune forme di accattonaggio, costantemente all'attenzione della stampa e dell'opinione pubblica, la mendicizia sembra vivere come tema di studio una nuova giovinezza.

Se non che, complici la complessità dell'accattonaggio come fenomeno sociale, l'indeterminatezza del suo contenuto, e la sua contiguità con altri fenomeni sociali affini e parimenti inafferrabili (primo fra tutti, il vagabondaggio), il rinnovato interesse per la questione si è espresso in modo frammentario e disorganico, traducendosi in trattazioni quasi tutte parziali e asistematiche. Di talché, da un esame della letteratura giuridica contemporanea, si riscontrano sul tema una certa scarsità di studi completi, autonomi e coerenti, e finanche una totale assenza di studi comparatistici. L'accattonaggio, infatti, pur essendo recentemente diventato un cospicuo argomento di attualità, ha ricevuto un'attenzione relativamente modesta come oggetto di indagine monografica, e nessuna attenzione come oggetto di indagine di diritto comparato; si tratta, pertanto, di un tema su cui quel che è stato scritto è frammentario, e di comparazione giuridica non è stato scritto alcunché. Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, si può dire che la comparazione sull'argomento sia completamente assente, mancando del tutto nella letteratura giuridica contemporanea, tanto italiana quanto straniera, un lavoro che studi la mendicizia con il metodo dell'indagine comparativa, che la consideri sotto i molteplici aspetti nei quali essa si manifesta, e che ne presenti la disciplina, le motivazioni sottostanti e le relative implicazioni.

Con la consapevolezza di tale “lacuna”, e senza pretesa alcuna di colmarla, il presente lavoro si propone quindi come un tentativo modesto di offrire alcuni spunti di riflessione su un argomento poco noto e praticato dagli studiosi del

diritto. In particolare, si prefigge l'obiettivo di utilizzare lo strumento comparativo per offrire un'analisi critica delle qualificazioni giuridiche attribuite alla mendicITÀ nell'ordinamento inglese e in quello italiano, per poi verificare la coerenza tra i valori fondanti di tali ordinamenti e il ruolo di fatto da essi attribuito alle pratiche di accattonaggio nell'articolazione del sistema giuridico; il tutto mantenendo al contempo sullo sfondo alcune parti del dibattito statunitense, in particolare nella misura in cui queste hanno già avuto una ricaduta sulla riflessione irlandese, e in futuro potrebbero forse averne una anche su quella inglese.

Per quanto riguarda le prospettive metodologiche utilizzate in questa sede, quello che potrebbe apparire *prima facie* come un lavoro definibile di diritto penale comparato, tende in realtà ad assumere i caratteri di un'indagine che, a partire sempre da strumenti comparativi, con terminologia d'oltreoceano potrebbe essere classificata come studio di *law & society*. L'accattonaggio costituisce infatti un fenomeno sociologico complesso, in cui i temi del diritto, dell'etica, della religione e della politica si intrecciano, presentando confini tutt'altro che netti e definiti. È pertanto inevitabile osservare come un'analisi puramente giuridico-formale non riesca ad afferrare tutte le sfumature che il problema della mendicITÀ assume negli ordinamenti moderni, e come anche l'interpretazione più rispettosa del testo delle norme vigenti non possa di fronte a questo tema prescindere dalla consapevolezza delle sue implicazioni simboliche e politiche.

La tesi consta di quattro capitoli.

Il presente si lega al passato, e dal passato trae le fondamentali ragioni della sua esistenza; per questo motivo, il **Capitolo I** si articola in una ricostruzione storica approfondita della normativa penale anti-accattonaggio in Inghilterra, ripercorrendo le linee essenziali dell'evoluzione legislativa in materia, e sottolineandone la stretta connessione con i mutamenti del contesto economico e sociale. Una simile ricostruzione, benché risalga storicamente molto indietro nel tempo, appare in realtà indispensabile per comprendere pienamente la qualificazione penalistica attualmente attribuita alla mendicITÀ nell'ordinamento inglese; qualificazione di origini antiche, ma tuttora vigente all'interno del più ampio quadro giuridico in cui l'accattonaggio si colloca oggi. Sposando la tesi del sociologo William Chambliss, l'*excursus* mette in evidenza che solo una lettura

consapevole dei cambiamenti socio-economici intervenuti in passato consente di cogliere il vero significato della normativa penale corrente e le ragioni ad essa sottostanti; l'analisi storica della relativa evoluzione legislativa permetterà pertanto di inquadrare meglio la fattispecie criminosa così com'è ricostruita e disciplinata oggi.

In una sorta di ideale continuazione con l'indagine storica svolta nel primo capitolo, il **Capitolo II** si propone di effettuare un esercizio di “microstoria recente” finalizzato ad analizzare criticamente la qualificazione giuridica attualmente attribuita al fatto dell'accattonaggio nell'ordinamento inglese; *rectius*, le “qualificazioni giuridiche”, al plurale, dato che in Inghilterra, nell'ultimo ventennio, l'accattonaggio è stato abitualmente ricondotto sotto una molteplicità di qualificazioni, penalistiche e non, provviste di conseguenze sanzionatorie anche molto diverse tra loro. Se è vero che nel diritto inglese permangono le tre fattispecie criminose di mendicizia (semplice, persistente e invasiva) contenute nel *Vagrancy Act* del 1824, tuttavia, è inevitabile osservare che il dibattito degli ultimi anni ha assunto una assoluta specificità che ha visto l'accattonaggio uscire dalla sua veste giuridica originaria (quella puramente penalistica di cui alle tre fattispecie criminose suddette) per ricomparire in una varietà di ambiti altri, anche non strettamente normativi, a diversi fini di controllo sociale; conferma d'oltremarica della tesi di Alessandro Simoni secondo cui la qualificazione giuridica dell'accattonaggio si realizza “tra diritto e politica”.

Il secondo capitolo è pertanto a sua volta concettualmente suddiviso in tre parti; una per ogni aspetto caratterizzante la panoramica attuale della complessiva e complessa disciplina inglese dell'accattonaggio, quale risulta dall'intricata cornice giuspolitica in materia.

Più precisamente, la **prima parte** si concentra su un'analisi dei reati di mendicizia previsti dal *Vagrancy Act* del 1824, come ricostruiti sulla scorta del dato normativo e della relativa interpretazione giurisprudenziale, riformati nel loro regime sanzionatorio dal *Criminal Justice Act* del 1982, e sopravvissuti al tentativo di abrogazione di cui alla *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill* del 1990.

La **seconda parte** è invece incentrata, in particolare, sull'approfondimento del rigido programma anti-accattonaggio del precedente governo neolaburista;

programma che si è tradotto in una vera e propria “politica della coercizione e dell’imposizione” nei confronti dei mendicanti, ai quali ha rivolto una molteplicità di misure più o meno innovative, nel tentativo di controllare il fenomeno: misure di *policy* relative alla gestione del rapporto tra istituzioni e mendicanti; misure coercitive, quali i piani di *diverted giving*; nonché misure impositive ulteriori rispetto alle pene già previste per i mendicanti dal *Vagrancy Act* (come riformato dal *Criminal Justice Act* del 1982), e caratterizzate tutte da una comune tendenza all’inasprimento sanzionatorio nei confronti dell’acattonaggio, quali *ASBOs*, ingiunzioni civili, pene previste per i reati contro l’ordine pubblico, e pene previste per i reati *recordable* e *trigger*. Questa parte della tesi rileva pertanto come, negli ultimi anni, il dibattito parlamentare inglese sulla marginalità sociale sia sfociato in una serie di innovazioni legislative particolarmente rilevanti ai fini dell’oggetto del presente studio, prima fra tutte l’introduzione della legislazione in materia di *anti-social behaviour*, seguita dalle modifiche apportate alla normativa in materia di *recordable* e *trigger offences*. Rileva altresì la tendenza, registrata in Inghilterra nel medesimo periodo, a ricondurre il fatto dell’acattonaggio anche e soprattutto sotto qualificazioni giuridiche altre rispetto a quella di cui al *Vagrancy Act*: dalle qualificazioni ibride di comportamento anti-sociale o di comportamento idoneo ad arrecare *nuisance* o *annoyance*, alle qualificazioni penalistiche di reato contro l’ordine pubblico (in ipotesi di acattonaggio aggressivo) e di reato di “ostruzione di strada” (in ipotesi di acattonaggio che rechi intralcio alla circolazione stradale). Sottolinea, in particolare, come operazioni interpretative volte a considerare l’acattonaggio in termini di *anti-social behaviour* si traducano nella possibilità di assoggettare i mendicanti agli *ASBOs*, ordinanze peculiari e ibride che, benché etichettate come preventive, si rivelano in realtà sostanzialmente punitive, in quanto alla loro inosservanza la normativa ricollega la sanzione penale detentiva; il che risulta peraltro in evidente violazione del principio della supremazia del Parlamento, considerato che nel 1982, con la riforma di cui al *Criminal Justice Act*, la volontà parlamentare aveva espressamente escluso tale sanzione per la mendicizia.

La **terza parte**, conclusiva del secondo capitolo, si pone come un interrogativo aperto. Premessi brevi cenni in ordine all’atteggiamento tenuto dall’attuale

governo di coalizione nei confronti dell'accattonaggio, si sofferma, in particolare, sul tuttora aperto dibattito parlamentare inglese in materia, ancora una volta, di comportamenti anti-sociali; e più precisamente, sulla *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill*, proposta di riforma della legislazione vigente in materia di *anti-social behaviour*, attualmente discussa in Parlamento.

Sulla base dell'analisi svolta nel secondo capitolo, il **Capitolo III** propone una lettura critica dell'approccio inglese contemporaneo al problema dell'accattonaggio. Si articola, in particolare, in quattro ordini di critiche: sotto un primo profilo, in una prospettiva di ineffettività e nocività di specifiche misure coercitive rivolte ai mendicanti, quali i piani di *diverted giving*; sotto un secondo profilo, in una prospettiva di (in)giustizia sociale dell'intero pacchetto di misure coercitive e impositive destinate a tali soggetti; sotto un terzo profilo, “indossando gli occhiali” del giurista statunitense, in una prospettiva comparatistica di auspicabile decriminalizzazione della mendicizia anche in Inghilterra, sul modello di quel dibattito dottrinale e giurisprudenziale che negli Stati Uniti è giunto a garantire al diritto di chiedere l'elemosina (purché in maniera non aggressiva) una tutela costituzionale che successivamente è stata recepita anche in Irlanda; e sotto un quarto profilo, in una prospettiva di incompatibilità delle predette misure coercitive e impositive - e in particolare degli *ASBOs* - rispetto ai valori tutelati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La tesi si conclude in un'ottica comparatistica con il **Capitolo IV**, che volge lo sguardo alle soluzioni adottate in Italia in materia di accattonaggio, rilevando che la repressione di tale fenomeno non è appannaggio della realtà inglese. Pertanto, seguendo per l'ordinamento italiano un approccio metodologico speculare rispetto a quello precedentemente adottato per l'ordinamento inglese, questo capitolo prende le mosse da una ricostruzione storica della normativa in materia di mendicizia nell'Italia unitaria, realizzatasi tra codici penali e leggi di pubblica sicurezza, per poi effettuare un esercizio di “microstoria recente” finalizzato ad analizzare le qualificazioni giuridiche attribuite al fatto dell'accattonaggio nell'Italia di oggi, offrendo al contempo una lettura critica dell'attuale risposta italiana al problema. Se è vero che la mendicizia degli adulti non è più oggetto del

nostro diritto penale (diversamente dal fatto degli adulti responsabili del coinvolgimento di minori nell'accattonaggio, che invece è tuttora penalmente sanzionato), tuttavia, è interessante osservare la più recente contraddittorietà dell'ordinamento italiano, che ha visto quella stessa mendicizia degli adulti, già spogliata della sua veste giuridica penalistica a seguito degli interventi della Corte costituzionale nel 1995 e del legislatore nel 1999, ricomparire a livello municipale come condotta vietata e sanzionata sul piano amministrativo, sempre a fini di controllo sociale, attraverso gli strumenti dei regolamenti comunali e delle ordinanze sindacali. La parte conclusiva della tesi rileva come, negli ultimi anni, analogamente a quanto successo in Inghilterra, anche il dibattito parlamentare italiano sulla marginalità sociale sia sfociato in una serie di innovazioni legislative particolarmente rilevanti in materia di accattonaggio, quali l'introduzione di una serie di norme riunite nel cd. "pacchetto sicurezza". Tra tali norme, la riforma dell'art. 54 TUEL, in materia di potere sindacale d'ordinanza, operata dal cd. "decreto sicurezza" del 2008; riforma dichiarata parzialmente incostituzionale dal Giudice delle leggi già nel 2011. Il dibattito, tuttavia, appare tutt'altro che chiuso.

# CAPITOLO I

## NASCITA ED EVOLUZIONE STORICA DELLA REPRESSIONE PENALE DELLA MENDICITÀ IN INGHILTERRA

### 1. Premessa

Nel diritto penale inglese, la fattispecie incriminatrice della mendicITÀ (*begging*) si colloca all'interno della legislazione penale contro il vagabondaggio (*vagrancy laws*), in quanto anche storicamente le due figure sono strettamente collegate; legame sistematico dimostrato dal dato storico che il fatto dell'accattonaggio è stato un elemento centrale del reato di *vagrancy* fin dall'entrata in vigore della prima legge anti-vagabondaggio, lo *Statute of Labourers*<sup>1</sup> del 1349<sup>2</sup>.

In Inghilterra, la repressione penale della mendicITÀ ha quindi una storia particolarmente risalente. Per questo motivo, prima di analizzare il quadro normativo attuale, è necessario comprendere il contesto storico, politico e socio-economico in cui la legislazione penale contro il vagabondaggio (e, in particolare, la fattispecie incriminatrice della mendicITÀ) è emersa, è stata interpretata e applicata, e si è successivamente affermata. A tal fine, è opportuno delineare come la figura del vagabondo mendicante (*vagrant beggar*) è stata disciplinata nel corso della storia dal diritto penale inglese e come tale disciplina sia strettamente collegata ai cambiamenti verificatisi nel contesto economico e sociale in cui essa si colloca<sup>3</sup>.

Mentre, nel primo medioevo, vagabondaggio e mendicITÀ non costituivano reato<sup>4</sup>, la situazione cambiò radicalmente con l'introduzione dello *Statute of Labourers* del 1349 che, per la prima volta, criminalizzò tali attività<sup>5</sup>. Dal 1349 al 1824, l'evoluzione della relativa legislazione penale si può riassumere in quattro fasi: una prima fase coincidente con la nascita, a metà del XIV secolo, delle prime leggi contro il vagabondaggio; una seconda caratterizzata da un periodo di

---

<sup>1</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, in 12(1) *Social Problems*, 1964, pp. 67-77, p. 68.

<sup>2</sup> 23 Ed. III (1349).

<sup>3</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 67-68, 76.

<sup>4</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, in [http://www.sestaopera.it/DOCUMENTI/DOSSIER/Buracchi\\_Carcere%20moderno.pdf](http://www.sestaopera.it/DOCUMENTI/DOSSIER/Buracchi_Carcere%20moderno.pdf), p. 73.

<sup>5</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 68.

quiescenza di tali leggi fino al termine del XV secolo; una terza contrassegnata da uno spostamento del *focus* verificatosi all'interno di queste leggi, avviato all'inizio del XVI secolo e culminato nel *Vagrancy Act* del 1744<sup>6</sup>; e una quarta coincidente con la degenerazione del *Vagrancy Act* del 1744 e la conseguente promulgazione del *Vagrancy Act* del 1824<sup>7</sup>.

In questo capitolo offrirò una ricostruzione storica di tale legislazione, esaminando i fattori che ne hanno determinato la nascita e l'evoluzione; proporrò inoltre una traduzione propria di brani dei principali testi normativi, a sottolineare la peculiarità di un linguaggio legislativo rivelatore delle ragioni della repressione.

## 2. La liceità della mendicizia nel primo medioevo

Nel primo medioevo, vagabondaggio e mendicizia non costituivano reato<sup>8</sup>, in quanto povertà e disoccupazione non costituivano problemi molto complessi<sup>9</sup>.

Invero, nella società feudale, relativamente primitiva<sup>10</sup>, statica e immobile<sup>11</sup>, ogni individuo aveva un proprio posto immutabile<sup>12</sup>, dato che nasceva in un determinato *status* sociale, cui corrispondeva un ambito di occupazione specifico<sup>13</sup>. In particolare, l'economia feudale, essenzialmente rurale<sup>14</sup>, era fondata sul lavoro servile e quindi sul servaggio<sup>15</sup>. Molto diffusa nel medioevo, la servitù della gleba era un istituto giuridico che vincolava i contadini al fondo<sup>16</sup>; la

---

<sup>6</sup> La ricostruzione proposta è di W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 68, 70-71. Tale ricostruzione è parzialmente criticata da J. S. ADLER, *A Historical Analysis of the Law of Vagrancy*, in 27(2) *Criminology*, 1989, pp. 209-229.

<sup>7</sup> La ricostruzione proposta è di S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, in S. WEBB, B. WEBB, *English Local Government*, vol. 7, London, Frank Cass & Co., 1963, p. 361. Tale ricostruzione è parzialmente criticata da N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London: The Vagrancy Laws and Their Administration*, in 24(47) *Social History*, 1991, pp. 127-147.

<sup>8</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., p. 73.

<sup>9</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, London, Methuen & Co. Ltd., 1972, vol. IV, pp. 387-388.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 387.

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 388. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, Torino, Bocca, 1897, vol. I, pp. 30, 32.

<sup>12</sup> Nella società feudale l'ascesa sociale non era prevista.

<sup>13</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, p. 388.

<sup>14</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834: Regulating the Working and Nonworking Poor*, in 30(1) *Akron Law Review*, 1996, pp. 73-128, p. 75.

<sup>15</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 23, 25.

<sup>16</sup> Il termine *gleba*, in latino, significa propriamente "zolla di terra". *Ivi*, p. 25.

condizione servile era ereditaria e comprendeva una serie di vincoli, nonché la podestà del signore feudale sulla persona e sulle cose del servo<sup>17</sup>. Per contro, i servi della gleba coltivavano i fondi che appartenevano ai proprietari terrieri. In questo modo, il feudalesimo offriva un sistema paternalistico di sicurezza economica<sup>18</sup> in cui anche i servi della gleba, pur costituendo il ceto più basso della piramide sociale<sup>19</sup> e quindi la classe economicamente più debole, erano tutelati da miseria e disoccupazione. Essi, infatti, in forza del rapporto di servitù che li legava ai loro padroni, ricevevano aiuto e protezione dai signori feudali in cambio della propria libertà, della propria forza lavoro e di obblighi militari in caso di guerra. I servi della gleba, dunque, compravano la protezione dei feudatari vendendo la propria indipendenza e le proprie braccia<sup>20</sup>.

Proprio perché povertà e disoccupazione non rappresentavano questioni complicate, lo Stato non se ne occupava<sup>21</sup>. Erano la Chiesa e la carità dei privati a curarsi dell'assistenza ai poveri, tramite una serie di istituzioni di carità (quali monasteri, ospedali<sup>22</sup> e ospizi di mendicanti) che all'epoca erano abbastanza adeguate, in quanto il numero dei vagabondi e mendicanti fisicamente validi era ancora contenuto e non rappresentava pertanto un grave problema<sup>23</sup>.

In questo periodo, l'accattonaggio era legale<sup>24</sup>. Non costituendo la mendicanti un reato, i mendicanti non erano puniti, anzi, erano circondati di compassione e rispetto. Infatti, in base alla concezione cristiana allora in voga che celebrava la

---

<sup>17</sup> P. VACCARI, Voce *Servitù della gleba*, in *Enciclopedia italiana*, vol. XXXI, a cura dell'Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1951, pp. 473-474.

<sup>18</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 77. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 25.

<sup>19</sup> P. VACCARI, Voce *Servitù della gleba*, cit., pp. 473-474.

<sup>20</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 75. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 25.

<sup>21</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, pp. 387-388.

<sup>22</sup> Nel medioevo, a causa della mancata distinzione tra povertà e malattia, gli ospedali in Occidente assolvevano non solo alla funzione di accoglienza e cura dei malati, ma anche alla funzione di ricovero per i poveri. Tali strutture erano fondate e finanziate o da ordini religiosi (spesso, infatti, erano annesse ai monasteri) o dalla carità dei privati. W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 80. Vedi anche W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, p. 389.

<sup>23</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, pp. 388-389, 390. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 78-81; W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 68. Per approfondimenti su tali istituzioni vedi W. J. ASHLEY, *An Introduction to English Economic History and Theory. Volume 2*, London, Longmans, Green & Co, 1893, pp. 311-332.

<sup>24</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 87.

povertà come virtù (soprattutto se si trattava di rinuncia volontaria), il mendicante non era considerato un delinquente; al contrario, la sua era ritenuta una coraggiosa scelta di vita che andava apprezzata e sostenuta. La questua era non solo tollerata, ma addirittura innalzata a dignità negli Ordini mendicanti<sup>25</sup>. Oltretutto, tale dignità spesso veniva attribuita anche ai comuni mendicanti non religiosi, poiché essi offrivano ai benestanti la possibilità di compiere buone azioni<sup>26</sup>. Infatti, dare l'elemosina ai bisognosi era un dovere incombente su ogni buon cristiano<sup>27</sup> e, in particolare, sulle istituzioni caritative ecclesiastiche<sup>28</sup>; dovere cui i ricchi adempivano non tanto per misericordia dei poveri, quanto per guadagnare il favore celeste e la salvezza della propria anima. In questo modo, gli indigenti venivano ad assolvere una funzione sociale, poiché consentivano ai donatori facoltosi di ottenere la redenzione dai peccati per mezzo della carità<sup>29</sup>.

### **3. La repressione penale della mendicizia nelle prime leggi anti-vagabondaggio della metà del XIV secolo**

Col divenire l'organizzazione della società sempre più complessa, aumentò anche la complessità dei problemi costituiti da povertà e disoccupazione, rendendo le istituzioni che si occupavano dell'assistenza ai poveri totalmente inadeguate e addirittura dannose<sup>30</sup>. Tali istituzioni, infatti, sparse in maniera non uniforme in tutto il paese e non coordinate tra loro, anziché alleviare il problema della povertà, lo incrementavano, poiché facevano una carità indiscriminata<sup>31</sup>. Dando

<sup>25</sup> Ordini religiosi, sorti tra il XII ed il XIII secolo in seno alla Chiesa cattolica, ai quali la regola imponeva l'emissione di un voto di povertà implicante la rinuncia ad ogni proprietà. Tali ordini furono definiti mendicanti perché si facevano portavoce di un ideale di povertà che li spingeva a trarre sostentamento unicamente dalle elemosine offerte dei fedeli, anziché dalle rendite di fondi o proprietà (come facevano, invece, gli Ordini monastici). Uno dei primi fu l'Ordine francescano, fondato da San Francesco d'Assisi, ispirato ad un ideale di povertà nobile. Voce *Ordini mendicanti*, in *Enciclopedia italiana*, vol. XXII, *cit.*, pp. 486-487. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, *cit.*, vol. I, pp. 48-49.

<sup>26</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, *cit.*, p. 73. G. NICHOLLS, *A History of the English Poor Law*, Frank Cass. & Co. Ltd., 1967, p. 120.

<sup>27</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, *cit.*, pp. 78-80.

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 80. Vedi anche W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, *cit.*, p. 68.

<sup>29</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, *cit.*, p. 1. Vedi anche T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, *cit.*, p. 73.

<sup>30</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, *cit.*, vol. IV, pp. 388, 390.

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 390.

l'elemosina a chiunque la chiedesse, senza distinguerne i destinatari, senza discernere tra i poveri validi e in grado di lavorare (mendicanti falsi) e i poveri deboli e non in grado di farlo (mendicanti veri), questi enti di fatto incentivavano le persone all'accattonaggio, poiché rendevano facile per chi non aveva voglia di lavorare vivere senza fatica<sup>32</sup>.

Quando, a metà del XIV secolo, i grandi cambiamenti socio-economici indussero gli operai a rifiutare di lavorare per guadagnarsi da vivere, il numero dei vagabondi e mendicanti fisicamente validi aumentò sensibilmente, cosicché i pericoli della carità indiscriminata si palesarono ancor più evidenti<sup>33</sup>. Di conseguenza, siffatto aumento del numero dei vagabondi mendicanti sani e abili al lavoro favorì l'affermarsi di un atteggiamento di sospetto e inquietudine nei loro confronti<sup>34</sup>, inducendo lo Stato, a partire dal XIV secolo, a considerare tali individui oggetto di politica criminale<sup>35</sup>.

Al fine di reprimere questi vagabondi mendicanti perfettamente abili<sup>36</sup>, sotto il regno di Edoardo III furono promulgati gli *Statutes of Labourers* del 1349<sup>37</sup>-1351<sup>38</sup>, contenenti il primo embrione di legge per la repressione penale di vagabondaggio e mendicizia<sup>39</sup>. Questi atti legislativi criminalizzarono tali attività tramite l'istituzione del reato di *vagrancy*<sup>40</sup>, fondato sulla distinzione tra il povero valido e abile al lavoro, cui l'accattonaggio era proibito, e il povero debole e inabile (ad esempio vedove, orfani, disabili), cui al contrario era consentito mendicare; mentre al primo era vietato dare l'elemosina, era lecito fare la carità al secondo<sup>41</sup>.

---

<sup>32</sup> W. J. ASHLEY, *An Introduction to English Economic History and Theory. Volume 2, cit.*, pp. 312-314.

<sup>33</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. IV, pp. 388, 390.

<sup>34</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834, cit.*, p. 87.

<sup>35</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. IV, p. 388. Vedi anche B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna, 1350-1600*, Bari, Laterza, 1989, p. 55.

<sup>36</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. IV, p. 388.

<sup>37</sup> 23 Ed. III (1349).

<sup>38</sup> 25 Ed. III (1351).

<sup>39</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy, cit.*, p. 68. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants: a lecture, delivered to the members of the Salisbury Literary and Scientific Institution, at their request, on Monday, March 23, 1868*, Salisbury, Brown & Co., 1868, p. 4.

<sup>40</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy, cit.*, p. 68. Vedi anche B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna, cit.*, p. 55.

<sup>41</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. IV, p. 388. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, cit.*, pp. 87-88, 90.

L'innovazione legislativa rappresentata dalle prime leggi anti-vagabondaggio fu quindi la conseguenza di due grandi cambiamenti che si verificarono nella struttura sociale inglese a metà del XIV secolo, causando una drastica diminuzione della manodopera a basso costo a disposizione dei proprietari terrieri; manodopera dalla quale dipendeva l'economia feudale inglese del tempo<sup>42</sup>.

Il primo fu la crisi sociale provocata dalla peste nera, che nel 1348 fece strage in Inghilterra, ove falciò la popolazione, decimando soprattutto i poveri e quindi la forza lavoro<sup>43</sup>. Il secondo fu la graduale eliminazione del servaggio<sup>44</sup>, con la quale ebbe inizio il declino del feudalesimo<sup>45</sup> e del suo sistema paternalistico di sicurezza economica<sup>46</sup>. Le crociate e le varie guerre, infatti, impoverirono notevolmente i signori feudali, tanto da renderli spesso disposti a vendere la libertà, in cambio di denaro, ai propri servi che non si erano arruolati. Questi, divenuti uomini liberi, compresero la loro importanza sociale e, forti della scarsa offerta e dell'elevata domanda di forza lavoro, cominciarono a chiedere salari più elevati<sup>47</sup>, a rifiutare di lavorare ai vecchi salari, ad abbandonare il feudo dell'antico padrone e a girovagare per il paese in cerca di paghe migliori, spesso andando ad ingrossare le file dei vagabondi e mendicanti<sup>48</sup>.

Carenza di forza lavoro, mobilità dei lavoratori, vagabondaggio e mendicanti erano quindi questioni connesse, che furono considerate come un unico problema da affrontare in un unico testo normativo. La comparsa delle prime leggi anti-vagabondaggio, che trattavano in modo molto simile lavoratori, mendicanti e

---

<sup>42</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 69-70, 76. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 77, 83, 87; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 3-4, 23-24.

<sup>43</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 69-70. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 77, 83; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 37, 41; B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., p. 55.

<sup>44</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 77.

<sup>45</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 69-70, 72. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 77, 83.

<sup>46</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 77.

<sup>47</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 69-70, 76. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 77, 83, 87; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 3-4, 23-24; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 37, 41.

<sup>48</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 70, 76. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 83, 87; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 3-4, 23-24; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 32, 34, 41.

vagabondi<sup>49</sup>, rappresentò infatti la risposta normativa, fortemente voluta dalla nobiltà feudale, al problema del difetto di forza lavoro a basso costo. La *ratio* degli *Statutes of Labourers* del 1349-1351, essenzialmente economica, fu proprio limitare o impedire la mobilità dei lavoratori, che veniva associata al vagabondaggio, al fine di obbligarli, pena la reclusione, ad accettare di lavorare a basso salario (il massimo salariale era fissato dalla legge), per assicurare ai proprietari terrieri un adeguato rifornimento di forza lavoro a un prezzo che essi fossero in grado di pagare<sup>50</sup>. La politica anti-migratoria sottesa a tale legislazione costituì quindi il necessario complemento della politica di controllo del mercato del lavoro e dei salari. In altre parole, l'istituzione del reato di *vagrancy*, ad opera delle leggi anti-vagabondaggio della metà del XIV secolo, rappresentò un tentativo di sostituire il servaggio<sup>51</sup>, ormai in via di eliminazione, sul quale era essenzialmente fondata l'economia feudale<sup>52</sup>, anch'essa ormai in via di estinzione. Dal preambolo dello *Statute of Labourers* del 1349, che descrive chiaramente il contesto storico e socio-economico in cui tale legge è stata adottata, emerge in modo evidente la preoccupazione del legislatore per il problema del difetto di forza lavoro a basso costo<sup>53</sup>. Detto preambolo, infatti, dichiara espressamente che la legge si propone di mettere riparo a tale problema, assai molesto, dovuto sia alla peste nera che aveva decimato la popolazione, in particolare operai e servi, sia al fatto che questi ultimi domandavano salari troppo elevati altrimenti rifiutando di lavorare e spesso preferendo chiedere l'elemosina<sup>54</sup>.

Di conseguenza, da un lato, tale legge condannava ogni forma di ozio<sup>55</sup>. Sanciva infatti il principio fondamentale per cui chi era fisicamente valido, senza denaro e senza terra, non doveva vagabondare né mendicare, bensì essere costretto a

<sup>49</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 84, 90, 91.

<sup>50</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 69-70, 76, 77. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 91; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 4, 5; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 40, 43, 46-47, 120.

<sup>51</sup> C. FOOTE, *Vagrancy Type Law and Its Administration*, in 104 *University of Pennsylvania Law Review*, 1956, pp. 603-650, p. 615. Vedi anche W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 69-70.

<sup>52</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 23, 25.

<sup>53</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 84. Vedi anche B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., p. 55.

<sup>54</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 70; S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., p. 24; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 4.

<sup>55</sup> B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., p. 55.

lavorare dietro pagamento del salario legislativamente imposto, il cui massimo era fissato nella misura della paga in vigore prima della peste<sup>56</sup>; considerava quindi reati, pena la prigione, il vagabondaggio, la mendicizia e il rifiuto di lavorare<sup>57</sup>.

Dall'altro, questo atto legislativo proibiva l'elemosina indiscriminata, affermando che era reato, pena la prigione, dare l'elemosina ai mendicanti che, pur essendo validi e quindi abili al lavoro, rifiutassero di lavorare<sup>58</sup>. In questo modo, venne ribaltato uno dei principi fondamentali della religione e della Chiesa, consistente nel dovere del buon cristiano di dare assistenza ai poveri bisognosi<sup>59</sup>, poiché nell'ambito di tale assistenza fu introdotta per la prima volta a livello legislativo una distinzione tra il povero abile e il povero inabile al lavoro<sup>60</sup>.

Giacché gran parte della popolazione, soprattutto operai e servi, è recentemente deceduta a causa della peste, molti, rendendosi conto della necessità dei signori e della grande scarsità di servi, non vogliono prestare servizio a meno che non ricevano salari eccessivi, alcuni preferendo mendicare nell'ozio, piuttosto che lavorare per guadagnarsi da vivere; Noi [il Re], considerati i gravi incomodi che d'ora innanzi possono derivare dalla carenza [...] di lavoratori di tal genere, su decisione e accordo con i Prelati e i Nobili, [...] ordiniamo:

che ogni uomo e donna del nostro Regno d'Inghilterra, di qualsiasi condizione sia, libero o servo, abile nel corpo e al di sotto dei sessant'anni di età, che non viva di attività commerciale, che non eserciti alcun mestiere, che non abbia di suo di che vivere, né terra propria, [...] che non sia al servizio di nessuno, [...] qualora gli venga richiesto di prestare servizio, debba essere tenuto a servire chi glielo ha richiesto; e ricevere solo i salari [...] che venivano abitualmente corrisposti nei luoghi ove è tenuto a prestare servizio, nel XX anno del nostro Regno d'Inghilterra oppure altri cinque o sei anni prima.

[...] e ogni uomo e donna del genere che, richiestogli di prestare servizio, non voglia farlo, [...] deve essere subito preso [...] e messo in prigione, ed ivi rimanere sotto stretta custodia, finché non dia garanzia di prestare servizio nella maniera suddetta [...]

---

<sup>56</sup> *Ibidem*. Vedi anche W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 68; C. FOOTE, *Vagrancy Type Law and Its Administration*, cit., p. 615; W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, p. 390; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 41, 42.

<sup>57</sup> C. FOOTE, *Vagrancy Type Law and Its Administration*, cit., p. 615.

<sup>58</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 68. Vedi anche C. FOOTE, *Vagrancy Type Law and Its Administration*, cit., p. 615; W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 85, 86, 87, 90; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 4-5; W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, p. 390.

<sup>59</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 68. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws*, cit., p. 87.

<sup>60</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, p. 390. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws*, cit., pp. 87-88.

*Item*, ogni [...] operaio o servo, di qualsiasi condizione sia, che sia impegnato al servizio di qualcuno, qualora lasci il suddetto servizio senza un motivo ragionevole o senza licenza, prima della scadenza concordata, deve essere punito con la pena dell'incarcerazione.

[...]

*Item*, dal momento che numerosi mendicanti fisicamente validi, fintantoché riescono a vivere di mendicizia, rifiutano di lavorare, dandosi all'ozio e al vizio, e talvolta al furto e ad altri abomini; nessuno, sotto la suddetta pena dell'incarcerazione, deve, con il pretesto della pietà o dell'elemosina, dare la carità a quanti potrebbero lavorare, o osare mantenerli nell'ozio, di modo che questi siano costretti a lavorare per guadagnarsi da vivere<sup>61</sup>.

Lo *Statute of Labourers* del 1349 fu integrato e rinforzato dal successivo *Statute of Labourers*<sup>62</sup> del 1351<sup>63</sup>.

In forza di questa legge, era proibito lavorare alla giornata<sup>64</sup>. Inoltre, per la prima volta fu introdotto per i servi il divieto penalmente sanzionato di allontanarsi da una provincia per recarsi in un'altra, al fine di rifiutare un'offerta di lavoro o andare in cerca di un salario più alto<sup>65</sup>. Ai servi era infatti espressamente vietato spostarsi a lavorare in estate fuori dalla città in cui avevano lavorato d'inverno, qualora in tale città vi fosse lavoro e ivi potessero pertanto prestare servizio<sup>66</sup> dietro pagamento del salario legislativamente imposto, il cui massimo era fissato nella misura della paga in vigore prima della peste, nonché per categorie di lavoratori<sup>67</sup>; chi violava questa disposizione era punito con la gogna o con la prigione<sup>68</sup>.

Dal momento che, contro la malvagità dei servi, che erano oziosi e non disposti a prestare servizio dopo la peste, a meno che non ricevessero salari eccessivi, è stato recentemente ordinato dal Re nostro Signore, d'accordo con i Prelati, i Conti, i Baroni [...], che i servi di

---

<sup>61</sup> *The Statute of Labourers. An Ordinance concerning Labourers and Servants*, 23 Ed. III, preamble, c. 1, 2, 7 (1349), in 1 STATUTES OF THE REALM, 1235-1377, pp. 307-308.

<sup>62</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 68. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 88-89.

<sup>63</sup> 25 Ed. III (1351).

<sup>64</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 42.

<sup>65</sup> C. FOOTE, *Vagrancy Type Law and Its Administration*, cit., p. 615. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 88-89.

<sup>66</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 68. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 42. W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 88-89.

<sup>67</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 88.

<sup>68</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 68. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 89.

tal genere, sia uomini che donne, fossero tenuti a servire, ricevendo [...] i salari [che erano] abituali nei luoghi ove devono prestare servizio, nel XX anno del Regno [...], oppure cinque o sei anni prima; e che i medesimi servi che rifiutassero di servire in siffatta maniera, fossero puniti con l'incarcerazione [...], come meglio precisato nella legge suddetta; dopo di che sono state istituite Commissioni in ogni contea per investigare e punire tutti coloro che contravvengono alla medesima [legge]; e ora, dal momento che i detti servi, non avendo alcun rispetto per l'ordinanza citata, ma [solo] per il proprio agio e la propria singolare cupidigia, si ritirano dal servire i signori [...], a meno che non ricevano [...] salari pari al doppio o al triplo di quelli che erano soliti ricevere nel detto XX anno, e in precedenza, con grave danno dei signori [...]: di conseguenza [...], per porre un freno alla malvagità dei detti servi, si ordina e si stabilisce quanto segue:

[...] che i carrettieri, gli aratori, [...] i pastori, i porcari [...] e tutti gli altri servi devono ricevere i [...] salari [che erano] abituali durante il detto XX anno, o quattro anni prima [...]. Ed è loro consentito prestare servizio per un intero anno, o per altri periodi abituali, e non a giornata; e nessuno deve pagare, nel periodo della mondata o della falciatura, se non un *penny* a giornata; e un mietitore di foraggio cinque *pence* all'acro, o cinque *pence* a giornata; e i mietitori di grano due *pence* la prima settimana di agosto, e tre *pence* la seconda settimana di agosto, e così via fino alla fine di agosto [...].

*Item*, [...] nessun servo può andare fuori dalla città in cui ha dimorato d'inverno, per servire durante l'estate, se può prestare servizio nella medesima città, ai salari suddetti. [...] e coloro che [contravvengono a tale divieto] devono essere messi alla gogna [...] per tre o più giorni, o mandati in prigione, ed ivi rimanere, finché non vogliano giustificarsi<sup>69</sup>.

#### **4. Il periodo di quiescenza della legislazione anti-vagabondaggio dalla seconda metà del XIV alla fine del XV secolo**

Tuttavia, anche quando il passaggio da un'economia feudale a un'economia di mercato (non più fondata sulla servitù della gleba) ovviò all'utilità pratica degli *Statutes of Labourers* del 1349-1351<sup>70</sup>, cosicché la funzione sociale per cui erano stati originariamente emanati perse di importanza, essi non furono abrogati, ma restarono in vigore<sup>71</sup>. Seguì, dalla seconda metà del XIV alla fine del XV secolo, un lungo periodo di quiescenza della legislazione anti-vagabondaggio<sup>72</sup>, durante il

<sup>69</sup> *Statute the Second. The Statute of Labourers*, 25 Ed. III, preamble, c. 1, 2 (1350-1), in 1 STATUTES OF THE REALM, 1235-1377, pp. 311-312.

<sup>70</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 71.

<sup>71</sup> *Ivi*, p. 70.

<sup>72</sup> *Ivi*, pp. 70-71.

quale tali leggi non furono né applicate dai giudici, né modificate in modo significativo dal legislatore<sup>73</sup>. In questo lasso di tempo, infatti, la sostanza di queste leggi cambiò molto poco rispetto a quella degli *Statutes of Labourers* del 1349-1351 e si verificò solo una tendenza ad inasprire le pene<sup>74</sup>.

Ad esempio, una legge del 1360, sotto Edoardo III<sup>75</sup>, stabilì che la sanzione per chi rifiutava di lavorare fosse la prigione per quindici giorni e, se alla scadenza di questi il reo non si giustificava, a vita<sup>76</sup>.

Pena ancor più severa era prevista per i lavoratori che fuggivano dalla propria occupazione, i quali dovevano essere dichiarati *outlaw* (fuorilegge)<sup>77</sup>, imprigionati, e perfino marchiati sulla fronte con la lettera F di *falsity* (falsità). A questo atto legislativo risale quindi la prima menzione della pena del marchio per i vagabondi<sup>78</sup>; sanzione che negli anni seguenti si affermerà e diffonderà notevolmente, caratterizzando l'intera normativa anti-vagabondaggio del XVI secolo<sup>79</sup>.

Inoltre, la stessa legge attribuiva competenza e giurisdizione in materia, tra l'altro, di vagabondaggio ai *justices of the peace* (giudici di pace)<sup>80</sup>; espressione quest'ultima utilizzata per la prima volta in ambito legislativo proprio in tale

---

<sup>73</sup> *Ivi*, p. 71.

<sup>74</sup> *Ivi*, pp. 70-71, 76, 77.

<sup>75</sup> 34 Ed. III (1360).

<sup>76</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 68, 70.

<sup>77</sup> La condizione di *outlawry* (messa fuori dalla legge) rappresentava anche una pena, consistente nel completo abbandono giuridico del fuorilegge, il quale non poteva reclamare la protezione – appunto – della legge. E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 31.

<sup>78</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 5. Vedi anche S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., pp. 25-26.

<sup>79</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 34. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 128; W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 73.

<sup>80</sup> Corti inferiori, articolate su base locale, collocate al di sotto delle corti centrali (o superiori), con sede a Londra.

I giudici di pace rappresentano una delle istituzioni più antiche del sistema giudiziario inglese. Le origini di questa magistratura laica, infatti, risalgono al medioevo. Fin dal XII secolo, il sovrano, per amministrare in modo efficiente il proprio potere, nominava i *commissioners*, scelti tra i membri della nobiltà terriera locale, quali custodi dei propri interessi a livello decentrato. Inizialmente incaricati di mantenere l'ordine pubblico locale in qualità di *keepers of the peace* (“tutori della pace”) e, pertanto, originariamente dotati di funzioni di governo locale (amministrative e di polizia), successivamente, a partire dal regno di Edoardo III, i *commissioners* acquisirono funzioni giurisdizionali e competenze principalmente in materia penale, assumendo così i caratteri degli attuali *justices of the peace*. L. MOCCIA, *Comparazione giuridica e Diritto europeo*, Milano, Giuffrè Editore, 2005, pp. 360, 386-387. Vedi anche V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Volume I. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 308-309.

occasione, in un'apposita sezione intitolata “*Who shall be Justices of the Peace. Their Jurisdiction over [...] Vagabonds*”<sup>81</sup>.

[...] in ogni contea d'Inghilterra devono essere incaricati del mantenimento della pace un *Lord*, e con lui tre o quattro maggiorenti della contea, assieme ad alcuni esperti di diritto, e costoro devono avere il potere [...] di svolgere indagini su tutti coloro che [...] vanno errando e non vogliono lavorare, come erano soliti in passato [...]

*Item*, [...] il vecchio *Statute of Labourers* [25 Ed. III (1350-1)] rimane in vigore in ogni sua parte, ad eccezione del fatto che [...] si approva che la legge suddetta debba essere inasprita nella pena dei lavoratori [che contravvengono alla legge], nella maniera seguente [...]: [...] costoro devono essere [unicamente] presi e imprigionati per quindici giorni, se non vogliono giustificarsi; e successivamente mandati in carcere, ed ivi rimanere, finché non vogliano giustificarsi [...]

*Item*, [...] i lavoratori [...] che si assentano dal proprio lavoro [...] devono [...] essere dichiarati fuorilegge, e [...] presi e [...] imprigionati, finché non vogliano giustificarsi [...]; e [...] devono essere marchiati sulla fronte, sulla quale venga impressa con un ferro la lettera F in segno di falsità<sup>82</sup>.

Ancora, in base ad un'altra legge del 1388, sotto Riccardo II<sup>83</sup>, nessun servo o lavoratore doveva spostarsi a lavorare fuori dalla città in cui abitava, senza un'apposita licenza; chi vagabondava senza tale licenza era punito con la gogna, finché non avesse dato garanzia che sarebbe tornato a lavorare<sup>84</sup> nella città da cui proveniva.

La stessa pena era prevista per i mendicanti abili al lavoro; i mendicanti inabili al lavoro, invece, dovevano rimanere nelle città in cui abitavano<sup>85</sup>.

[...] tutte le [precedenti] leggi relative [...] ai lavoratori, ai servi [...] sono fermamente mantenute in vigore e devono essere debitamente eseguite [...]. E inoltre si ordina [...] che

---

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *A Statute made in the Parliament holden at Westminster; In the Thirty-fourth Year*, 34 Ed. III, c. 1, 9, 10 (1360-1), in 1 STATUTES OF THE REALM, 1235-1377, pp. 364, 366, 367.

<sup>83</sup> 12 R. II (1388).

<sup>84</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 70.

<sup>85</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 62.

nessun servo o lavoratore [...] può dipartirsi dalla centena<sup>86</sup> [...] in cui dimora, per prestare servizio [...] altrove, [...] a meno che abbia una lettera patente<sup>87</sup> che indichi la causa della sua partenza e il tempo del suo ritorno [...]; e [...] ogni servo o lavoratore che venga trovato [...] a vagare senza tale lettera, deve essere [...] preso [...] e messo alla gogna, e [ivi] tenuto finché non dia garanzia di tornare al proprio servizio, o di servire o lavorare nella città da cui proviene [...]

*Item*, [...] che ogni persona che va mendicando, ed è abile al servizio o al lavoro, deve essere trattata come colui che si diparte dalla centena [...] senza lettera testimoniale, come suddetto [...]. E che i mendicanti inabili a prestare servizio, devono rimanere nelle città [...] in cui dimorano<sup>88</sup>.

Infine, un'ulteriore legge del 1495, sotto Enrico VII<sup>89</sup>, sancì che i vagabondi e mendicanti abili al lavoro dovevano essere messi alla gogna per tre giorni, durante i quali potevano essere nutriti solo a pane e acqua e alla scadenza dei quali erano rimessi in libertà, ma veniva loro ordinato di lasciare la città e di non farvi ritorno in futuro<sup>90</sup>; se commettevano il reato per la seconda volta nella medesima città, venivano messi alla gogna per sei giorni, sempre a pane e acqua<sup>91</sup>. Invece, i mendicanti inabili al lavoro dovevano rimanere nella città in cui abitavano o nella propria città natale, fuori dalla quale non potevano chiedere l'elemosina, pena la medesima sanzione.

[...] si ordina che [...] gli sceriffi, i sindaci, [...] i connestabili e tutti gli altri ufficiali delle città [...] prendano tutti i vagabondi e le persone oziose e sospette che vivono in maniera sospetta, e una volta presi, li mettano alla gogna, ove [gli arrestati] rimangano per la durata di tre giorni e tre notti e non abbiano nessun altro nutrimento all'infuori di pane e acqua; e dopo i suddetti tre giorni e tre notti, siano rimessi in libertà e in seguito sia loro ordinato di

---

<sup>86</sup> Suddivisione territoriale della contea, originariamente costituita dalla riunione di almeno cento famiglie. Il termine centena, letteralmente, significa infatti "gruppo di cento famiglie"; e, per estensione, indica il territorio in cui le stesse erano stanziate. B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., pp. 75, 89. Vedi anche Voce *Centena*, in *Enciclopedia italiana*, vol. IX, cit., p. 746.

<sup>87</sup> Nel medioevo, erano detti lettere patenti i documenti, concessi dal sovrano, che venivano trasmessi aperti (per poterli mostrare e manifestare la volontà dell'autorità che li aveva rilasciati) e muniti di un sigillo regio a garanzia dell'autenticità. Voce *Patente*, in *Enciclopedia italiana*, vol. XXVI, cit., pp. 500-501.

<sup>88</sup> *Of the Statute made at Cambridge; In the Twelfth Year*, 12 R. II, c. 3, 7 (1388), in 2 STATUTES OF THE REALM, 1377-1504, pp. 56, 58.

<sup>89</sup> 11 H. VII, c. 2 (1495).

<sup>90</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 70. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 62-63.

<sup>91</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 62-63.

evitare la città; e se vengono nuovamente presi per siffatto reato nella medesima città [...], che siano messi [...] alla gogna per la durata di sei giorni, alla medesima dieta come suddetto [...]

E si ordina inoltre [...] che tutti i mendicanti inabili al lavoro [...] rimangano e abitino nella propria centena in cui hanno dimorato da ultimo, o là dove sono meglio conosciuti o [dove] sono nati, ed ivi rimangano e abitino senza mendicare fuori dalla detta centena, sotto pena di essere puniti come suddetto<sup>92</sup>.

## **5. L'evoluzione della legislazione anti-vagabondaggio dal XVI al XVII secolo: dalla “legislazione sanguinaria” alla “grande reclusione”**

A partire dall'inizio del XVI secolo, la legislazione anti-vagabondaggio cominciò a focalizzarsi sul potenziale criminale di tali soggetti. Queste leggi, infatti, originariamente nate allo scopo di limitare o impedire la mobilità dei lavoratori per garantire ai proprietari terrieri un adeguato rifornimento di forza lavoro a basso costo, divennero finalizzate ad assicurare la promozione dell'economia, il mantenimento dell'ordine sociale e la prevenzione e repressione dei crimini in costante aumento<sup>93</sup>. Spesso erano il vagabondaggio e la mendicizia, sempre più diffusi<sup>94</sup>, a dare adito a tali crimini, cosicché all'interno di tale legislazione si affermò l'equazione tra questi fenomeni e la criminalità. Di conseguenza, vagabondi<sup>95</sup> e mendicanti, ritenuti socialmente pericolosi<sup>96</sup>, vennero trattati come delinquenti<sup>97</sup>, suscitando quella che Marx ha definito la “legislazione sanguinaria”<sup>98</sup> del XVI secolo<sup>99</sup>.

Questo spostamento del *focus* della legislazione anti-vagabondaggio<sup>100</sup> verso l'immagine del vagabondo mendicante come criminale fu la conseguenza di due

---

<sup>92</sup> *An Acte agaynst vacabounds and beggers*, 11 H. VII, c. 2.1, 2.2, (1495), in 2 STATUTES OF THE REALM, 1377-1504, p. 569.

<sup>93</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 71-72, 74-75, 76. Vedi anche EARL OF HALSBURY, *The Laws of England*, New York, Butterworth & Co., Bell Yard, Temple Bar, 1912, pp. 606-607.

<sup>94</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 16-17.

<sup>95</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., p. 73.

<sup>96</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 16-17.

<sup>97</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., p. 73.

<sup>98</sup> K. MARX, *Il Capitale. Critica dell'economia politica*, Libro I, Torino, UTET, 1974, p. 920.

<sup>99</sup> B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., pp. 75, 78.

<sup>100</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 71-72.

grandi cambiamenti che si verificarono nella realtà socio-economica inglese del XVI secolo<sup>101</sup>.

Il primo fu la definitiva dissoluzione del feudalesimo e del suo sistema paternalistico di sicurezza economica<sup>102</sup>; tale declino causò un notevole aggravamento dei problemi di povertà e disoccupazione, i quali a loro volta comportarono una crescita allarmante del numero di mendicanti e vagabondi<sup>103</sup>. Ciò si verificò in gran parte a causa delle *enclosures*, processo di recinzione dei terreni comuni (precedentemente utilizzati dai contadini) a favore dei proprietari terrieri<sup>104</sup>. In seguito a tale pratica, infatti, la situazione nelle campagne divenne insostenibile; i contadini, spossessati del loro mezzo di sostentamento perché scacciati dalle terre comuni, andarono ad ingrossare l'esercito dei poveri, disoccupati, vagabondi e mendicanti. Moltissimi tentarono la fuga dalle campagne verso le città, divenute notevoli poli di attrazione in seguito allo sviluppo di commercio e industria, ma ivi non riuscirono ad essere totalmente assorbiti dall'economia nascente, ancora non in grado di occupare un numero tanto elevato di lavoratori, cosicché finirono comunque per trasformarsi in una massa di disoccupati, vagabondi e mendicanti. Questi invasero le strade delle città<sup>105</sup>, portando con sé le epidemie<sup>106</sup> e trasformandosi spesso in veri e propri

---

<sup>101</sup> *Ivi*, pp. 72, 74.

<sup>102</sup> *Ivi*, p. 72. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 93.

<sup>103</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, pp. 388, 391. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 16-17; W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 92, 93.

<sup>104</sup> Tale processo comportò l'ampliamento dei diritti di proprietà dei proprietari terrieri a spese dei vecchi diritti consuetudinari dei contadini, i quali ne risultarono fortemente danneggiati. Nella società feudale, infatti, le terre comuni costituivano una sorta di "proprietà consuetudinaria" dei contadini, i quali potevano lavorarle e farne uso liberamente. Su tali terre, i contadini godevano anche dei diritti consuetudinari di caccia, raccolta di legna e frutti, diritti che consentivano loro di affrontare i ciclici periodi di povertà, ed erano rispettati dai ceti possidenti. La pratica delle *enclosures*, espropriando i contadini da questi terreni, ne erose la proprietà consuetudinaria, e contribuì alla criminalizzazione di una vasta gamma di attività popolari: furono penalizzate varie attività di sussistenza dei contadini (come la caccia e la raccolta della legna e di frutti dagli alberi) che in passato non erano considerate criminali, e conseguentemente furono annullati i loro diritti consuetudinari di caccia, raccolta di legna e frutti. T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., pp. 72-73, 94. Vedi anche W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, p. 391; E. M. WOOD, *Imperi del capitale*, Roma, Meltemi, 2007, p. 105.

<sup>105</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., pp. 72-73. Vedi anche W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, p. 391; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 68-70.

<sup>106</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., p. 74.

criminali<sup>107</sup>, cosicché cominciarono ad essere considerati un pericolo per l'ordine pubblico. Di conseguenza<sup>108</sup>, tali individui suscitarono feroci misure repressive dettate dall'odio e dalla paura delle autorità e delle classi superiori nel trovarsi di fronte ad una folla minacciosa di accattoni e vagabondi al di fuori di ogni controllo<sup>109</sup>.

Il secondo importante cambiamento fu lo sviluppo economico dovuto all'importanza crescente di commercio e industria; con l'aumento dei traffici commerciali, divennero sempre più frequenti i furti, spesso commessi da vagabondi e mendicanti, dei beni che venivano trasportati dai mercanti. Di conseguenza, la *ratio* della legislazione anti-vagabondaggio di questo periodo divenne tutelare gli scambi commerciali, garantendo il controllo di coloro che commettevano tali saccheggi<sup>110</sup> e sopprimendo così la piaga crescente degli accattoni e vagabondi<sup>111</sup> che, con il loro comportamento, minavano lo sviluppo economico<sup>112</sup>.

Poiché l'attenzione si spostò tutta sul potenziale criminale, a partire dall'inizio del XVI secolo tra i destinatari della legislazione anti-vagabondaggio – che fino ad allora erano stati solo coloro che rifiutavano di lavorare<sup>113</sup>, *vagabonds* (vagabondi) e *beggars* (mendicanti)<sup>114</sup> – furono inclusi anche molti soggetti che erano non “*vagrants*” nel senso comune del termine<sup>115</sup>, ma individui pericolosi sospettati di essere coinvolti in altre attività criminali connesse al vagabondaggio<sup>116</sup>, quali *proctors*, oziosi erranti che usavano giochi ingannevoli e illegali, sedicenti chiromanti o esperti in altre arti insidiose<sup>117</sup>, *ruffelers* (mascalzoni)<sup>118</sup>, ricettatori,

---

<sup>107</sup> *Ibidem*. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 70.

<sup>108</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., p. 74.

<sup>109</sup> *Ibidem*. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 16-17.

<sup>110</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 72, 76. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 47.

<sup>111</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 16-17.

<sup>112</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 72, 76.

<sup>113</sup> *Ivi*, pp. 71, 75, 76.

<sup>114</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 24. Vedi anche W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 75, 76.

<sup>115</sup> EARL OF HALSBURY, *The Laws of England*, cit., pp. 606-607.

<sup>116</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 72-73, 74-75, 76. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 60.

<sup>117</sup> 22 H. VIII, c. 12 (1530). Vedi anche 14 El. I, c. 5 (1571).

<sup>118</sup> 27 H. VIII, c. 25 (1535).

guardiani di orsi<sup>119</sup>, attori girovaghi, menestrelli, giocolieri, venditori ambulanti, zingari, falsari di licenze e lasciapassare e utilizzatori di documenti falsificati<sup>120</sup>. In questo modo, l'espressione "vagrants", che letteralmente significa "individui senza fissa dimora", venne ad indicare un gruppo eterogeneo di soggetti, in cui rientravano non più solo coloro che rifiutavano di lavorare, vagabondi e mendicanti, ma anche veri e propri criminali. Il reato di *vagrancy* divenne pertanto una categoria omnicomprensiva, destinata a racchiudere al suo interno tutti gli individui socialmente indesiderabili<sup>121</sup>. A ciò seguì una maggior severità delle misure adottate poiché, cambiando i soggetti ai quali tali leggi venivano applicate, le sanzioni previste dalle leggi precedenti furono sostituite da forme di pena sempre più crudeli<sup>122</sup>, finalizzate ad una repressione draconiana dei vagabondi. Pertanto, per tutto il XVI secolo, il corpo del vagabondo delinquente (*criminal vagrant*) divenne soggetto non più solo alla reclusione e alla gogna, ma anche all'essere frustato, marchiato con ferri roventi, mutilato, ridotto in schiavitù e giustiziato<sup>123</sup>. In particolare, il marchio e la mutilazione assolvevano anche ad una funzione di stigmatizzazione, poiché lasciavano segni infamanti e perpetui sul corpo del reo. Molte di queste forme di punizione si svolgevano in pubblico, affinché facessero da monito alla popolazione<sup>124</sup>.

D'altra parte, nel XVI secolo al forte inasprimento delle pene si accompagnò, proprio nell'ambito di questa normativa sanguinaria contro il vagabondaggio, la nascita della legislazione inglese sui poveri (*Old Poor Law*), poiché si capì che, senza una normativa che prevedesse un sistema di assistenza pubblica agli indigenti, la sola repressione di vagabondaggio e mendicizia non sarebbe bastata a risolvere tali problemi<sup>125</sup>; in questo modo, venne quindi a crearsi un legame

---

<sup>119</sup> Persone, all'epoca piuttosto numerose, che andavano in giro con un orso danzante. J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 25.

<sup>120</sup> 14 El. I, c. 5 (1571).

<sup>121</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 73, 74-75, 76. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 131; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 60.

<sup>122</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 73. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 17; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 60; B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., p. 75.

<sup>123</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 34. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 128; B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., p. 83.

<sup>124</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., p. 80.

<sup>125</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., p. 350.

indissolubile tra la legislazione contro il vagabondaggio e quella sui poveri, costituendo la seconda il complemento della prima<sup>126</sup>. Infatti, le leggi anti-vagabondaggio di questo periodo consolidarono ed enfatizzarono la distinzione, sulla quale era fondato il reato di *vagrancy*, tra poveri abili e poveri inabili al lavoro, considerando i primi oggetto di politica criminale, e affidando i secondi al sistema di assistenza sociale<sup>127</sup>.

Lo spostamento del *focus* legislativo verso il controllo dei criminali e il conseguente inasprimento delle pene si realizzarono per la prima volta sotto Enrico VIII, in un decreto del 1530<sup>128</sup> emblematico della dura politica di lotta a vagabondi e mendicanti<sup>129</sup>.

Questo atto legislativo, nel suo preambolo, prendeva atto del notevole aumento del numero di accattoni e vagabondi, ritenendo tale aumento dovuto all'ozio, padre di tutti i vizi, nonché occasione e fonte di altri crimini efferati<sup>130</sup>.

La legge consolidava la competenza e giurisdizione dei giudici di pace su vagabondi e mendicanti<sup>131</sup>, confermando in tal senso quanto già previsto dalla legge del 1360<sup>132</sup>. Inoltre, nell'includere tra i destinatari della legislazione anti-vagabondaggio ulteriori soggetti più evidentemente criminali, quali *proctors*, oziosi erranti che usavano giochi ingannevoli e illegali, sedicenti chiromanti o esperti in altre arti insidiose, tracciava una distinzione tra i tipi di reo e conseguentemente graduava le sanzioni, applicando le pene più dure a coloro che in tali attività criminali erano palesemente implicati<sup>133</sup>.

Infatti, il mendicante anziano o debole, e quindi inabile al lavoro, poteva lecitamente mendicare e ricevere l'elemosina, ma solo previo rilascio di un'apposita autorizzazione scritta (licenza di mendicizia) da parte dei giudici di

---

<sup>126</sup> N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 128. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 83.

<sup>127</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., p. 74.

<sup>128</sup> 22 H. VIII, c. 12 (1530).

<sup>129</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 71. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 63, 369; B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., p. 75.

<sup>130</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 93. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 9; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 63; B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., p. 75.

<sup>131</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 93, 94.

<sup>132</sup> 34 Ed. III (1360).

<sup>133</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 72.

pace<sup>134</sup>, e solo nei limiti territoriali di tale autorizzazione; se mendicava non rispettando tali limiti, era messo alla gogna per due giorni e due notti, durante i quali poteva essere nutrito solo a pane e acqua, dopodiché veniva rimandato entro tali limiti; mentre se mendicava senza avere tale licenza, veniva spogliato dalla vita in su e frustato, oppure era messo alla gogna per tre giorni e tre notti a pane e acqua, dopodiché gli veniva rilasciata la licenza di mendicizia da parte dei giudici di pace ed era rimandato entro i limiti fissati da tale licenza<sup>135</sup>.

Invece, i mendicanti e vagabondi che non lavoravano e non potevano giustificare come si guadagnavano lecitamente da vivere, pur essendo fisicamente validi e quindi abili al lavoro, venivano legati nudi a un carro e frustati a sangue mentre venivano trascinati per la città<sup>136</sup>; dopodiché erano rimandati nella propria città natale o di ultima residenza e ivi obbligati a lavorare. Inoltre, dare l'elemosina a tali individui era reato<sup>137</sup>.

La pena era ancora più severa per i vagabondi e mendicanti che usavano giochi ingannevoli e illegali o che si professavano chiromanti o esperti in altre arti insidiose: questi venivano frustati a sangue per due giorni; se commettevano il reato per la seconda volta, venivano frustati per due giorni e il terzo giorno erano messi alla gogna e veniva tagliato loro un orecchio; e se commettevano il reato per la terza volta, erano frustati, messi alla gogna e gli veniva tagliato anche l'altro orecchio<sup>138</sup>.

Giacché, in ogni luogo per tutto questo Regno d'Inghilterra, il numero dei vagabondi e mendicanti da molto tempo si è accresciuto e si accresce di giorno in giorno in modo notevole ed eccessivo a causa dell'ozio, padre e radice di tutti i vizi, a motivo del quale sono sorti e quotidianamente sorgono continui furti, assassini e altri crimini efferati, [...] a grave turbamento dell'ordine pubblico di questo Regno; e poiché molte e diverse buone leggi [...] sono state disposte ed emanate in precedenza [...] [per porre rimedio al problema], eppur ciononostante il suddetto numero di vagabondi e mendicanti non è [...]

<sup>134</sup> *Ivi*, p. 71. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 83, 369.

<sup>135</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 71. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 83.

<sup>136</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 71. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 63; B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., pp. 75-76.

<sup>137</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 63.

<sup>138</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 72. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 55.

diminuito, ma anzi aumentato di giorno in giorno e cresciuto in grandi [...] compagnie [...]; si ordina [...] che i giudici di pace [...] i sindaci, gli sceriffi, [...] e tutti gli altri funzionari di ogni città [...] devono fare una ricerca e indagine diligente di tutte le persone anziane, povere e deboli che vivono o per necessità sono costrette a vivere di elemosina [...] in ogni centena, [...] città, [...] parrocchia [...] e, dopo e sulla base di tale ricerca, i suddetti giudici di pace, sindaci, sceriffi e altri funzionari [...] devono avere il potere e l'autorità, a propria discrezione, di autorizzare [tali persone] a mendicare entro tale centena, [...] città, parrocchia [...] o altro limite [territoriale] [...] e di ordinare a tutti questi mendicanti anziani e deboli (da loro autorizzati) che nessuno di loro deve mendicare fuori dai limiti loro assegnati, [...] e devono [...] rilasciare a ogni persona debole siffatta, da loro autorizzata a mendicare, una lettera recante il nome di tale persona debole e attestante che [la stessa] è autorizzata a mendicare e i limiti entro i quali è stabilito che mendichi [...]. E se ogni persona debole siffatta, così autorizzata a mendicare, mendichi in qualunque altro luogo che [non sia] entro tali limiti [...], allora i giudici di pace, i sindaci, gli sceriffi, [...] i connestabili e tutti gli altri [...] funzionari [...] devono, a propria discrezione, punire tutte le persone di tal genere con l'imprigionamento alla gogna per la durata di due giorni e due notti, dando loro nient'altro che pane e acqua, dopodiché, [devono] far dichiarare sotto giuramento a ogni persona debole di tal genere di ritornare di nuovo, senza ritardo, nella centena, [...] città [o] parrocchia [...] in cui è autorizzata a mendicare.

E si ordina che nessuna persona debole di tal genere (come suddetto) [...] deve mendicare [...], a meno che sia autorizzata [...] come suddetto. E se qualunque persona debole siffatta [...] sia vagabonda e vada mendicando senza avere tale lettera [...] come sopra specificato, allora i connestabili devono far sì che ogni mendicante di tal genere sia preso e portato davanti al giudice di pace [...]; e tosto il detto giudice di pace [...] deve ordinare ai detti connestabili [...] di denudare dalla vita in su [ogni mendicante di tal genere] e di farlo frustare [...]; altrimenti, deve allora ordinare che tale mendicante sia messo alla gogna [...] per la durata di tre giorni e tre notti, [e] ivi abbia [quale nutrimento] solo pane e acqua; e subito dopo, il detto giudice [...] deve assegnare [a tale mendicante] un luogo ove mendicare e dargli una lettera [...] nella forma sopra ricordata, e fargli dichiarare sotto giuramento di partire e di rifugiarsi in quel luogo, subito dopo essergli stata inflitta la pena.

E si ordina inoltre [...] che, se qualunque persona sana, fisicamente valida e abile al lavoro [...] sia colta a mendicare [...], o se ogni uomo o donna sano, fisicamente valido e abile al lavoro, che non abbia terra né padrone [e] che non eserciti alcuna attività commerciale né mestiere leciti, per mezzo dei quali possa guadagnarsi da vivere [...], sia vagabondo e non possa dar conto di come si guadagna lecitamente da vivere, allora i connestabili possono [...] arrestare i suddetti vagabondi e persone oziose e portarli davanti ad un giudice di pace [...]; e ogni siffatto giudice di pace [...], a propria discrezione, deve far condurre ogni persona oziosa di tal genere [...] alla vicina città di mercato [...] ed ivi farla legare, nuda, all'estremità di un carro e farla battere con la frusta, [mentre viene trascinata] per tutta la

città di mercato medesima [...], finché il suo corpo non sia insanguinato a causa di tale fustigazione; e dopo aver subito tale punizione e fustigazione, alla persona così punita [...] deve essere ingiunto, sotto suo giuramento, di ritornare subito, senza ritardo, diritto nel luogo in cui è nata o dove ha dimorato da ultimo [...] per la durata di tre anni, e ivi mettersi a lavorare, come un uomo onesto deve fare [...]

E si ordina [...] che [...] tutti i *proctours* [...] che girovagano [...] e tutte le altre persone oziose che girovagano [...], alcuni dei quali usano svariati giochi ingannevoli, insidiosi e illegali, e alcuni dei quali fingono di conoscere [...] la chiromanzia o un'altra insidiosa scienza [...] devono [...] essere puniti con la fustigazione per due giorni di seguito, nella maniera suddetta; e se commettono nuovamente il suddetto reato [...], allora devono essere frustati per due giorni e il terzo giorno messi alla gogna [...] e deve esser tagliato loro un orecchio; e se commettono il reato per la terza volta, devono essere puniti allo stesso modo con la fustigazione [e] la messa alla gogna, e deve esser loro tagliato l'altro orecchio [...]

E inoltre si ordina che chiunque [...] dia rifugio, denaro o alloggio a qualsiasi mendicante valido e fisicamente abile al lavoro [...] deve pagare una multa al Re<sup>139</sup>.

Appena cinque anni dopo, un nuovo decreto del 1535, sempre sotto Enrico VIII<sup>140</sup>, introdusse due importanti elementi di innovazione<sup>141</sup>.

Sotto il profilo repressivo, oltre ad estendere ulteriormente l'elenco dei delinquenti destinatari della legislazione anti-vagabondaggio, includendovi i *ruffelers* (mascalzoni)<sup>142</sup>, fu il primo atto legislativo a stabilire che la recidiva – nella specie, la seconda – nel reato di *vagrancy* fosse considerata come fellonia e conseguentemente punita con la pena di morte<sup>143</sup>. Questa novità è di grande rilevanza, in quanto emblematica dello spostamento del *focus* verso il controllo dei criminali, verificatosi all'epoca all'interno di tale legislazione. Infatti, la particolarità che questa legge, come poi altre successive, considerasse il vagabondo o mendicante recidivo un *felon* (fellone) è degna di nota<sup>144</sup>. Invero, nel mondo feudale, il termine *felony* (fellonia) indicava la categoria dei reati più

---

<sup>139</sup> *An Acte concernyng punysshment of Beggars & Vacabunds*, 22 H. VIII, c. 12.preamble, 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 12.6 (1530-1), in 3 STATUTES OF THE REALM, 1509-1545, pp. 328-329, 330.

<sup>140</sup> 27 H. VIII, c. 25 (1535).

<sup>141</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 72-73. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 63.

<sup>142</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., pp. 72-73. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 24.

<sup>143</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 72. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 63, 64.

<sup>144</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 72.

gravi, sanzionati con la confisca del feudo, e con pene corporali o capitali<sup>145</sup>; di conseguenza, ricomprendendo accattoni e vagabondi recidivi nella classe dei criminali più pericolosi (quella dei felloni, appunto), la legislazione anti-mendicizia fece rientrare il reato di *vagrancy* tra gli illeciti penali di maggiore gravità, soggetti per questo alle punizioni più severe.

D'altro canto, tuttavia, il decreto del 1535 fu anche la prima legge a integrare le feroci misure repressive per i poveri abili al lavoro con misure di assistenza per i poveri inabili<sup>146</sup>, segnando così la nascita della legislazione inglese sui poveri<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Secondo la ricostruzione di Blackstone, l'etimologia della parola *felony* è riconducibile alla radice teutonica *fe* (feudo) e *lon* (prezzo), come equivalente di *pretium feudi* (il prezzo del feudo). Di conseguenza, durante il feudalesimo, il termine felonìa si riferiva a qualunque crimine punito con la pena tipica della confisca del feudo, sanzione cui potevano aggiungersi ulteriori pene corporali o capitali. L. MOCCIA, *Comparazione giuridica e Diritto europeo*, cit., p. 265.

<sup>146</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 92, 97. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 11; B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., p. 76.

<sup>147</sup> I principi di fondo del decreto del 1535 continuarono a caratterizzare la legislazione inglese sui poveri per tutto il XVI e primo XVII secolo. Durante questo arco di tempo, sotto i Tudor, tale legislazione fu parte integrante della politica industriale e commerciale perseguita dallo Stato. Infatti, il meccanismo della *Poor Law* interveniva laddove le misure di politica economica non bastavano a prevenire povertà, disoccupazione, vagabondaggio e mendicizia.

L'influenza esercitata dal decreto del 1535 sulla successiva legislazione sui poveri risulta evidente nella *Poor Law* del 1601 (43 El. I, c. 2), che ha costituito la base del sistema di assistenza agli indigenti (fondato sulla parrocchia, intesa come unità di governo locale) fino al *Poor Law Amendment Act* del 1834. La legge del 1601, infatti, riprendendo la disposizione del decreto del 1535 secondo cui i funzionari della parrocchia dovevano trovare un lavoro ai poveri abili e prendersi cura di quelli inabili, stabilì che gli *Overseers of the poor* (Provveditori dei poveri) di ogni parrocchia, responsabili dell'assistenza agli indigenti, trovassero lavoro ai poveri abili e mantenessero quelli inabili. Il decreto del 1535, però, prevedeva che la raccolta dell'elemosina da dare agli indigenti fosse rimessa alla libera offerta dagli abitanti. La legge del 1601 avviò a tale "difetto", introducendo un correttivo consistente in un sistema obbligatorio di assistenza ai poveri. Al fine di reperire i fondi necessari per tale assistenza, i Provveditori dei poveri avevano il potere di imporre una tassa settimanale che gli abitanti erano obbligati a pagare. In questo modo la legge del 1601, pur non contenendo disposizioni per la punizione della mendicizia, contribuì a far diminuire l'enorme numero dei mendicanti. Invero, attraverso misure più umane delle dure pene previste dalla legislazione contro vagabondaggio e mendicizia a partire dall'inizio del XVI secolo, produsse l'effetto di ridurre la folla di accattoni che affliggeva l'Inghilterra dell'epoca. I poveri, infatti, non avevano più né la necessità né un pretesto per mendicare, poiché non dipendevano più dall'elemosina volontaria degli abitanti, ma avevano diritto all'aiuto pubblico raccolto tramite la tassa per l'assistenza agli indigenti. W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, pp. 400, 392, e vol. VI, p. 353. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 14, 15-16, 17; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 370-371, 377.

Tuttavia, la *Poor Law* del 1601 non limitava la mobilità dei poveri, dando così adito alla prassi degli indigenti che tendevano a trasferirsi nelle parrocchie che offrivano loro una migliore assistenza, le quali finivano per essere sfruttate dai poveri forestieri. L'*Act of Settlement and Removal* del 1662 (14 Car. II, c. 12) risolse tale problema affermando il principio del "*settlement and removal*" ("residenza e rimozione"), in base al quale gli indigenti potevano ricevere assistenza solo nella parrocchia in cui erano residenti. Di conseguenza, i giudici di pace dovevano rimuovere dalla propria parrocchia i poveri forestieri che vi si erano insediati da poco e rimandarli nella loro parrocchia di residenza. J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 17-18. Vedi anche W. P.

Infatti, sancì per la prima volta, a livello legislativo, il dovere dello Stato di assumersi l'onere dell'assistenza agli indigenti, ora non più rimessa alla Chiesa e ai privati. In questo modo, dal vecchio sistema religioso e privato si passò ad un sistema statale di assistenza ai poveri incentrato sulla *parish* (parrocchia)<sup>148</sup>, intesa come unità di governo locale<sup>149</sup>.

I funzionari della parrocchia, divenuti responsabili di tale assistenza in forza di questo decreto<sup>150</sup>, dovevano prendersi cura dei poveri anziani o deboli (e quindi incapaci di lavorare)<sup>151</sup>, dando loro la carità affinché non mendicassero pubblicamente; a tal fine, nelle domeniche e nei giorni festivi dovevano raccogliere l'elemosina con apposite ceste comuni volte a ricevere le offerte volontariamente donate dagli abitanti. Ogni altra forma di elemosina ai poveri anziani o deboli era proibita.

Fare la carità ai poveri validi e abili al lavoro era invece reato e i funzionari parrocchiali, oltre a dover costringere questi poveri a lavorare, dovevano anche trovare loro un lavoro (ulteriore novità introdotta da questa legge)<sup>152</sup>. Il vagabondo

---

QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 103-104; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 78, 372.

<sup>148</sup> In Inghilterra, la *parish* (letteralmente "parrocchia") rimase un'unità amministrativa esclusivamente ecclesiastica finché durò la separazione tra Stato e Chiesa. Nel Medioevo, infatti, la parrocchia era una suddivisione puramente religiosa, originariamente dotata di funzioni e composta da funzionari (*parish officials*) solo ecclesiastici. Tuttavia, nel XVI secolo, in seguito alla Riforma protestante, la separazione tra Stato e Chiesa venne meno, poiché Enrico VIII realizzò la rottura tra Chiesa cattolica romana e Chiesa anglicana, autoproclamandosi capo della Chiesa inglese. In conseguenza di ciò, sotto i Tudor la parrocchia si trasformò gradualmente in una suddivisione civile, in un'unità laica di governo locale soggetta alla supervisione dei giudici di pace. Infatti, a partire dal decreto del 1535, sotto Enrico VIII, la parrocchia acquisì anche funzionari e funzioni civili, quali la responsabilità dell'assistenza ai poveri, la soppressione di vagabondi e mendicanti e il mantenimento delle case di correzione (per l'analisi di questi istituti si rimanda al prosieguo del presente paragrafo). W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, pp. 151-166, 393. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 82.

<sup>149</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, p. 392. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 81-82, 95-96; T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., p. 97; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 370.

<sup>150</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., p. 96. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 10-11; W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, pp. 155-156, 392-393; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 370.

<sup>151</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, pp. 155, 392, 395. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 96-97; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 10; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 370.

<sup>152</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, pp. 155, 392, 395. Vedi anche W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 96-97; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 10.

o mendicante ozioso, che non lavorava pur essendo sano e robusto, veniva frustato e rimandato nella sua città natale<sup>153</sup>; se commetteva tale reato per la seconda volta, era frustato di nuovo, rimandato nella sua città natale e gli veniva tagliato l'orecchio destro; e se lo commetteva per la terza volta, veniva imprigionato e giustiziato come fellone<sup>154</sup>.

Giacché in una legge emanata a Westminster nel XXII anno del Regno del nostro [...] Re Enrico VIII [22 H. VIII, c. 12 (1530-1)] [...] è stato ordinato e stabilito che ogni mendicante e vagabondo sano e valido, dopo essere stato fustigato a causa del suo vagabondaggio e ozio, dovesse lasciare il luogo in cui era stato fustigato [e ritornare] diritto in quella città, centena e contea in cui è nato o dove ha dimorato per la durata dei tre anni immediatamente precedenti, [e] ivi rimanere e abitare; e anche che le persone anziane, povere e deboli, similmente, dovessero rifugiarsi in ogni centena, [e] ivi rimanere e continuare a soggiornare, secondo il significato e lo scopo della legge suddetta, alle pene stabilite nella stessa legge [...]; e dal momento che nella detta legge non è stato previsto come e in che guisa si dovesse provvedere per le persone povere e i vagabondi validi suddetti, quando costoro si rifugiassero e ritornassero nei propri paesi, né come gli abitanti di ogni centena dovessero essere onerati dell'assistenza alle stesse persone povere e neppure del collocamento e mantenimento al lavoro dei suddetti vagabondi validi [...], pertanto, si ordina e si stabilisce [...] che tutti quanti i sindaci, [...] sceriffi, [...] connestabili [...] e tutti gli altri [...] funzionari [...] di ogni [...] contea, città e parrocchia [...], quando tali povere creature o vagabondi validi si rifugiano e ritornano ivi, [...] devono [...] accoglierli e provvedervi nella maniera seguente [...]: [...] devono non solo soccorrere [...] e mantenere tutte le persone povere con le elemosine volontarie e caritatevoli, in ognuna delle medesime [...] contee, città, centene [...] e parrocchie, [...] in maniera tale che nessuno di loro che sia realmente bisognoso debba essere costretto a vagabondare oziosamente e a mendicare pubblicamente per chiedere l'elemosina in alcuna delle medesime [...] contee, città e parrocchie, ma anche [...] costringere al lavoro continuo tutti quanti i suddetti vagabondi e mendicanti validi, in maniera tale che [...] ognuno di loro possa guadagnarsi da vivere con il lavoro continuo delle proprie mani [...]

*Item*, si ordina [...] che tutti quanti i [...] funzionari [...] di ogni [...] città [...] e [...] di ogni parrocchia [...] devono [...] adempiere tale [...] compito, raccogliendo e procacciando tali elemosine volontarie e caritatevoli dei buoni cristiani [...] con delle ceste, ogni domenica e [ogni] altro giorno festivo, [...] affinché le persone povere, deboli e malate, inabili al lavoro, possano essere [...] assistite e soccorse, cosicché nessuna di loro sia

---

<sup>153</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 10. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 63-64.

<sup>154</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 64, 81.

ridotta a mendicare pubblicamente in alcun modo; e che quelle sane o [...] abbastanza forti per lavorare possano essere [...] tenute al lavoro continuo, per mezzo del quale ognuna di loro possa guadagnarsi il proprio sostentamento e da vivere con le proprie mani [...]

*Item*, si ordina [...] che se [...] i suddetti mascalzoni [e] vagabondi e mendicanti validi, dopo [...] essere stati [già] una volta presi, arrestati, fustigati e rimandati in una [...] città, centena o parrocchia [...], si trovano a vagare, vagabondare o comportarsi oziosamente, [...] [e] quindi vengono nuovamente presi e arrestati [...], devono essere portati davanti al giudice di pace [...] e [...] non solo devono essere nuovamente frustati e rimandati nella [...] città, centena o parrocchia cui erano stati assegnati la prima volta, ma deve anche essere tagliata loro la parte superiore della cartilagine dell'orecchio destro, di modo che in seguito possa rimanere come segno perpetuo che costoro sono stati oltraggiatori [...] dell'ordine pubblico [...]

*Item*, si ordina inoltre [...] che se qualsiasi mascalzone, o vagabondo o mendicante valido, privo della parte superiore della cartilagine dell'orecchio destro, essendogli stata tagliata come suddetto, viene preso e arrestato [...] un'altra volta mentre vagabonda oziosamente, [...] deve essere [...] mandato in prigione [...] e [...] condannato a subire la pena di morte, come fellone e nemico dell'ordine pubblico, e perdere per confisca tutte le proprie terre e i propri beni come i felloni [...]

E [...] si ordina inoltre [...] che [...] nessuno deve dare in elemosina denaro contante, salvo che nelle ceste comuni [...] [disposte] in ogni [...] città, centena e parrocchia [...] per la piena e debita attuazione di tutte le buone e virtuose finalità contenute nella presente legge; pena la confisca di dieci volte il valore di tale denaro contante dato in elemosina contrariamente al tenore e allo scopo della stessa [presente legge]<sup>155</sup>.

Il decreto del 1535 fu l'anticipazione di un grande cambiamento che avvenne pochi anni dopo, la dissoluzione dei monasteri<sup>156</sup>, processo mediante il quale, tra il 1535 ed il 1539, il re di Inghilterra Enrico VIII, nella sua nuova funzione di capo della Chiesa anglicana, confiscò le proprietà della Chiesa Cattolica inglese (secolarizzazione dei beni ecclesiastici)<sup>157</sup>. La rimozione di tali istituzioni, le quali si erano a lungo occupate dell'assistenza ai poveri, pur facendo una carità indiscriminata che aveva contribuito ad accrescere la classe dei mendicanti di professione e ad incrementare la povertà, privò gli indigenti di una importante

---

<sup>155</sup> *An Acte for punysshment of sturdy vacabundes and beggers*, 27 H. VIII, c. 25.preamble, 25.1, 25.4, 25.10, 25.11, 25.13 (1535-6), in 3 STATUTES OF THE REALM, 1509-1545, pp. 558,559, 560.

<sup>156</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 12.

<sup>157</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 81, 95. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 63, 80.

risorsa di sostentamento<sup>158</sup>; pertanto, i funzionari della parrocchia dovettero farsi interamente carico della responsabilità di suddetta assistenza<sup>159</sup>. Inoltre, in seguito alla dissoluzione dei monasteri, coloro che prima vi lavoravano come servi, trovandosi senza lavoro, si trasformarono in accattoni, cosicché la soppressione di tali istituzioni comportò quale ulteriore conseguenza il notevole aumento dei mendicanti<sup>160</sup> che afflisse l'Inghilterra sotto i Tudor, causando l'instabilità e l'allarme sociale<sup>161</sup> che condussero alle leggi anti-mendicità di Edoardo VI ed Elisabetta I.

L'ormai avviato processo di spostamento del *focus* della legislazione anti-vagabondaggio proseguì in una legge del 1547<sup>162</sup>, sotto Edoardo VI<sup>163</sup>.

Questo atto legislativo, che nel suo preambolo riteneva espressamente l'ozio e il vagabondaggio origine e fonte di altri crimini efferati, era fortemente emblematico del disprezzo e della paura che vagabondi e mendicanti, sempre più numerosi, suscitavano all'epoca<sup>164</sup>.

In base a tale legge, chiunque, pur essendo sano e abile al lavoro, oziasse o vagabondasse e non lavorasse per tre giorni, era considerato vagabondo, e doveva essere marchiato sul petto con la lettera V di *vagabond* (vagabondo) e aggiudicato come schiavo per due anni alla persona che lo aveva denunciato; in caso di fuga, doveva essere marchiato sulla fronte o sulla guancia con la lettera S di *slave* (schiavo) e condannato alla schiavitù a vita<sup>165</sup>; e se scappava una seconda volta, doveva essere giustiziato come fellone<sup>166</sup>.

---

<sup>158</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, p. 391. Vedi anche W. J. ASHLEY, *An Introduction to English Economic History and Theory. Volume 2*, cit., p. 312; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 16, 24; W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 81, 95, 96; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 81.

<sup>159</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834*, cit., pp. 82, 95.

<sup>160</sup> *Ivi*, p. 95. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 80-81.

<sup>161</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 16-17.

<sup>162</sup> 1 Ed. VI c. 3 (1547).

<sup>163</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 73. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 64; B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., p. 76.

<sup>164</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 12. Vedi anche B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., pp. 76, 77-78.

<sup>165</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 73. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 64; B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., pp. 76-77.

<sup>166</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 73. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 13; W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*,

Invece, i mendicanti anziani o deboli (e quindi incapaci di lavorare) potevano ricevere assistenza, ma solo nella propria città di nascita o di ultima residenza, da parte dei funzionari della parrocchia, i quali dovevano rimuovere i mendicanti anziani o deboli forestieri e rimandarli nella loro città di nascita o di ultima residenza.

Dal momento che l'ozio e il vagabondaggio sono l'origine e la radice di tutti i furti, rapine, azioni malvagie e altri reati, e che il numero delle persone che vi si sono date, qui in questo Regno, è sempre stato notevole e maggiore [...] che in altre regioni [...]; ozio e vagabondaggio che [...] tutti i Re [...] hanno, di frequente e con grande fatica, affrontato e tentato di reprimere con buone leggi, il che finora non ha avuto il successo sperato; ciononostante, in parte a causa della folle pietà e indulgenza di coloro che avrebbero dovuto volere che le buone leggi suddette fossero eseguite, in parte a causa della natura perversa e della lunga abitudine all'ozio delle persone che si sono date al vagabondaggio, le buone leggi suddette finora hanno ottenuto un effetto minimo e alle persone oziose e vagabonde, che sono membri inutili della comunità e anzi nemici dell'ordine pubblico, è stato ed è tuttora consentito di [...] accrescersi [...]: si ordina pertanto [...], in primo luogo, che tutte le leggi del Parlamento emanate finora per la punizione dei vagabondi e mendicanti validi devono essere [...] abrogate; in secondo luogo, che chiunque [...], uomo o donna, che non sia debole o anziano o malato e quindi inabile al lavoro, che non abbia terra, né [...] rendite annuali, né altri redditi o profitti annui in base ai quali possa avere a sufficienza di che vivere, [...] come un mendicante [...] ozi [...] o vagabondi o vaghi pigramente [...], e non si impegni in un [...] servizio o lavoro onesto e resti così [senza lavoro] per la durata di tre giorni [...] o, dopo essere stato preso a lavorare [...], lasci il proprio lavoro [...] o fugga via, [...] deve essere arrestato come un vagabondo, e ogni padrone che abbia offerto a tale persona oziosa un servizio o lavoro, che da questi sia stato rifiutato, o [...] dal servizio del quale [...] il detto ozioso sia fuggito [...], può condurre [...] la detta persona che vive in maniera così oziosa e indolente davanti a due [...] giudici di pace [...], i quali [...] devono immediatamente far imprimere, con un ferro rovente, il marchio V sul petto del detto ozioso, e aggiudicare la detta persona che vive così oziosamente a tale presentatore [ossia a chi l'ha condotta davanti ai giudici di pace] perché sia suo schiavo, perché questi posseda e tenga il detto schiavo per la durata di due anni [...] e disponga del detto schiavo come segue [...]: [...] dando al detto schiavo solo pane e acqua o bevande deboli e scarti di carne, come [meglio] crede, può costringere il detto schiavo a lavorare, battendolo, mettendolo in catene o con altri mezzi, a qualsiasi lavoro per quanto vile esso sia [...]; e se qualsiasi schiavo così aggiudicato [...] per i motivi sopra menzionati [...] fugge [...] dal

---

*cit.*, vol. IV, p. 394; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, *cit.*, vol. I, p. 64; B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, *cit.*, p. 77.

proprio padrone [...], il detto suo padrone può non solo inseguirlo e andare a riprenderlo [...], ma anche punire tale colpa con le catene o battendolo, come suddetto, [...] e inoltre [...] [una volta] davanti a due giudici di pace [...], gli stessi giudici devono far imprimere, con un ferro rovente, il segno S sulla fronte o sulla guancia del detto schiavo od ozioso [...], e devono aggiudicare l'ozioso e fuggitivo per sempre schiavo del detto padrone; e se tale schiavo fugge una seconda volta [...], che sia preso come un fellone e [...] condannato a subire la pena di morte come gli altri felloni [...]

Si ordina anche [...] che, anche se nessuno richiede al proprio servizio gli oziosi di tal genere, come precedentemente indicati, ciononostante i giudici di pace [...] d'ora innanzi, in virtù della presente legge, d'ufficio, devono non solo ricercare tutte le persone oziose di tal genere, ma anche, se scoprono [...] che un uomo o una donna del genere è stato vagabondo o ozioso per il suddetto lasso di tempo [tre giorni], farlo marchiare sul petto con una V, impressa con un ferro rovente, [...] e quindi devono immediatamente rilasciare un documento [lasciapassare] [...] al detto ozioso [...] e devono consegnare l'ozioso medesimo, con questo documento, ai connestabili o altri [...] funzionari [...], affinché sia da questi rimandato [...] nel luogo in cui [...] è nato [...], [e] ivi sia [...] tenuto [...] in catene [...] ai lavori pubblici a riparare le strade [...] [e] sia schiavo della municipalità [...]

E dal momento che vi sono molte persone menomate, [...] storpie, [...] anziane e deboli che affluiscono [...] nelle [...] città [...], mendicando, [...] si ordina inoltre [...] che tutti quanti i sindaci, sceriffi, [...] connestabili o altri [...] funzionari di ogni città o centena [...] devono [...] individuare tutte le siffatte persone oziose, deboli, menomate e anziane [...] che sono nate nella suddetta città o centena o che vi [...] hanno dimorato per la durata di tre anni [...], affinché ivi ricevano assistenza e cura dalla devozione dei buoni abitanti della suddetta città [...]

E, per la migliore attuazione di ciò, si ordina inoltre [...] che [...] i sindaci, [...] sceriffi, connestabili e altri [...] funzionari di ogni città [...], una volta ogni mese, facciano un censimento dei mendicanti anziani e deboli e storpi, [...] e individuino tutti quelli che non vi sono nati né [...] vi hanno dimorato per l'intera durata di tre anni [...], e rimandino [...] le dette persone [...] nel luogo dove sono nate o [...] hanno dimorato come suddetto [...]

E a maggior sostegno dell'assistenza a coloro che versano nella miseria [...], si ordina [...] che, ogni domenica e [ogni] altro giorno festivo, [...] il curato di ogni parrocchia faccia [...] una [...] breve esortazione ai suoi parrocchiani, muovendoli e inducendoli a ricordare le persone povere e il dovere di carità cristiana di soccorrerle [...] <sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> *An Acte for Punishment of Vagabondes and for the Relief of the poore and impotent Parsons*, 1 Ed. VI c. 3.preamble, 3.1, 3.6, 3.9, 3.10, 3.12 (1547), in 4 STATUTES OF THE REALM, 1547-1624, pp. 5, 6-8.

Lo spostamento del *focus* legislativo fu pienamente sviluppato in una legge del 1571<sup>168</sup>, sotto Elisabetta I<sup>169</sup>, alla quale si deve l'introduzione della categoria *rogue*, usata qui per la prima volta in riferimento ai destinatari della legislazione anti-vagabondaggio. A differenza dei termini *vagrant* e *vagabond*, che evocano l'idea del vagabondo in senso stretto, l'espressione *rogue* indica un diverso tipo sociale, in quanto implica un soggetto potenzialmente più pericoloso, che conduce uno stile di vita marcatamente anti-sociale<sup>170</sup>. Di conseguenza, nell'individuare i soggetti rientranti nelle categorie dei *rogues* (furfanti), *vagabonds* (vagabondi) e *sturdy beggars* (mendicanti validi), questa legge allungò notevolmente l'elenco dei destinatari della legislazione anti-vagabondaggio, confermando quelli già elencati dalle leggi precedenti (coloro che rifiutavano di lavorare, vagabondi e mendicanti, nonché *proctors*, oziosi erranti che usavano giochi ingannevoli e illegali, sedicenti chiromanti o esperti in altre arti insidiose) e aggiungendovi soggetti ulteriori che erano più evidentemente tipi criminali, quali ricettatori, guardiani di orsi, attori girovaghi, menestrelli, giocolieri, venditori ambulanti, zingari, falsari di licenze e lasciapassare e utilizzatori di documenti falsificati<sup>171</sup>. Conseguentemente, la legge del 1571 accrebbe ulteriormente la severità delle pene<sup>172</sup>: *rogues*, *vagabonds* e *sturdy beggars* maggiori di quattordici anni dovevano essere messi in carcere e frustati e doveva essere loro marchiato l'orecchio destro, a meno che qualcuno non li prendesse a lavorare al proprio servizio per un anno; se commettevano il reato per la seconda volta e avevano compiuto diciotto anni, dovevano essere giustiziati come felloni, a meno che qualcuno non li prendesse a lavorare al proprio servizio per due anni; ma se

---

<sup>168</sup> 14 El. I, c. 5 (1571).

<sup>169</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 73.

<sup>170</sup> *Ivi*, p. 74. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 144.

<sup>171</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 73.

<sup>172</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 14. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 88-89.

commettevano il reato per la terza volta, dovevano inevitabilmente essere giustiziati come felloni, senza il *benefit of clergy*<sup>173</sup> (beneficio del clero)<sup>174</sup>.

Giacché ogni luogo di questo Regno [...] è [...] assillato [...] da furfanti, vagabondi e mendicanti validi, a motivo del quale si verificano quotidianamente [...] orrendi assassini, furti ed altri gravi crimini [...] a grave turbamento dell'ordine pubblico; [...] si ordina [...] [...] che tutte le persone, [...] al di sopra dei quattordici anni di età, di seguito dichiarate dalla presente legge [...] furfanti, vagabondi o mendicanti validi, [...] alla loro cattura devono [...] essere subito mandate in prigione, [...] successivamente [...] devono essere [...] frustate duramente e bruciate, con un ferro rovente, alla cartilagine dell'orecchio destro [...], che indichi il loro stile di vita furfantesco, [...] a meno che una persona onesta [...] voglia [...] prendere tali criminali [...] al proprio servizio per un anno intero [...]

E si ordina inoltre che [...] se le dette persone così marchiate, [...] di età pari o superiore ai diciotto anni, ricadono nuovamente in uno stile di vita furfantesco o vagabondo [...] devono essere prese [...] e devono [...] subire la pena [di morte] e la confisca come i felloni, a meno che una persona onesta [...] voglia prenderli al proprio servizio per due anni interi [...]

E se tale furfante o vagabondo [...] ricade nuovamente, per la terza volta, in uno stile di vita furfantesco o vagabondo, allora [...] deve subire la pena di morte e la perdita della terra e dei beni come un fellone, senza [...] il beneficio del clero [...]

E per l'esatta indicazione di quali persone si deve intendere [...] siano furfanti, vagabondi e mendicanti validi, affinché siano puniti nella suddetta maniera per il detto indecente stile di vita, si [...] proclama e stabilisce [...] che tutti i [...] *proctors* [...] che girovagano [...] e tutte le altre persone oziose che girovagano [...], che usano giochi ingannevoli, insidiosi e illegali, e alcuni dei quali fingono di conoscere [...] la chiromanzia o altre scienze insidiose [...]; e tutte le persone sane e fisicamente valide e abili al lavoro, che non abbiano terra né padrone, che non esercitino alcuna attività commerciale né alcun mestiere leciti, per mezzo dei quali possano guadagnarsi da vivere, e che non possano dar conto di come si guadagnano lecitamente da vivere; e tutti i ricettatori, guardiani di orsi, attori girovaghi e menestrelli, [...] giocolieri, venditori ambulanti e zingari che [...] girovagano e non hanno la licenza [...]; e tutti i lavoratori fisicamente validi che sono soliti oziare e che rifiutano di

---

<sup>173</sup> Istituto del diritto medievale inglese che accordava ai membri del clero l'esenzione dalla giurisdizione delle corti secolari, consentendo loro di essere giudicati, ove accusati di fellonia (reato grave che comportava la pena capitale), da un più clemente e talora compiacente tribunale ecclesiastico. Detto privilegio ecclesiastico, però, accordato inizialmente ai soli rappresentanti del clero, col volgere del tempo, finì per costituire una procedura che operava in favore di tutti delinquenti, quali ragione di attenuazione delle severissime pene allora in vigore. In seguito, il beneficio ecclesiastico cadde in discredito e fu abolito per legge nel 1827. W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. III, pp. 293-310.

<sup>174</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, p. 89. Vedi anche B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna, cit.*, p. 79.

lavorare [...]; e tutti i falsari di licenze [e] lasciapassare, e tutti coloro che utilizzano gli stessi [documenti falsi], sapendo che sono stati falsificati; [...] devono essere [...] giudicati furfanti, vagabondi e mendicanti validi [...]<sup>175</sup>.

Tuttavia, a partire dalla fine del XVI secolo, all'interno della legislazione anti-vagabondaggio si verificò una graduale attenuazione delle pene<sup>176</sup>. Ciò, comunque, avvenne per motivi più economici che umanitari. Infatti, ponendosi in netta contrapposizione rispetto al XVI secolo, periodo di grande abbondanza di forza lavoro, il XVII secolo fu un periodo di carenza di manodopera. Fu proprio questa carenza di manodopera a indurre<sup>177</sup> lo Stato ad adottare misure più miti, dirette a costringere i vagabondi e mendicanti condannati a mettere a disposizione la propria forza lavoro. In questo periodo, dunque, il sistema di pene corporali e capitali che aveva caratterizzato la legislazione sanguinaria del XVI secolo cominciò ad essere affiancato, e poi lentamente sostituito, da metodi punitivi più umani, finalizzati allo sfruttamento del lavoro di tali individui<sup>178</sup>.

Durante il regno di Elisabetta I, dunque, all'interno della legislazione anti-vagabondaggio comparvero due nuovi tipi di sanzione penale, funzionali alla logica punitiva della forza lavoro. Il primo, la deportazione, consentiva l'utilizzo del lavoro forzato degli accattoni e vagabondi condannati nelle colonie, mentre il secondo, l'internamento nelle case di correzione (*houses of correction* o

---

<sup>175</sup> *An Acte for the Punishment of Vacabondes, and for Releif of the Poore & Impotent*, 14 El. I, c. 5.1, 5.2, 5.4, 5.5 (1572), in 4 STATUTES OF THE REALM, 1547-1624, pp. 590-592.

<sup>176</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., pp. 75-77, 85-87, 110. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 128; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 101.

<sup>177</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., pp. 75-77, 85-87, 110. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., pp. 128, 139.

<sup>178</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., pp. 75-77, 85-87, 110. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., pp. 128, 139; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 101.

*bridewells* o *workhouses*)<sup>179</sup>, consentiva l'utilizzo di tale lavoro nella madrepatria<sup>180</sup>.

In particolare, l'internamento nelle case di correzione aprì la strada a una logica punitiva doppiamente innovativa. In base a questo nuovo tipo di sanzione, infatti, vagabondi e mendicanti erano destinati alla reclusione all'interno di strutture apposite, le case di correzione appunto; reclusione presentata come correttiva, in quanto associata all'obbligo di lavorare<sup>181</sup>. Con tali istituzioni, si affermò quindi non solo la logica punitiva del lavoro forzato, ma anche quella, così definita da Foucault, della "grande reclusione"<sup>182</sup> del XVII secolo.

Sebbene sia certo che l'adozione delle case di correzione per la repressione di accattonaggio e vagabondaggio<sup>183</sup> avvenne per ragioni essenzialmente economiche, la loro istituzione fu giustificata soprattutto sulla base del fallimento del vecchio sistema punitivo imposto dalla precedente legislazione anti-vagabondaggio. Infatti, le severe pene corporali non erano riuscite nel loro scopo di reprimere i fenomeni di vagabondaggio e mendicizia, e la reclusione in carcere, invece di riformare i vagabondi e gli accattoni detenuti, li corrompeva. Alla luce di tale fallimento, le case di correzione furono propagate come una nuova,

---

<sup>179</sup> Il primo esempio di casa di correzione risale ad un istituto aperto nel 1557 per liberare Londra da accattoni e vagabondi: il *London Bridewell* (proprio in virtù del nome di questo istituto, i termini "*house of correction*" e "*bridewell*" sono utilizzati in maniera interscambiabile per indicare le case di correzione). Su richiesta di alcuni esponenti del clero inglese, preoccupati per le proporzioni raggiunte dalla mendicizia nella città, Edoardo VI concesse di usare il palazzo di *Bridewell*, vecchia residenza reale in disuso, per internare oziosi vagabondi e mendicanti. Scopo dell'istituzione era punire e costringere a lavorare gli internati, e scoraggiare altri dal vagabondaggio e dall'ozio.

Un atto successivo del 1575, sotto Elisabetta I (18 El. I, c. 3), stabilì che i giudici di pace dovevano far costruire una casa di correzione in ogni contea. Pertanto, in forza di questa legge, istituzioni dello stesso tipo di *Bridewell* furono erette in tutto il paese e divennero, sotto i Tudor, parte integrante e chiave di volta dello schema nazionale di assistenza ai poveri. T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., p. 87. Vedi anche W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. IV, pp. 395-396, e vol. X, p. 180; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., p. 14.

<sup>180</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., pp. 75-77, 85-87, 110. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., pp. 128, 139.

<sup>181</sup> N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., pp. 128, 139.

<sup>182</sup> La notevole diffusione delle case di correzione costituì parte integrante della più ampia politica di segregazione dei poveri, nota come la "grande reclusione" del XVII secolo. In tutta Europa, infatti, migliaia di vagabondi, mendicanti e, più in generale, poveri, ritenuti pericolosi per la società, furono rinchiusi in istituzioni di internamento, rappresentate in Inghilterra dalle case di correzione. M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1976, p. 154.

<sup>183</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 95. Vedi anche B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna*, cit., p. 81.

salvifica, forma di pena, destinata ad assolvere ad una triplice funzione: punitiva e rieducativa nei confronti dei vagabondi e mendicanti internati, nonché deterrente nei confronti della popolazione. Infatti, scopo di queste istituzioni era tanto punire e (soprattutto) riformare i condannati, trasformandoli in individui utili e industriosi attraverso il lavoro obbligatorio e la disciplina ferrea<sup>184</sup>, quanto scoraggiare la popolazione dal vagabondaggio e dall'ozio<sup>185</sup>.

Le due nuove e più umane forme di pena (deportazione e case di correzione) comparvero entrambe, accanto alle severe pene corporali e capitali, sotto Elisabetta I, in una legge del 1597<sup>186</sup>, che sanciva inoltre il dovere di ogni parrocchia di sostenere economicamente i propri poveri<sup>187</sup>.

In forza di questa legge, *rogues*, *vagabonds* e *sturdy beggars* trovati a mendicare fuori dalla loro parrocchia, su ordine dei giudici di pace, dovevano essere spogliati dalla vita in su, frustati a sangue e poi rimandati nella loro parrocchia di nascita o di ultima residenza; oppure, se tali luoghi erano ignoti, dovevano essere mandati a lavorare nelle case di correzione per un anno, a meno che qualcuno non desse loro lavoro prima.

I *dangerous rogues* (furfanti pericolosi), invece, dovevano essere mandati in galera a vita o deportati oltremare, fuori dalla madrepatria, nelle colonie americane; e se tornavano in Inghilterra venivano giustiziati come felloni, senza il beneficio del clero<sup>188</sup>.

---

<sup>184</sup> Le case di correzione costituirono il mezzo per assicurare piena efficacia al principio, sancito dalla legislazione sui poveri, secondo cui i vagabondi e mendicanti abili al lavoro dovevano essere puniti e costretti a lavorare, e si doveva trovare loro un lavoro. Originariamente, infatti, tali istituzioni costituivano mezzi per riformare questi soggetti, obbligandoli a lavorare; in quanto tali, erano diverse dal carcere, che era un luogo di detenzione dei soggetti in attesa di processo o già condannati. Tuttavia, alla fine del XVII secolo, cambiando il carattere della legislazione sui poveri (l'intero sistema di trovare lavoro ai poveri validi fu abbandonato), cambiò anche il carattere delle case di correzione, che da luoghi dove vagabondi e mendicanti venivano riformati attraverso il lavoro coatto, si trasformarono di fatto in vere e proprie carceri per *vagrants*. W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. IV, p. 395, e vol. X, pp. 180-181. Vedi anche B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna, cit.*, p. 83.

<sup>185</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. IV, p. 396. Vedi anche T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno, cit.*, pp. 77, 87; N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London, cit.*, pp. 128, 139, 147.

<sup>186</sup> 39 El. I, c. 4 (1597).

<sup>187</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. IV, p. 157.

<sup>188</sup> *Ivi*, vol. IV, pp. 398, 511. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, pp. 89-90.

[...] tutte le persone dichiarate furfanti, vagabondi o mendicanti validi dalla presente legge, [...] prese a mendicare, a vagabondare [...], su ordine dei giudici di pace devono [...] essere spogliate dalla vita in su e frustate pubblicamente finché il loro corpo non sanguini, e devono essere immediatamente mandate [...] nella parrocchia dove sono nate, se nota, [...] e se ignota, allora nella parrocchia ove hanno dimorato da ultimo [...] per la durata di un anno intero, [ed] ivi si mettano a lavorare, come una persona onesta deve fare [...]; e le persone delle quali è ignoto dove siano nate o abbiano dimorato da ultimo per la durata di un anno, devono [...] essere mandate nelle case di correzione [...], [ed] ivi rimanere ed essere impiegate nel lavoro, finché non vengono collocate al servizio [...], per la durata di un anno intero [...]

[...] se qualcuno dei suddetti furfanti appare essere pericoloso, [...] deve [...] essere bandito da questo Regno [...] e [...] essere deportato [...] oltremare, [...] o altrimenti essere condannato a vita alle galere di questo Regno [...]; e se un furfante del genere, così bandito come suddetto, ritorna di nuovo in una qualunque parte di questo Regno [...], tale reato deve essere [giudicato] fellonia, e la persona che lo commette deve essere messa a morte, come in caso di fellonia, [senza il beneficio del clero] [...]<sup>189</sup>.

Una successiva legge del 1604, sotto Giacomo I<sup>190</sup>, in riferimento ai destinatari della legislazione anti-vagabondaggio, introdusse l'ulteriore categoria *incorrigible*, ad indicare un ulteriore tipo sociale, pericoloso e recidivo.

Gli *incorrigible and dangerous rogues* (furfanti incorreggibili e pericolosi) dovevano essere marchiati sulla spalla sinistra con la lettera R di *rogue*, che doveva essere profondamente impressa sulla pelle in modo da rimanere a vita come segno perpetuo<sup>191</sup>; e se commettevano i reati di mendicizia o vagabondaggio per la seconda volta, dovevano essere giustiziati come felloni, senza il beneficio del clero<sup>192</sup>.

[...] i furfanti [...] giudicati [...] incorreggibili o pericolosi, devono [...] essere marchiati sulla spalla sinistra, con un ferro rovente, [...] con una grande R [...], e il marchio sulla spalla deve essere impresso tanto profondamente sulla pelle e sulla carne, da far sì che la lettera R sia vista e rimanga come segno perpetuo su tali furfanti per tutta la loro vita, e

---

<sup>189</sup> *An Acte for punyshment of Rogues, Vagabonds and Sturdy Beggars*, 39 El. I, c. 4.3, 4.4 (1597-8), in 4 STATUTES OF THE REALM, 1547-1624, pp. 899-900.

<sup>190</sup> 1 Jas. I, c. 7 (1604).

<sup>191</sup> J. F. STEPHEN, *A history of the criminal law of England, volume 1*, London, Routledge, 1996, pp. 272-273. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 90.

<sup>192</sup> J. F. STEPHEN, *A history of the criminal law of England, volume 1*, cit., pp. 272-273.

devono essere [...] collocati al lavoro, come devono fare le persone oneste; e [...] se i furfanti puniti in tal modo commettono di nuovo i reati di mendicITÀ o di vagabondaggio, [...] devono essere giudicati felloni e devono essere giustiziati, come in caso di fellonia, senza beneficio del clero [...] <sup>193</sup>.

In seguito, una legge del 1713, sotto il regno di Anna <sup>194</sup>, mitigò ulteriormente le dure sanzioni previste dalle leggi precedenti, abolendo la pena capitale <sup>195</sup>. In forza di questa legge, infatti, furfanti, vagabondi e mendicanti, su ordine dei giudici di pace, dovevano essere prima spogliati dalla vita in su e frustati a sangue, oppure internati nelle case di correzione, e poi mandati nella loro parrocchia di ultima residenza <sup>196</sup>.

Era inoltre previsto un sistema di ricompense per la cattura dei vagabondi e mendicanti <sup>197</sup> da parte dei *constables* (connestabili) <sup>198</sup> e dei comuni cittadini; sistema introdotto per la prima volta nell'*Act of settlement and removal* del 1662 <sup>199</sup>, al fine di incentivare l'arresto di tali soggetti <sup>200</sup>.

[...] se una persona dichiarata furfante o vagabondo dalla presente legge venga trovata a vagabondare o a mendicare [...] in qualunque parrocchia [...], i connestabili [...] di tale parrocchia [...] o chiunque vi abiti possono arrestare la persona così ritenuta furfante o vagabondo e condurla [...] davanti ai giudici di pace [...], e nel caso una persona arresti un furfante o vagabondo del genere, [...] detto giudice [di pace] può ricompensare tale persona ordinando [...] di pagarle due scellini [...]

[...] ogni persona che abbia ottenuto un domicilio legale [che] sia trovata a vagabondare e mendicare [...], così come ogni altra persona arrestata in quanto furfante o vagabondo, può essere condannata, [...] dai giudici di pace [...], ad essere spogliata dalla vita [in su] e frustata pubblicamente finché il suo corpo non sanguini, oppure mandata nella casa di

---

<sup>193</sup> *An Acte for the Continuance and Explanation of the Statute made in the 39 yeere of the Reign of our late Queen Elizabeth, intituled An Acte for Punishment of Rogues, Vagabondes and Sturdie Beggars*, 1 Jas. I, c. 7.3 (1603-4), in 4 STATUTES OF THE REALM, 1547-1624, p. 1025.

<sup>194</sup> 13 Anne, c. 26 (1713).

<sup>195</sup> N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 131.

<sup>196</sup> *Ibidem*. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 90.

<sup>197</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 18-19.

<sup>198</sup> Funzionari parrocchiali, dotati di varie mansioni, incaricati principalmente di mantenere la pace all'interno della propria parrocchia. In pratica svolgevano funzioni di polizia locale, ad esempio avevano il compito di arrestare vagabondi e mendicanti. Il loro operato era soggetto al controllo dei giudici di pace. Voce *Constable*, in *West's Law & Commercial Dictionary*, Bologna, Zanichelli, 1988, p. 326.

<sup>199</sup> *Sub nota* 147.

<sup>200</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., pp. 355, 369.

correzione, [ed] ivi tenuta al lavoro duro, [...] e in seguito deve essere immediatamente mandata via in forza di tale [...] lasciapassare, come suddetto [...]»<sup>201</sup>.

Lo spostamento del *focus* della legislazione anti-vagabondaggio, avviato sin dall'inizio del XVI secolo, culminò nel *Vagrancy Act* del 1744, sotto Giorgio II<sup>202</sup>. Tale legge mantenne infatti la distinzione, introdotta per la prima volta da una precedente legge del 1739<sup>203</sup>, in tre categorie di *vagrants*: *idle and disorderly persons* (persone oziose e disordinate), *rogues and vagabonds* (furfanti e vagabondi) e *incorrigible rogues* (furfanti incorreggibili)<sup>204</sup>. Quindi, estese ulteriormente l'elenco dei destinatari della normativa anti-vagabondaggio, aggiungendovi ancora una volta una vasta gamma di soggetti ulteriori che riconduceva nella categoria dei *rogues and vagabonds*, quali mendicanti che fingevano di aver perso tutti i loro averi a causa di incendi o altre disgrazie per destare l'altrui pietà, collettori di offerte per conto di carceri o ospedali, giocatori d'azzardo, uomini che abbandonavano moglie e figli, persone che girovagavano e alloggiavano in taverne, granai, dipendenze, o all'aria aperta<sup>205</sup>.

In base a questo atto legislativo, i *vagrants* potevano essere arrestati e condotti davanti ai giudici di pace non solo dai connestabili, ma anche dai privati cittadini<sup>206</sup>; su ordine dei giudici di pace, dovevano essere frustati pubblicamente o detenuti nelle case di correzione<sup>207</sup> e successivamente era dato loro un *pass* (lasciapassare) e venivano trasferiti a spese pubbliche nella propria parrocchia di residenza<sup>208</sup>.

---

<sup>201</sup> *An Acte for reducing the Laws relating to Rogues, Vagabonds, sturdy Beggars and Vagrants into One Act of Parliament and for the more effectual punishing such Rogues, Vagabonds, sturdy Beggars and Vagrants and sending them whither they ought to be sent*, 13 Anne, c. 26.2, 26.5, 26.6 (1713), in 9 STATUTES OF THE REALM, 1708-1713, pp. 977, 978.

<sup>202</sup> 17 Geo. II, c. 5 (1744).

<sup>203</sup> 13 Geo. II, c. 24 (1739-40).

<sup>204</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 128-130. Vedi anche S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., p. 354; N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 131.

<sup>205</sup> W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, cit., p. 74.

<sup>206</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., p. 355.

<sup>207</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 19-20. Vedi anche M. IGNATIEFF, *Le origini del penitenziario: sistema carcerario e rivoluzione industriale inglese (1750-1850)*, Milano, Mondadori, 1982, p. 28.

<sup>208</sup> J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants*, cit., pp. 19-20. Vedi anche S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., p. 355.

Oltre a ciò, tale legge rafforzò il sistema delle ricompense offerte per la cattura di vagabondi e mendicanti, aumentando l'ammontare delle taglie<sup>209</sup>. Inoltre, stabilì che almeno quattro volte all'anno i giudici di ogni circoscrizione giudiziaria dovessero ordinare una "*privy search*". Questa consisteva in una vera e propria caccia a vagabondi e mendicanti, durante la quale in una sola notte i connestabili, nella loro parrocchia, dovevano ricercare e arrestare tutte le *wandering or suspicious persons* (persone errabonde o sospette)<sup>210</sup>.

[...] chi minaccia di fuggire, lasciando moglie e figli a carico della parrocchia [...] deve essere considerato persona oziosa e disordinata; e i giudici di pace [...] possono mandare tale criminale alla casa di correzione, al duro lavoro, per [un tempo] non eccedente un mese [...]

[...] chi, arrestato come furfante e vagabondo, rifiuta di andare davanti al giudice, o di essere interrogato, o di essere trasferito con il lasciapassare, o da falso conto di sé, o scappa da una casa di correzione; [e] chi si rende colpevole come furfante e vagabondo per la seconda volta deve essere considerato furfante incorreggibile [...]

[...] se una persona viene trovata a commettere un reato di cui alla presente legge, chiunque può arrestarla e condurla [...] davanti a un giudice di pace. [...] e nel caso una persona [...] arresti un furfante o vagabondo del genere [...] e lo conduca davanti a un giudice, o se un connestabile lo arresti e [ivi] lo conduca, tale giudice può ricompensarlo, ordinando [...] di pagargli dieci scellini [...]

[...] chi va in giro [...] a chiedere l'elemosina, con il falso pretesto di aver perso tutti i suoi averi a causa di incendi o altre disgrazie, o va in giro a raccogliere offerte per conto di carceri o ospedali; tutti gli attori girovaghi [...] menestrelli, [...] giocolieri, [...] zingari, [...] [tutti coloro] che si fingono abili [...] nella chiromanzia [...], o che fingono di predire la fortuna [...]; chi gioca o scommette a qualche gioco d'azzardo; chi fugge e abbandona moglie e figli, cosicché costoro divengono a carico della parrocchia [...]; [...] chi va in giro e alloggia in granai o all'aria aperta, e non dà conto di sé; [...] deve essere considerato furfante e vagabondo; [...] i giudici [di pace] devono [...] ordinare che sia frustato pubblicamente e mandato alla casa di correzione [...], e dopo [...] possono rimandarlo, con un lasciapassare [...], nel luogo della sua ultima residenza [...]

[...] un furfante e vagabondo [può essere] detenuto in una casa di correzione, al duro lavoro, per un tempo non eccedente sei mesi, e un furfante incorreggibile per un tempo non

---

<sup>209</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., p. 369. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 129.

<sup>210</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., pp. 355-356.

eccedente due anni e non inferiore a sei mesi, [...] e successivamente ogni criminale può essere rimandato, con un lasciapassare, nel luogo della [sua] ultima residenza [...]»<sup>211</sup>.

## 6. La degenerazione del *Vagrancy Act* del 1744

Tuttavia, il *Vagrancy Act* del 1744 non risolse il problema, divenuto intollerabile dall'inizio del XVIII secolo, dell'aumento consistente del numero di vagabondi e mendicanti che infestavano le città. Un ulteriore aumento del numero di tali soggetti si ebbe al termine delle guerre napoleoniche, all'inizio del XIX secolo, quando i veterani militari, tornati in Inghilterra desiderosi di riprendere il loro posto nella società, si ritrovarono a dover affrontare uno scenario di recessione e disoccupazione tale, che molti di loro si ridussero a mendicare per sopravvivere; il problema era diventato così allarmante<sup>212</sup> che la Camera dei Comuni incaricò dei Comitati *ad hoc* di svolgere una serie di inchieste sulla prevalenza di vagabondaggio e mendicizia, che durarono dal 1815 al 1822<sup>213</sup>. Tali Comitati raccolsero svariate testimonianze riguardo al carattere fraudolento e mendace dei mendicanti. Questi erano comunemente ritenuti dediti a vizi vari, quali l'ubriachezza e il gioco d'azzardo, considerati due delle cause principali dell'accattonaggio. In particolare, i negozi di gin e le taverne<sup>214</sup> erano reputati molto pericolosi poiché fungevano da cruciali punti di ritrovo dei mendicanti, i quali frequentavano assiduamente tali luoghi, sperperandovi l'intero ricavato della loro elemosina<sup>215</sup>. Da tali testimonianze emerse inoltre che c'erano vari tipi di accattoni: gli "*street beggars*", che mendicavano per strada, i "*twopenny-post beggars*", i quali scrivevano le "*begging letters*" (lettere finalizzate a sollecitare

---

<sup>211</sup> *An Act to amend and make more effectual the Laws relating to Rogues, Vagabonds and other Idle and Disorderly Persons*, 17 Geo. II, c. 5.1, 5.4, 5.5, 5.7, 5.9 (1744), in 9 STATUTES OF THE REALM, 1708-1713, pp. 977, 978.

<sup>212</sup> T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, cit., p. 96. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 82.

<sup>213</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., p. 361. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 145.

<sup>214</sup> Le più note erano *The Rose and Crown* (nota nel gergo di strada come *The Beggar's Opera*) e *The Robin Hood*.

<sup>215</sup> C. J. RIBTON-TURNER, *A history of vagrants and vagrancy, and beggars and begging*, London, Chapman and Hall, 1887, pp. 219-220.

offerte in denaro) e i “*knocker-beggars*”, che bussavano alle porte delle case per chiedere l’elemosina<sup>216</sup>.

Il *Committee on the State of Mendicity in the Metropolis* (Comitato sullo stato della mendicITÀ nella metropoli) del 1815 e il *Select Committee on the Existing Laws Relating to Vagrancy* (Comitato sulle leggi riguardanti il vagabondaggio) del 1821, furono incaricati di esaminare lo stato corrente della legislazione contro vagabondaggio e mendicITÀ; ne constatarono la cattiva amministrazione da parte delle autorità, corrotta e inefficiente al punto tale da aver finito per incoraggiare l’accattonaggio e il vagabondaggio, invece di sopprimerli. Questi Comitati d’inchiesta, infatti, rilevarono il fallimento del *Vagrancy Act* del 1744 nel prevenire e reprimere vagabondaggio e mendicITÀ, in quanto i giudici di pace e i connestabili o non applicavano tale legge, o la applicavano in maniera arbitraria e distorta, ricorrendo ad una serie di espedienti e dando così luogo ad abusi, frodi e, infine, ad una vera e propria degenerazione del *Vagrancy Act*<sup>217</sup>.

In primo luogo, dalle indagini emerse che spesso il ricorso alla “*privy search*” avveniva per scopi diversi dalla repressione di vagabondaggio e mendicITÀ. Essa era utilizzata, ad esempio, per ripulire le strade dalle prostitute; oppure, su richiesta del *Privy Council*<sup>218</sup>, per reclutare sommariamente degli uomini in momenti di bisogno, sfruttando il fatto che il *Vagrancy Act* del 1744 attribuiva ai giudici di pace il potere di arruolare nell’esercito o nella marina inglesi ogni farabutto o vagabondo, di sesso maschile e maggiore di dodici anni, dopo che questo era stato punito<sup>219</sup>.

Da tali inchieste emerse inoltre che il potere attribuito a chiunque di arrestare i vagabondi e mendicanti era spesso utilizzato come metodo di estorsione; non di rado, infatti, venivano arrestate persone innocenti al solo scopo di chiedere loro dei soldi per lasciarle andare<sup>220</sup>.

---

<sup>216</sup> *Ivi*, p. 218.

<sup>217</sup> La ricostruzione proposta è di S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., p. 361. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 132. Tale ricostruzione è parzialmente criticata da N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit.

<sup>218</sup> Organo, all’epoca molto potente, dotato del potere di emettere ordini esecutivi, attraverso il quale il sovrano esercitava le prerogative reali. W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., vol. X, pp. 464-466.

<sup>219</sup> 17 Geo. II, c. 5 (1744).

<sup>220</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., pp. 362-363, 366-369.

Ancora, il Comitato sullo stato della mendicITÀ nella metropoli accertò che il sistema delle ricompense offerte per la cattura di vagabondi e mendicanti dava origine a numerosi soprusi, in quanto spesso cacciatori di taglie e ufficiali corrotti arrestavano persone innocenti solo per arricchirsi. Per di più tale sistema, previsto dalla legge per incentivare i connestabili ad arrestare vagabondi e mendicanti, sortì invece l'effetto opposto di disincentivarne la cattura, poiché i connestabili erano esitanti ad eseguire gli arresti. Ciò sia perché sovente non venivano pagate loro le ricompense, in quanto i giudici di pace non volevano sostenere costi troppo alti per la cattura di vagabondi e mendicanti<sup>221</sup>, sia perché temevano l'indignazione e la collera della folla, che nutriva un'istintiva simpatia per accattoni e vagabondi ed era contraria alla loro cattura, convinta che i connestabili li arrestassero solo al fine di ottenere le ricompense<sup>222</sup>.

Il Comitato sullo stato della mendicITÀ nella metropoli sottolineò anche che, alla fine del XVIII secolo, i giudici di pace avevano smesso di irrogare le severe pene<sup>223</sup> previste dai *Vagrancy Acts* del 1744 e del 1792<sup>224</sup>, ritenute barbare e inumane<sup>225</sup>, limitandosi semplicemente a concedere i lasciapassare senza prima comminare le sanzioni (*passes without punishment*)<sup>226</sup>. In conseguenza di ciò, tali lasciapassare divennero di fatto un'autorizzazione a mendicare. In questo modo, il sistema dei lasciapassare, pensato dalla legge come una mera vicenda successiva all'esecuzione della pena, fu invece spesso utilizzato da giudici di pace e connestabili come espediente per liberare le proprie parrocchie da vagabondi e

---

<sup>221</sup> I giudici di pace avevano il potere discrezionale di concedere o meno tali ricompense. N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., pp. 129, 130.

<sup>222</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., pp. 369-372. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., pp. 129-130, 137.

<sup>223</sup> Fustigazione e detenzione nelle case di correzione.

<sup>224</sup> Il *Vagrancy Act* del 1792 (32 Geo. III, c. 45) era stato appositamente ideato proprio per limitare i poteri discrezionali dei giudici di pace nella comminazione delle pene e reprimere l'abuso del sistema dei lasciapassare. Questa legge, infatti, per la prima volta stabilì il minimo della pena per il reato di *vagrancy*, prevedendo espressamente che i giudici di pace potessero concedere i lasciapassare ai *vagrants* solo dopo che questi fossero stati frustati o imprigionati nelle case di correzione per almeno sette giorni. S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, cit., pp. 381-382. Vedi anche N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London*, cit., p. 143; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 132.

<sup>225</sup> "The public whipping of men and women [...] seemed an intolerable barbarity. The physical horror and moral contamination of the gaols [...] made them [the justices] loth to sentence mere beggars [...] to imprisonment. [...] The net effect was that [...] both kinds of punishment fell into disuse". S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, pp. 375-376.

<sup>226</sup> *Ivi*, pp. 372, 375-376, 378-379, 382-383. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 132.

mendicanti stranieri, i quali venivano semplicemente arrestati e trasferiti nelle altre parrocchie, senza essere prima puniti. Tale pratica, quindi, ridusse la legislazione anti-vagabondaggio ad una mera operazione di trasferimento di accattoni e vagabondi, privandola del suo intento punitivo<sup>227</sup>.

Il Comitato sulle leggi riguardanti il vagabondaggio osservò che, nonostante<sup>228</sup> il *Vagrancy Act* del 1744 fosse stato emanato allo scopo di semplificare le leggi sul vagabondaggio allora vigenti<sup>229</sup>, le sue definizioni erano vaghe e molte delle sue disposizioni erano di dubbio significato. Inoltre, le difficoltà derivanti dalla scarsa chiarezza di questa legge erano state incrementate dalle<sup>230</sup> numerose successive addizioni legislative<sup>231</sup>, in quanto dal 1744 erano state emanate ben altre diciotto leggi sullo stesso argomento. Ciò aveva contribuito a creare un'intricata struttura legislativa, rivelatasi inadeguata a prevenire e reprimere vagabondaggio e mendicizia; inadeguatezza dimostrata dal crescente numero di accattoni e vagabondi, nonché dall'enorme spesa sostenuta per il loro arresto, mantenimento e trasferimento con i lasciapassare<sup>232</sup>.

Infatti, essendo cadute in desuetudine, le pene previste per mendicanti e vagabondi persero il loro effetto deterrente, cosicché questi smisero di averne timore e, quindi, di opporre resistenza all'arresto. In conseguenza di ciò, il metodo delle taglie, previsto dalla legge per stimolare la repressione di vagabondi e accattoni, sortì invece l'effetto opposto, insieme al metodo dei lasciapassare, di fungere da stimolo al vagabondaggio e alla mendicizia, in quanto<sup>233</sup> la combinazione dei due sistemi trasformò la cattura di tali soggetti in un commercio, dando origine ad una prassi di collusione tra il *vagrant* e chi lo arrestava. Il vagabondo mendicante, infatti, non temendo più le pene e volendo essere trasferito nella sua parrocchia di residenza a spese pubbliche, si offriva

---

<sup>227</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, pp. 372, 375-376, 378-379, 382-383.

<sup>228</sup> C. J. RIBTON-TURNER, *A history of vagrants and vagrancy, and beggars and begging, cit.*, pp. 228-229.

<sup>229</sup> *Ibidem*. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, p. 130.

<sup>230</sup> C. J. RIBTON-TURNER, *A history of vagrants and vagrancy, and beggars and begging, cit.*, pp. 228-229.

<sup>231</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, p. 130.

<sup>232</sup> C. J. RIBTON-TURNER, *A history of vagrants and vagrancy, and beggars and begging, cit.*, pp. 228-229.

<sup>233</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law, cit.*, pp. 369-370, 372-373, 391-392.

volontariamente per essere catturato, dopo essersi accordato con chi lo arrestava per dividersi il denaro della ricompensa<sup>234</sup>.

## 7. La repressione della mendicizia nel *Vagrancy Act* del 1824

I risultati delle indagini svolte dai Comitati d'inchiesta, evidenziando la necessità di una riforma della legislazione anti-vagabondaggio<sup>235</sup>, costituirono l'impulso al *Vagrancy Act* del 1822<sup>236</sup>, atto provvisorio destinato a rimanere in vigore per soli due anni. Tale legge fu modificata e resa definitiva dal successivo *Vagrancy Act* del 1824, sotto Giorgio IV<sup>237</sup>, che abrogò tutta la legislazione precedente sul vagabondaggio e ricodificò l'intera materia<sup>238</sup>.

Questo atto legislativo abolì in modo significativo le disposizioni che prevedevano i sistemi dei lasciapassare e delle ricompense, come raccomandato dai Comitati d'inchiesta<sup>239</sup>. Consolidò invece il potere attribuito a chiunque di arrestare i mendicanti e vagabondi e consegnarli a un giudice di pace<sup>240</sup>. Mantenne anche l'ormai tradizionale classificazione dei vagabondi in tre categorie (*idle and disorderly persons, rogues and vagabonds* e *incorrigible rogues*), elencando i soggetti che rientravano in ognuna di esse<sup>241</sup>.

La categoria delle *idle and disorderly persons* comprendeva: chi, pur essendo capace di mantenere se stesso o la propria famiglia, si rifiutava di farlo, così gravando o facendo gravare la propria famiglia sulla parrocchia; chi si ripresentava nella parrocchia da cui era stato legalmente rimosso, tornando a

<sup>234</sup> *Ibidem*. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, p. 132.

<sup>235</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law, cit.*, pp. 355, 392. Vedi anche W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. X, pp. 178-179; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants, cit.*, p. 20; N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London, cit.*, pp. 138-139.

<sup>236</sup> 3 Geo. IV, c. 40 (1822).

<sup>237</sup> 5 Geo. IV, c. 83 (1824).

<sup>238</sup> S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law, cit.*, pp. 355, 392. Vedi anche W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. X, pp. 178-179; J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants, cit.*, p. 20; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, pp. 132-133.

<sup>239</sup> W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law, cit.*, vol. XIII, p. 315. Vedi anche S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law, cit.*, p. 392; N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London, cit.*, p. 146.

<sup>240</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, p. 134.

<sup>241</sup> *Ivi*, p. 133. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants, cit.*, p. 20.

gravare su di essa; venditori ambulanti senza l'apposita licenza; prostitute che si comportavano in modo riottoso o indecente; chi mendicava in luogo pubblico o induceva un ragazzo a mendicare<sup>242</sup>.

La categoria dei *rogues and vagabonds*, invece, includeva: *idle and disorderly persons* recidivi; sedicenti indovini e chiromanti; *rough sleepers* (chi, privo di mezzi di sussistenza, viveva e dormiva per strada); chi commetteva uno dei tre diversi reati di *exposure* (esposizione indecente, in luogo pubblico, di stampe oscene, di parti private del proprio corpo, o di lesioni o deformità per chiedere l'elemosina); chi chiedeva l'elemosina o altre contribuzioni benefiche, con pretesti falsi o fraudolenti; chi abbandonava moglie e figli, lasciandoli a carico della parrocchia; giocatori d'azzardo; custodi o possessori di appositi strumenti, con l'intento criminoso per scassinare abitazioni; portatori di armi offensive, con intento criminoso; chi veniva trovato in abitazioni e simili, con intento criminoso; persone sospette o presunti ladri, con intento criminoso; *idle and disorderly persons* che opponevano resistenza all'arresto<sup>243</sup>.

Appartenevano infine alla categoria degli *incorrigible rogues*: detenuti, condannati in base al *Vagrancy Act*, fuggitivi; *rogues and vagabonds* recidivi; *rogues and vagabonds* che opponevano resistenza all'arresto<sup>244</sup>.

In base a questo atto legislativo, il corpo del vagabondo mendicante, precedentemente frustato, marchiato, tagliato e giustiziato, non poteva più essere toccato. Solo con il *Vagrancy Act* del 1824, quindi, alle pene corporali (rivelatesi fallimentari nel reprimere vagabondaggio e mendicizia, già cadute in desuetudine e prive di effetto deterrente) si sostituì definitivamente l'internamento nelle case di correzione; sanzione quest'ultima presentata come finalizzata a scoraggiare altri dal commettere crimini, punire il reo, ma soprattutto correggerne il carattere morale attraverso il lavoro coatto e la disciplina ferrea<sup>245</sup>.

In forza di questa legge, infatti, la pena prevista per il reato di *vagrancy* era la condanna, su ordine dei giudici di pace, al lavoro duro nelle case di correzione; reclusione la cui durata aumentava progressivamente a seconda che il reo

---

<sup>242</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, p. 133.

<sup>243</sup> *Ibidem*.

<sup>244</sup> *Ivi*, p. 134.

<sup>245</sup> N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London, cit.*, p. 147.

rientrasse nella categoria delle *idle and disorderly persons* (fino a un mese), in quella dei *rogues and vagabonds* (fino a tre mesi), o in quella degli *incorrigible rogues* (fino a un anno)<sup>246</sup>.

Dal momento che, nel III anno del Regno dell'attuale Sua Maestà, è stata emanata una legge [...] in materia di [...] vagabondi [...] [3 Geo. IV, c. 40 (1822)]; e dal momento che detta legge doveva rimanere in vigore fino al primo settembre 1824, e non oltre; e che è opportuno provvedere ancora alla repressione del vagabondaggio [...]; si ordina pertanto [...] che tutte le leggi finora emanate in materia di [...] vagabondi [...], devono essere abrogate [...]

E dal momento che, in forza di una legge emanata nel XXXII anno del Regno dell'ultima Sua Maestà, Re Giorgio III [...] [32 Geo. III, c. 45 (1792)], [...] ai giudici di pace è stato attribuito il potere di ordinare che ogni detenuto, non appena scarcerato, fosse trasferito con un lasciapassare, nella maniera ivi indicata [...]; e dal momento che si sono levati dubbi se siffatte parti di tale legge [...] siano state abrogate dalle disposizioni della sopra citata legge del III anno del Regno dell'attuale Sua Maestà [3 Geo. IV, c. 40 (1822)]; e dal momento che è opportuno eliminare tali dubbi; pertanto, [...] si ordina che tutte le siffatte disposizioni della sopra citata legge del XXXII anno del Regno dell'ultima Sua Maestà, Re Giorgio III [32 Geo. III, c. 45 (1792)], che attribuiscono siffatto potere di trasferire con un lasciapassare ogni detenuto [...] devono essere abrogate [...]

E si ordina inoltre che: chi, [pur] essendo, in tutto o in parte, abile a mantenere se stesso o la propria famiglia, col lavoro o altrimenti, volontariamente rifiuta o trascura di farlo, di modo che egli stesso o qualcuno della sua famiglia che egli può essere legalmente costretto a mantenere, diventano a carico della parrocchia; chi ritorna alla parrocchia [...] da cui è stato legalmente rimosso per ordine di due giudici di pace, e diventa a carico della stessa, a meno che egli non produca un certificato [...] di un'altra parrocchia [...], con cui si riconosca che egli è domiciliato in tale parrocchia [...]; chi, essendo piccolo mercante o venditore ambulante, va in giro e traffica senza avere la debita licenza o essere altrimenti autorizzato; chi, essendo una comune prostituta, va in giro per le vie o luoghi di pubblico ritrovo e si comporta in modo riottoso o indecente; e chi va in giro o si pone in un qualunque luogo pubblico, strade [...] [o altri luoghi simili], a mendicare, o è causa o procura che qualche ragazzo lo faccia; deve essere considerato una persona oziosa e disordinata [...] e i giudici di pace possono condannare tale criminale [...] alla casa di correzione, perché ivi sia tenuto al lavoro duro per un termine non eccedente un mese.

E si ordina inoltre che: chi commette uno dei reati dianzi indicati, dopo essere stato condannato come una persona oziosa e disordinata; chi finge o pretende di predire la

---

<sup>246</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, pp. 133-134, 139-140.

fortuna o adopera l'arte [...] insidiosa della chiromanzia [...] per ingannare qualche suddito di Sua Maestà; chi va in giro e alloggia in qualche granaio o rimessa o in qualche edificio abbandonato non occupato, o all'aria aperta o sotto una tenda o un carro di vagone, e non ha evidenti mezzi di sussistenza e non dà buon conto di sè; chi volontariamente espone alla vista, in qualche via o luogo pubblico, nella vetrina o altra parte di qualche bottega o altro edificio ivi situato, stampe, pitture oscene o fa altra indecente esposizione; chi volontariamente, apertamente, oscenamente espone la propria persona in qualche via o luogo di pubblico ritrovo, con intento di insultare qualche donna; chi va in giro e con l'esposizione di piaghe o deformità cerca di ottenere l'elemosina; chi va in giro chiedendo e raccogliendo elemosine, o cerca di procurarsi contribuzioni di carità di qualunque natura, con pretesti falsi o fraudolenti; chi fugge e abbandona moglie e figli [...], cosicchè costoro o qualcuno di loro diventa a carico della parrocchia [...]; chi gioca o scommette in qualsiasi strada o altro luogo aperto e pubblico [...] a qualsiasi gioco [...] d'azzardo; chi ha in custodia o in possesso grimaldelli, chiavi, leve e altri strumenti, con l'intento delittuoso di aprire a forza una casa [...] [o altri edifici del genere]; chi è fornito di fucile, pistole, coltelli, spade, bastoni o altra arma offensiva [...] con l'intento di commettere qualche azione criminosa; chi viene trovato in qualche abitazione, magazzino, rimessa [...] o in un cortile chiuso o giardino [...], per un proposito illegale; ogni persona sospetta o presunto ladro, che frequenta riviere, canali, [...] o [...] magazzini [...] o strade [...], con l'intento di commettere fellonia; chi, essendo arrestato come persona oziosa e disordinata, violentemente resiste a qualche connestabile o altro ufficiale [...] che lo arresta, ed è conseguentemente arrestato [...]; deve essere considerato un furfante e vagabondo [...]; e i giudici di pace possono condannare tale criminale [...] alla casa di correzione, perchè ivi sia tenuto al lavoro duro per un tempo non eccedente tre mesi [...]

E si ordina inoltre che: chi scappa da un luogo di legale detenzione prima che sia spirato il termine per il quale [vi] è stato condannato, in virtù della presente legge; chi commette un reato in violazione della presente legge, [...] come furfante e vagabondo, dopo essere stato già precedentemente giudicato tale e, di conseguenza, debitamente condannato; chi, arrestato come furfante e vagabondo, oppone resistenza violenta al connestabile o altro ufficiale [...] che lo arresta, ed è conseguentemente condannato [...]; deve essere considerato un furfante incorreggibile [...]; e i giudici di pace possono condannare tale criminale [...] alla casa di correzione, perchè ivi rimanga [...] e [...] sia tenuto al lavoro duro durante il periodo della sua detenzione [per un termine non eccedente un anno] [...].

E si ordina inoltre che chiunque può arrestare una persona colta a commettere un reato in violazione della presente legge, e condurla [...] davanti a un giudice di pace [...] <sup>247</sup>.

---

<sup>247</sup> *An Act for the Punishment of the idle and disorderly Persons, and Rogues and Vagabonds, in that Part of Great Britain called England*, 5 Geo. IV, c. 83, s. 1-6 (1824), in [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1824/83/pdfs/ukpga\\_18240083\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1824/83/pdfs/ukpga_18240083_en.pdf).

Il paradosso consiste nel fatto che il lavoro duro cui accattoni e vagabondi erano condannati nelle case di correzione, propagandato come metodo punitivo più umano e come desiderabile mezzo di reinserimento dei delinquenti nella società, assunse un aspetto sempre più punitivo e sempre meno rieducativo, trasformandosi in una vera e propria persecuzione fisica dei condannati. Questa particolare forma di pena implicava infatti l'uso di tecnologie penali innovative – come ad esempio il *treadmill* (“ruota a pedali”), noto anche come *tread-wheel* (“macchina a gradini”) o *everlasting staircase* (“scala perpetua”)<sup>248</sup> – che in realtà furono impiegate come strumenti di tortura dei detenuti. Ciò è dimostrato dal fatto che, durante i dibattiti parlamentari, il principale sostenitore del *Vagrancy Act* del 1822, George Chetwynd, fu accusato di “*treadmill cruelty*”, di infliggere la crudeltà del *treadmill*, congegno che, tra le tecnologie penali utilizzate nelle case di correzione, rappresentò sicuramente l'innovazione più rilevante e intimidatoria<sup>249</sup>. Si trattava, più precisamente, di un dispositivo ad energia umana, consistente in un cilindro ruotante, cui erano applicati dei gradini. I detenuti dovevano salire sui gradini della ruota, e farla girare per periodi di tempo lunghi e insopportabili. La forza generata da tale strumento veniva usata per macinare il grano o pompare l'acqua oppure, più frequentemente, senza scopo alcuno. In quest'ultimo caso, la ruota costituiva un lavoro inutile e quindi era palesemente uno strumento di tortura, poiché assolveva ad una funzione esclusivamente punitiva, e non anche rieducativa del condannato<sup>250</sup>.

Dalla ricostruzione storica proposta, pertanto, risulta evidente che il vagabondo mendicante è sempre stato trattato con straordinaria severità dal diritto penale inglese; e che della durezza medievale serba chiaramente le tracce il *Vagrancy Act* del 1824, ultimo anello di una secolare tradizione repressiva penalistica in materia<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> Strumento penale introdotto da William Cubitt nel 1818 come mezzo per punire e riformare i condannati detenuti in prigione. M. IGNATIEFF, *Le origini del penitenziario*, cit., p. 196.

<sup>249</sup> M. J. D. ROBERTS, *Public and Private in Early Nineteenth-Century London*, cit., p. 282.

<sup>250</sup> M. IGNATIEFF, *Le origini del penitenziario*, cit., p. 196.

<sup>251</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 140.

## CAPITOLO II

### LE QUALIFICAZIONI GIURIDICHE DELLA MENDICITÀ NELL'ATTUALE ORDINAMENTO INGLESE

#### 1. Premessa

È opinione diffusa in dottrina che la legge tenda ad evolversi in positivo, attraverso processi lineari e razionali di riforma. Per quanto auspicabile, tuttavia, tale radicata convinzione è quantomeno discutibile; la realtà, infatti, molto spesso ne dimostra l'inesattezza.

La più recente evoluzione della normativa inglese contro l'accattonaggio è un esempio lampante di quanto suddetta supposizione sia profondamente errata<sup>1</sup>. Ne consegue, per l'interprete, una certa difficoltà nella ricostruzione della fattispecie in esame riconducibile alla molteplicità di leggi che regolano la materia<sup>2</sup>.

In Inghilterra, l'accattonaggio continua ad essere oggetto del diritto penale. Nell'ordinamento inglese, sopravvivono infatti tre fattispecie criminose di mendicizia (semplice, persistente e invasiva), risalenti al vecchio, ma *in parte qua* tuttora vigente, *Vagrancy Act* del 1824<sup>3</sup>; tali reati, sopravvissuti a tentativi di abrogazione<sup>4</sup>, rimangono pertanto, ad oggi, tra le fattispecie penalmente sanzionate dalla legge citata. Questo atto legislativo, tuttavia, è sì attualmente in vigore, ma come emendato nel corso degli anni, avendo subito nel tempo una serie di modifiche rilevanti<sup>5</sup>.

E ancora, in Inghilterra, la legge non è l'unico strumento utilizzato per regolare la mendicizia, così come la qualificazione giuridica penalistica di cui al *Vagrancy Act* non è l'unica qualificazione attribuita al fatto dell'accattonaggio, né il *Vagrancy Act* è l'unica legge rilevante in materia. Il recente programma governativo neolaburista della tolleranza zero, volto ad offrire risposte in termini di

---

<sup>1</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging: the legal response to begging considered in its modern and historical context*, in 15(1) *Nottingham Law Journal*, 2006, pp. 1-12, pp. 2, 12.

<sup>2</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging: A Practice Guide*, London, Home Office, 2004, p. 12.

<sup>3</sup> 5 Geo. IV, c. 83 (1824).

<sup>4</sup> M. COLLINS, *As level law*, London, Cavendish Publishing Ltd, 2000, p. 99.

<sup>5</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging, cit.*, p. 3. Vedi anche J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, Melbourne, PILCH Homeless Persons' Legal Clinic, 2010, p. 15.

repressione al fenomeno dell'accattonaggio, si è infatti tradotto in una “politica della coercizione e dell'imposizione” improntata al controllo sociale dei mendicanti; è nel contesto di questa strategia politica che si spiegano i molteplici strumenti giuspolitici utilizzati in Inghilterra nel tentativo di controllare il fenomeno<sup>6</sup>, a conferma di come la qualificazione giuridica dell'accattonaggio si realizzi in realtà “tra diritto e politica”<sup>7</sup>.

Più precisamente, nel contesto di tale programma politico si inserisce la vasta gamma di specifici piani, campagne e interventi volti a contrastare la mendicizia, realizzati sia dal governo centrale sia dalle amministrazioni locali, e rilevanti non tanto sotto il profilo tecnico-giuridico, quanto sotto quello di *policy* relativo alla gestione del rapporto tra istituzioni e mendicanti.

Parimenti, si inseriscono nel medesimo contesto la tendenza ad attribuire al fatto dell'accattonaggio qualificazioni giuridiche altre rispetto a quella penalistica di cui al *Vagrancy Act*, la più recente evoluzione legislativa in materia di mendicizia, e il conseguente utilizzo di ulteriori e più severi strumenti sanzionatori per perseguirla. A complicare il già complesso quadro normativo, contribuisce pertanto il fatto che l'accattonaggio è oggetto non solo del *Vagrancy Act* e delle sue successive riforme, ma anche di un discreto numero di leggi ulteriori, il che concorre a creare un'intricata cornice legislativa<sup>8</sup>, la cui analisi non può prescindere dalla relativa interpretazione giurisprudenziale<sup>9</sup>. Com'è noto, infatti, la *common law* è essenzialmente *case law*, diritto di elaborazione giurisprudenziale all'interno del quale la legge, pur prevalendo sulle altre fonti del diritto in forza del principio della supremazia del Parlamento, vive concretamente nei limiti che le assicurano le sentenze. Ovviamente i giudici devono rispettare l'atto legislativo; questo, tuttavia, acquista vitalità nel momento in cui è applicato dalle corti, entrando così nel circuito giurisprudenziale. La sentenza che interpreta

---

<sup>6</sup> La ricostruzione proposta è di S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?: Coercion in Street Homelessness Policies in England*, in 34 *Journal of Social Policy*, 2005, pp. 389-406, p. 393.

<sup>7</sup> La ricostruzione proposta muove dalla tesi, relativa alla qualificazione giuridica dell'accattonaggio in Italia, di A. SIMONI, *La qualificazione giuridica della mendicizia dei minori rom tra diritto e politica*, in 1 *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, pp. 99-103.

<sup>8</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, *cit.*, p. 12.

<sup>9</sup> N. CORRE, *A Proposal for Reform of the Law of Begging*, in *Criminal Law Review*, 1984, pp. 750-753, p. 751.

la legge, infatti, è un precedente vincolante che, in forza del principio dello *stare decisis*, deve essere seguito dalle corti inferiori nei successivi casi simili<sup>10</sup>.

In conclusione, la disciplina dell'accattonaggio ricade sotto una vasta gamma di strumenti, legislativi e non, alla luce dei quali, nel rispetto dell'interpretazione giurisprudenziale, deve essere ricostruita. In questo capitolo cercherò di offrirne un'esposizione il più chiara possibile, nonostante la scarsa linearità della materia. Prenderò pertanto in esame la normativa inglese anti-accattonaggio attualmente vigente, estendendo l'indagine alla relativa elaborazione giurisprudenziale e proponendo altresì una lettura giuspolitica della questione relativa alla qualificazione dell'accattonaggio nell'ordinamento inglese; qualificazione che si realizza su una duplicità di piani – l'uno strettamente tecnico-giuridico e l'altro più prettamente politico – che costituisce il tratto distintivo fondamentale del discorso.

## **2. I reati di mendicITÀ previsti dal *Vagrancy Act* del 1824**

Come un vecchio albero che resta in piedi nonostante i suoi rami siano stati recisi, l'antico *Vagrancy Act* del 1824<sup>11</sup> è rimasto e rimane tuttora in vigore nel panorama legislativo attuale, continuando a prevedere come reato<sup>12</sup> una delle “professioni” più antiche del mondo, l'accattonaggio<sup>13</sup>.

Nei paragrafi seguenti proporrò un'analisi delle tre fattispecie criminose di mendicITÀ (semplice, persistente e invasiva) previste dal *Vagrancy Act* del 1824, per poi esaminare le intervenute modifiche del relativo regime sanzionatorio operate dal *Criminal Justice Act* del 1982<sup>14</sup>, ed effettuare alcune considerazioni relativamente al tentativo fallito di abrogare tali reati rappresentato dalla *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill* del 1990<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Volume I. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 298-299.

<sup>11</sup> 5 Geo. IV, c. 83 (1824).

<sup>12</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., p. 3.

<sup>13</sup> *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*, *H.L. Deb. 11 December 1990*, in <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1990/dec/11/crime-of-vagrancy-abolition-bill-hl>.

<sup>14</sup> *Criminal Justice Act* 1982, c. 48, s. 70(1).

<sup>15</sup> *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*.

## 2.1. La formulazione legislativa dei reati di mendicITÀ previsti dal *Vagrancy Act* del 1824 e la relativa interpretazione giurisprudenziale

Per delineare l'esatta qualificazione penalistica attualmente attribuita all'accattonaggio nell'ordinamento inglese, è opportuno prendere le mosse dalla definizione dei reati di mendicITÀ contenuta nel *Vagrancy Act* del 1824<sup>16</sup>, e dall'interpretazione che ne hanno offerto le corti.

Più precisamente, la mendicITÀ è prevista dalle sezioni 3 e 4 di questa legge<sup>17</sup>, caratterizzate da uno stile legislativo particolare<sup>18</sup>.

La sezione 3 prevede il reato di mendicITÀ semplice, riconducendo i mendicanti di strada nella categoria delle *idle and disorderly persons*. In forza di tale disposizione:

[...] chiunque va in giro o si pone in un qualsiasi luogo pubblico, strada, via principale, corte o passaggio a mendicare o raccogliere elemosine [...] deve essere considerato una persona oziosa e disordinata [...] ai sensi della presente legge [...]<sup>19</sup>.

La sezione 4 prevede poi le due ulteriori fattispecie criminose di mendicITÀ, rispettivamente, persistente (recidiva) e invasiva (mediante l'esposizione di lesioni o deformità, oppure mediante mezzi fraudolenti); include quindi i mendicanti di tal genere nella categoria dei *rogues and vagabonds*. La norma stabilisce infatti che:

[...] chiunque commette uno dei reati dianzi indicati [il reato di mendicITÀ], dopo essere stato condannato come una persona oziosa e disordinata; [...] chiunque va in giro e con l'esposizione di piaghe o deformità cerca di ottenere o raccogliere elemosine; chiunque va in giro chiedendo e raccogliendo elemosine, o cerca di procurarsi contribuzioni di carità di qualunque natura o genere, con pretesti falsi o fraudolenti [...] deve essere considerato un furfante e vagabondo [...] ai sensi della presente legge [...]<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> 5 Geo. IV, c. 83 (1824).

<sup>17</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 11.

<sup>18</sup> N. CORRE, *A Proposal for Reform of the Law of Begging*, cit., p. 750.

<sup>19</sup> 5 Geo. IV, c. 83, s. 3 (1824), in <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/5/83>.

<sup>20</sup> 5 Geo. IV, c. 83, s. 4 (1824), in <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/5/83>.

Dal dato legislativo risulta evidente che le due disposizioni non si limitano semplicemente a sancire che chi chiede l'elemosina è colpevole del reato di accattonaggio. Dalla loro peculiare formulazione, infatti, emerge che i reati di mendicizia di cui alle sezioni 3 e 4 della legge citata si realizzano con il conseguimento di uno *status* particolare, rispettivamente quello di *idle and disorderly person* e quello di *rogue and vagabond*; *status* che, a sua volta, viene conseguito con l'atto di accattonaggio.

Il motivo della formulazione singolare e apparentemente tautologica delle norme suddette va ricercato nel contesto storico della legislazione inglese anti-vagabondaggio, la cui evoluzione è stata oggetto di analisi approfondita nel primo capitolo di questa tesi. Storicamente, infatti, fin dall'entrata in vigore della prima legge in materia (lo *Statute of Labourers* del 1349<sup>21</sup>), tale disciplina ha sempre mirato a perseguire, tra l'altro, l'accattonaggio come stile di vita; né il tuttora vigente *Vagrancy Act* del 1824 vi fa eccezione<sup>22</sup>. Alla luce della ricostruzione storica proposta, infatti, si può affermare che quest'ultimo atto legislativo e i reati di mendicizia ivi previsti costituiscano solo l'ultimo anello di una secolare evoluzione legislativa volta a contrastare l'accattonaggio e penalizzare i mendicanti per il loro modo di vivere.

L'esposta lettura della legge in esame è corroborata da una giurisprudenza risalente e consolidata, la quale ha definito in tal senso la portata applicativa delle disposizioni sopra citate<sup>23</sup>. Seguendo un approccio teleologico (*mischief rule*)<sup>24</sup>, i giudici inglesi hanno interpretato il reato di mendicizia semplice, previsto dal *Vagrancy Act* del 1824, andando a ricercare l'originale volontà del legislatore, nel tentativo di individuare la specifica carenza che lo aveva spinto ad emanare questo atto legislativo. Ne risulta una giurisprudenza consolidata, assolutamente univoca nel ricostruire la fattispecie criminosa in questione (e, per estensione, le altre due ipotesi di mendicizia previste dalla stessa legge) come reato che può essere commesso solo da un certo tipo di soggetti: coloro contro i quali il *Vagrancy Act*

---

<sup>21</sup> 23 Ed. III (1349).

<sup>22</sup> N. CORRE, *A Proposal for Reform of the Law of Begging*, cit., pp. 750-751.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 751.

<sup>24</sup> Canone ermeneutico che consente al giudice di interpretare la legge ricercando lo scopo della norma interpretata, l'intento del legislatore, in modo da rimuovere effettivamente la specifica carenza (*mischief*) che lo ha spinto ad emanare quel determinato atto legislativo. V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale*, cit., pp. 302-303.

era diretto, appunto, nell'intenzione del legislatore, vale a dire le persone che fanno dell'accattonaggio il proprio stile di vita abituale<sup>25</sup>.

Questa esegesi giurisprudenziale fu affermata per la prima volta nella sentenza *Pointon v. Hill* (1884)<sup>26</sup>, la cui *ratio decidendi* è stata successivamente riaffermata nelle sentenze *Mathers v. Penfold* (1914)<sup>27</sup> e *R. v. Dalton* (1981)<sup>28</sup>.

In considerazione dell'importanza che tali decisioni rivestono per la comprensione del reato in esame, è utile ripercorrere sommariamente i fatti dei tre casi.

Nel primo caso<sup>29</sup>, dei minatori in sciopero, lasciando a casa moglie e figli e portandosi dietro un carro con su scritto "Carro del pane per i bambini", si erano recati in un paese vicino a chiedere di porta in porta contribuzioni in denaro e alimenti per gli scioperanti e le loro famiglie. Condannati, sebbene il loro comportamento non avesse turbato la quiete pubblica, per il reato di mendicizia semplice di cui alla sezione 3 del *Vagrancy Act*, impugnarono la sentenza di condanna.

Il giudice di secondo grado annullò la condanna, ritenendo che la questua condotta di casa in casa dai ricorrenti in modo non contrario all'ordine pubblico, in un'occasione specifica e per un motivo particolare e non illecito, non facesse dell'accattonaggio il loro stile di vita abituale, tanto più che essi, anche se in sciopero, erano comunque dei lavoratori. Di conseguenza, il fatto non integrava gli estremi del reato di mendicizia ai sensi della sezione 3 della legge in questione. La controversia fu quindi definita dalla corte in base alla *ratio decidendi* secondo cui il *Vagrancy Act* è finalizzato a perseguire un determinato tipo di soggetti caratterizzati da "*a peculiar habit and mode of life*" (un'abitudine e uno stile di vita particolari): segnatamente, le persone il cui modo di guadagnarsi da vivere è chiedere l'elemosina pubblicamente; le persone, cioè, per le quali l'accattonaggio costituisce un'abitudine e uno stile di vita. Al contrario, tale legge non mira a punire chi, essendo abitualmente un lavoratore, chiede contribuzioni di casa in casa per un motivo specifico e non illecito. Il giudice Cave fu chiarissimo nell'esprimere questo principio<sup>30</sup>:

<sup>25</sup> N. CORRE, *A Proposal for Reform of the Law of Begging*, cit., p. 751.

<sup>26</sup> *Pointon v. Hill* (1884) 12 Q.B.D. 306.

<sup>27</sup> *Mathers v. Penfold* [1915] 1 K.B. 514.

<sup>28</sup> *R. v. Dalton* [1982] Crim. L. r. 375.

<sup>29</sup> *Pointon v. Hill* (1884) 12 Q.B.D. 306.

<sup>30</sup> N. CORRE, *A Proposal for Reform of the Law of Begging*, cit., p. 751.

[...] the Act [Vagrancy Act 1824] was directed against a certain class of persons of a peculiar habit and mode of life, namely, those persons who make it their habit and mode of life to wander about and put themselves in streets and highways, there to beg and gather alms, and such persons come within the statute. But if any particular person, for any specific purpose, and not as a regular mode of gaining a living, or for the general object of maintaining himself, but for some particular object, not in itself unlawful, went from house to house to solicit subscriptions, that would not be within the meaning of the statute. [...] When a man placed himself in the public streets to ask for alms, not for any particular object, this would be evidence from which he might be inferred that he did so as a mode of getting a living, and that might be an offence within the Act. But it is clear that if, as in this case, on some particular occasion, men, who are ordinarily hard-working and industrious, went about from house to house to ask assistance for some specific object, which was not intended to provide them with the ordinary means of living, this was not what was aimed at in the Act<sup>31</sup>.

Trent'anni dopo, la *ratio decidendi* di *Pointon v. Hill* è stata confermata e precisata ulteriormente in *Mathers v. Penfold* (1914)<sup>32</sup>.

Nel caso oggetto della decisione, in seguito a una vertenza sindacale, i sindacalisti che avevano scioperato, tra i quali il convenuto, erano diventati disoccupati, cosicché il loro sindacato di appartenenza, per aiutare questi e le loro famiglie, aveva organizzato un piano di raccolta fondi mediante la vendita di biglietti. Il sistema dei biglietti, in particolare, era stato ideato dal sindacato per poter controllare gli addetti alla raccolta fondi e la correttezza del loro operato; in base a tale sistema, infatti, ad ogni donatore che elargiva un'offerta doveva essere rilasciato un biglietto, appunto, di valore corrispondente all'ammontare della sua offerta. L'imputato, che era uno degli addetti, era stato visto da un poliziotto mentre, impegnato in tale raccolta fondi, approcciava i passanti per strada e chiedeva loro di dargli del denaro o di comprare i biglietti che vendeva per conto e su autorizzazione del suo sindacato. In conseguenza di ciò, fu arrestato e accusato del reato di mendicizia semplice di cui alla sezione 3 del *Vagrancy Act*.

La corte, facendo riferimento al precedente *Pointon v. Hill* e al principio ivi affermato, assolse l'imputato. Ritenne infatti che una persona che raccoglie per strada contribuzioni a scopo benefico delle quali essa stessa può beneficiare, come

---

<sup>31</sup> *Pointon v. Hill* (1884) 12 Q.B.D. 306.

<sup>32</sup> *Mathers v. Penfold* [1915] 1 K.B. 514.

il convenuto nel caso di specie, non rientrasse nella categoria di soggetti che la legge in questione era finalizzata a perseguire, vale a dire le persone per le quali l'accattonaggio costituisce un'abitudine e uno stile di vita<sup>33</sup>. Anche in questo caso, quindi, il fatto non integrava gli estremi del reato di mendicizia ai sensi della sezione 3 del *Vagrancy Act*. Significative in proposito le affermazioni, rispettivamente, dei giudici Darling e Bankes:

[Darling J.:] *this statute [Vagrancy Act 1824] really is not aimed at people collecting for an object of a charitable nature in which possibly they themselves have an interest, but [...] it is aimed at people of a different type. [...] If we read the words of the statute I think they are obviously aimed at a different sort of persons altogether – persons who are like the persons taken by the judges who decided Pointon v. Hill [...] to be persons who have given up work and have adopted begging as a habit or mode of life. Those persons are clearly [...] within the statute [...].*

[Bankes J.:] *a person who is found in the street making or assisting to make a bona fide collection for some charitable object is not within either the mischief or the language of the statute*<sup>34</sup>.

La corte, inoltre, ritenne opportuno fornire un ulteriore chiarimento circa il profilo probatorio relativo al reato di mendicizia semplice di cui al *Vagrancy Act*, come interpretato in *Pointon v. Hill*. Essa infatti affermò che, per provare che un soggetto ha commesso il reato di cui alla sezione 3 di questa legge, non è necessario dimostrare che tale persona aveva già in passato l'abitudine dell'accattonaggio, né che suddetta persona ha intenzione di seguire questa abitudine in futuro. È sufficiente provare che il soggetto sia definitivamente giunto alla conclusione di non voler più lavorare e abbia scelto di abbracciare “*the calling of a beggar*” (la “professione” del mendicante) anche per la prima volta e per un solo giorno, purché in quella particolare occasione si sia comportato in modo tale (in relazione a natura della richiesta, eventuale persistenza, modi importuni, tono lamentoso e mezzi ingannevoli utilizzati) da dimostrare che l'episodio di accattonaggio non costituisce un mero atto isolato, ma è indice di un'abitudine e di uno stile di vita. Come enunciato dal giudice Avory<sup>35</sup>:

<sup>33</sup> N. CORRE, *A Proposal for Reform of the Law of Begging*, cit., p. 751.

<sup>34</sup> *Mathers v. Penfold* [1915] 1 K.B. 514.

<sup>35</sup> N. CORRE, *A Proposal for Reform of the Law of Begging*, cit., p. 751.

[...] it is not necessary to prove that a man has before the particular occasion been in the habit of begging, nor is it necessary to prove that he intends in the future to follow the habit of begging. [...] a person who places himself in the street to beg, [...] to gather alms as a means of livelihood, is prima facie guilty of the offence under this statute, but it is for the magistrate, when such a prima facie case is made, to satisfy himself that the accused has in fact adopted the calling of a beggar. He may adopt that calling for one day only, and it is not necessary to prove that he has followed that calling previously or that he intends to follow it in the future [...] <sup>36</sup>.

Successivamente, i principi sostenuti in *Pointon v. Hill* e *Mathers v. Penfold* sono stati riaffermati nel più recente caso *R. v. Dalton* (1981)<sup>37</sup>.

L'imputato era stato visto da un poliziotto mentre fermava diverse macchine per strada e chiedeva l'elemosina ai conducenti, uno dei quali sembrò dargli qualcosa. In conseguenza di ciò, fu accusato del reato di mendicizia semplice di cui alla sezione 3 del *Vagrancy Act*. Poiché fu dimostrato che, al momento del compimento del fatto, l'imputato era impiegato come elettricista, era ben vestito, si era recato a Londra per vedere la partita di calcio che si teneva quel giorno e possedeva il biglietto del treno per il ritorno a casa, l'avvocato difensore sostenne che le prove a carico erano insufficienti a dimostrare la sussistenza dei requisiti del reato in questione.

Il giudice, accogliendo integralmente le argomentazioni svolte dalla difesa, assolse l'imputato. Facendo riferimento ai precedenti *Pointon v. Hill* e *Mathers v. Penfold*, infatti, dichiarò che il *Vagrancy Act* è finalizzato a perseguire un'abitudine o uno stile di vita particolari, e quindi solo in presenza di questi elementi punisce il fatto dell'accattonaggio. Di conseguenza, per provare che il comportamento dell'imputato integrava gli estremi della fattispecie criminosa di cui alla sezione 3 di questa legge, sarebbe stato necessario dimostrare che lo stesso, giunto definitivamente alla conclusione di non voler più lavorare, avesse scelto di abbracciare la "professione" del mendicante; la sola prova della mendicizia in un'occasione isolata, quindi, era insufficiente a dimostrare che l'episodio di accattonaggio in questione fosse indice di uno stile di vita abituale. Il giudice, infatti, nel dirimere la controversia dichiarò che<sup>38</sup>:

<sup>36</sup> *Mathers v. Penfold* [1915] 1 K.B. 514.

<sup>37</sup> *R. v. Dalton* [1982] Crim. L. r. 375.

<sup>38</sup> N. CORRE, *A Proposal for Reform of the Law of Begging*, cit., p. 751.

*It was therefore necessary to show that the defendant had definitely come to the conclusion that he did not wish to work and that he had adopted the calling of a beggar. Proof of the begging on an isolated occasion, without more, was insufficient to raise a prima facie case*<sup>39</sup>.

## **2.2. La riforma del regime sanzionatorio dei reati di mendicITÀ previsti dal *Vagrancy Act* del 1824: il *Criminal Justice Act* del 1982**

Come si è già detto, in Inghilterra la mendicITÀ, nelle sue varie forme, continua a costituire illecito penale ai sensi del vecchio *Vagrancy Act* del 1824<sup>40</sup>. Tuttavia, al riguardo è d'obbligo una precisazione. È vero che tale atto legislativo è rimasto in vigore fino al giorno d'oggi relativamente all'incriminazione delle fattispecie di mendicITÀ ivi previste, ma è altrettanto vero che, nel tempo, tali fattispecie hanno subito una profonda modifica del regime sanzionatorio<sup>41</sup>.

Dal 1982, infatti, per i reati di mendicITÀ (tanto semplice, quanto persistente e invasiva) non è più prevista la reclusione. Questa riforma si deve al *Criminal Justice Act* del 1982<sup>42</sup>, che ha abolito le pene detentive originariamente previste per tali illeciti dal *Vagrancy Act* del 1824, introducendo in loro sostituzione delle sanzioni pecuniarie; mitigazione di pena indicativa della chiara volontà del Parlamento inglese di ridurre le sanzioni penali applicabili ai mendicanti, ed evidentemente fondata sulla convinzione parlamentare secondo cui tali reati non sono abbastanza gravi da giustificare una privazione della libertà personale<sup>43</sup>.

La sezione 70(1) della legge di riforma, infatti, ha stabilito che i reati di mendicITÀ previsti dalle sezioni 3 e 4 del *Vagrancy Act* non dovessero più essere puniti con la detenzione in carcere, bensì esclusivamente con una pena pecuniaria<sup>44</sup>. In forza di tale disposizione:

---

<sup>39</sup> *R. v. Dalton* [1982] Crim. L. r. 375.

<sup>40</sup> 5 Geo. IV, c. 83 (1824).

<sup>41</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging, cit.*, p. 3. Vedi anche J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging, cit.*, p. 15.

<sup>42</sup> *Criminal Justice Act* 1982, c. 48, s. 70(1).

<sup>43</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging, cit.*, p. 3. Vedi anche A. ASHWORTH, *What if imprisonment were abolished for property offences?*, London, Howard League for Penal Reform, 2013, p. 4.

<sup>44</sup> A.P. CARR, A.J. TURNER (a cura di), *Stone's Justices' Manual*, London, Lexis Nexis Butterworths, 2009, p. 10534.

Se una persona è giudicata colpevole:

(a) ai sensi delle sezioni 3 o 4 del *Vagrancy Act* del 1824, di andare in giro o porsi in un qualsiasi luogo pubblico, strada, via principale, corte o passaggio, a mendicare o raccogliere elemosine; o

(b) ai sensi della sezione 4 della stessa legge, [...] di andare in giro e con l'esposizione di piaghe o deformità cercare di ottenere o raccogliere elemosine,

il giudice non ha il potere di condannarla alla reclusione, ma ha il potere di multarla [...]<sup>45</sup>.

Ad oggi, pertanto, ai sensi delle sezioni 3 e 4 del *Vagrancy Act*, come emendate dal *Criminal Justice Act* del 1982 prima, e dal *Criminal Justice Act* del 2003<sup>46</sup> poi, le persone giudicate colpevoli dei reati di mendicizia ivi previsti possono essere sanzionate unicamente con una multa non eccedente il livello tre della scala standard britannica<sup>47</sup> (£1,000)<sup>48</sup>.

### **2.3. La *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill* del 1990: tentativo fallito di abrogare i reati di mendicizia previsti dal *Vagrancy Act* del 1824**

Si è ormai detto più volte che, in Inghilterra, il fatto dell'accattonaggio continua ad essere previsto come reato dal *Vagrancy Act* del 1824<sup>49</sup>, dal quale, più precisamente, viene qualificato come reato di mendicizia semplice, persistente o invasiva, a seconda delle modalità con cui è svolto. È tuttavia degno di nota l'importante tentativo, verificatosi all'inizio degli anni '90, di abrogare tali fattispecie criminose; tentativo rappresentato dalla *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill*<sup>50</sup>, proposta di legge per l'abrogazione del reato di *vagrancy* e, pertanto, delle fattispecie di mendicizia ivi ricomprese.

Si trattava, segnatamente, di una *Private Members' Bill* (proposta di legge presentata alle Camere da un singolo membro del Parlamento)<sup>51</sup> avanzata da Lord

---

<sup>45</sup> *Criminal Justice Act* 1982, c. 48, s. 70(1), in [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1982/48/pdfs/ukpga\\_19820048\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1982/48/pdfs/ukpga_19820048_en.pdf).

<sup>46</sup> *Criminal Justice Act* 2003, c. 44, Sch. 32, para. 145, 146(1, 3).

<sup>47</sup> Sistema finanziario in base al quale le sanzioni penali pecuniarie hanno livelli massimi fissati dalla legge in riferimento ad una scala standard.

<sup>48</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 11.

<sup>49</sup> 5 Geo. IV, c. 83 (1824).

<sup>50</sup> *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*.

Stallard alla *House of Lords* ed ivi sottoposta alla seconda lettura<sup>52</sup> l'11 dicembre 1990<sup>53</sup>.

Tale proposta nacque in risposta al considerevole aumento verificatosi a Londra, tra il 1988 e il 1989, del numero dei procedimenti per mendicizia ai sensi del *Vagrancy Act*<sup>54</sup>; i sostenitori della proposta temevano infatti che un incremento tanto consistente rappresentasse in realtà un tentativo di “ripulire” certe aree della città.

La *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill*, proponendo di abrogare le sezioni 3 e 4 della legge in questione, sottolineava la necessità di depenalizzare l'accattonaggio, ritenuto un problema sociale che non poteva essere risolto attraverso la legislazione penale.

Secondo i fautori di questa proposta di legge, infatti, i mendicanti rappresentavano un settore debole della società; conseguentemente, ritenere la loro condotta un reato contribuiva solo ad aumentare la vulnerabilità di tali soggetti e la loro scarsa probabilità di uscire dalla propria infelice condizione sociale.

---

<sup>51</sup> In Inghilterra, i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa sono sia il Governo che i singoli membri del Parlamento, ma la maggior parte dei progetti di legge esaminati e approvati è di iniziativa governativa, rispetto alla quale l'iniziativa parlamentare è residuale. SERVIZIO BIBLIOTECA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, in 13 *Materiali di legislazione comparata*, 2007, p. 26.

<sup>52</sup> I progetti di legge devono passare, presso entrambe le Camere, attraverso il dettagliato procedimento formale di approvazione delle leggi inglesi, caratterizzato dal metodo delle tre letture. Solo se superano tale *iter* presso entrambi i rami del Parlamento, i progetti diventano leggi. Il procedimento legislativo comincia in una delle due Camere. In primo luogo, ogni progetto è sottoposto alla prima lettura, semplice formalità che comprende la sua presentazione e la richiesta di una sua presa in considerazione. Segue la seconda lettura, fase cruciale dell'*iter legis*, la quale consiste in un ampio dibattito sui principi generali del progetto. Successivamente, questo passa al vaglio della Commissione (*Committee*), che ne fa un'analisi dettagliata, articolo per articolo. In seguito, durante la fase del Rapporto (*Report Stage*), l'Assemblea procede all'esame degli emendamenti apportati dalla Commissione e valuta l'opportunità di ulteriori modifiche. Poi, il progetto è sottoposto alla terza lettura, durante la quale hanno luogo il dibattito finale e la votazione. Se approvato, il progetto di legge viene infine inviato all'altra Camera, presso la quale è sottoposto nuovamente allo stesso *iter* legislativo, poiché ogni progetto di legge deve essere approvato nel medesimo testo da entrambi i rami del Parlamento prima di ricevere il *Royal Assent* (Consenso Reale). G. TESSUTO, *English for Law*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 34.

<sup>53</sup> M. COLLINS, *As level law*, *cit.*, p. 99.

<sup>54</sup> Precedentemente caduto quasi in disuso, tra il 1988 e il 1989 il *Vagrancy Act* del 1824 fu non solo riutilizzato, ma addirittura sovrautilizzato; a Londra, nel periodo di riferimento, il numero dei procedimenti per accattonaggio ai sensi di questa legge aumentò addirittura del 150%. *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*, *H.L. Deb. 11 December 1990*, *cit.*

Per questo motivo, le varie organizzazioni che supportavano la proposta<sup>55</sup> richiedevano l'eliminazione delle fattispecie penali di mendicizia dall'ordinamento giuridico inglese. Tale richiesta era argomentata sostenendo che il *Vagrancy Act* criminalizzava i mendicanti per il loro modo di vivere, e non per l'effetto del loro comportamento sugli altri, mentre invece avrebbe dovuto fare il contrario. Infatti, lo scopo del diritto penale dovrebbe essere punire i comportamenti offensivi di beni giuridici e proteggere la generalità dei soggetti da tali comportamenti, e non criminalizzare coloro che sono già socialmente emarginati e vulnerabili. Paradigmatica al riguardo la dichiarazione di uno dei parlamentari intervenuti a favore della proposta durante il relativo dibattito:

*The purpose of the criminal law is to punish wrongdoing, not to penalise misfortune. [...] The purpose of the criminal law [...] is to protect the public against antisocial behaviour which harms other members of society. It is not designed to add a new pressure to social misfortune or social ills*<sup>56</sup>.

I sostenitori di tale proposta propugnavano quindi l'abrogazione delle sezioni 3 e 4 della legge in questione, in quanto la persecuzione dell'accattonaggio come stile di vita appariva loro completamente inappropriata e intollerabile nella società del XXI secolo.

Il Governo, per contro, aveva giustificato il mantenimento del *Vagrancy Act* sulla base della mitigata sanzione penale prevista, dal 1982, per i reati di mendicizia di cui alle sezioni 3 e 4; reati che, in forza del *Criminal Justice Act* del 1982<sup>57</sup>, erano puniti non più con la reclusione, bensì con la condanna dei contravventori al pagamento di una multa.

Tuttavia, i sostenitori della *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill* evidenziarono che la scelta di sanzionare i mendicanti con una pena pecuniaria, sebbene

---

<sup>55</sup> La *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill* era sostenuta dalle principali associazioni professionali, di beneficenza e volontariato, come *Law Society* (associazione rappresentativa degli avvocati), *End of the Vagrancy Act Committee* (gruppo di pressione per l'abrogazione del *Vagrancy Act* del 1824), *Children's Society* e *Save the Children* (associazioni per la salvaguardia dei diritti dell'infanzia), *Housing Campaign for Single People (CHAR)* e *Crisis* (associazioni finalizzate al sostegno dei senzatetto e di altre categorie disagiate), e *National Association of Probation Officers (NAPO)*, associazione rappresentativa dei *probation officers*, funzionari del servizio di sorveglianza degli individui in libertà vigilata). *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Criminal Justice Act* 1982, c. 48, s. 70(1).

rappresentasse un significativo passo avanti, era del tutto irragionevole e inutile, in quanto il motivo che spinge i mendicanti a chiedere l'elemosina è proprio la mancanza di denaro. Tali individui, infatti, certo non avrebbero avuto i soldi necessari per il pagamento della sanzione pecuniaria; e anzi, poiché al mancato pagamento conseguiva la reclusione, sarebbero stati costretti ad andare comunque in carcere oppure, onde evitare la detenzione, a mendicare nuovamente o addirittura a rubare al fine di ottenere il denaro necessario per pagare la multa. Oltretutto, rimanendo la mendicizia un reato, per quanto punito in modo più blando, la condanna avrebbe continuato a figurare tra i precedenti penali di questi soggetti, rendendo loro ancor più difficile riuscire a trovare in futuro un alloggio e un lavoro. Tutto ciò fu affermato in modo sintetico e inequivocabile da un altro membro del Parlamento intervenuto in difesa della proposta:

*I believe that we should not make vagrancy as a way of life punishable by fine, or on non-payment of fine by imprisonment. I would find that intolerable<sup>58</sup>.*

Il Governo aveva giustificato la sua intenzione di non abrogare il *Vagrancy Act* sulla base di due argomenti ulteriori, enunciati dall'allora Ministro degli Interni, Lord Waddington, in una lettera all'*End the Vagrancy Act Committee* datata 21 marzo 1990.

Il primo era che l'accattonaggio, costituendo un problema di ordine pubblico, doveva continuare ad essere previsto come reato dalla legislazione anti-vagabondaggio, finalizzata appunto a mantenere l'ordine pubblico e tutelare l'incolumità dei cittadini. Il secondo era che, solitamente, la polizia eseguiva gli arresti per mendicizia solo quando questa si concretava in un "*threatening or intimidating behaviour*" (comportamento minaccioso o intimidatorio).

Tuttavia, i fautori della *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill* confutarono entrambe le giustificazioni addotte a difesa del *Vagrancy Act* del 1824 dal Ministro degli Interni. Obiettarono infatti che lo stesso scopo perseguito dalla legislazione anti-vagabondaggio, consistente nel mantenimento dell'ordine pubblico e nella tutela dell'incolumità dei cittadini, era già soddisfatto dalle sezioni 4 e 5 del *Public*

---

<sup>58</sup> *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*, *H.L. Deb. 11 December 1990*, cit.

*Order Act* del 1986<sup>59</sup>. Replicarono inoltre che le sezioni 3 e 4 del *Vagrancy Act* non contenevano alcun riferimento ad un “comportamento minaccioso o intimidatorio”, espressione che non figurava affatto nelle disposizioni citate; e che quindi, in caso di “*aggressive begging*” (mendicizia aggressiva caratterizzata, appunto, da un comportamento minaccioso o intimidatorio), la polizia avrebbe dovuto procedere ai sensi della più appropriata sezione 5 del *Public Order Act* del 1986<sup>60</sup>, e non ai sensi del *Vagrancy Act*. Emblematiche in proposito le parole di Lord Stallard:

*In a letter to the End of the Vagrancy Act Committee [...] the then Home Secretary [...] wrote: ‘the basic purpose of the vagrancy laws is to preserve public order and decency and to protect individuals from offence or injury’. However, that aim is already adequately served under Sections 4 and 5 of the Public Order Act 1986. [...] He [the Home Secretary] made another point. He said: ‘I understand that, in general, the police arrest [for begging] only where there is some element of threatening or intimidating behaviour’. However, nowhere in Sections 3 and 4 of the 1824 Act [...] are the words “threatening” or “intimidating” used. [...] Instead, the offence of begging is where the person places himself or herself, in any public place, street, highway, court or passage, to beg. If threatening or intimidating behaviour is used the police should prosecute. However, they should prosecute under Section 5 of the Public Order Act 1986 and not under the 1824 Act<sup>61</sup>.*

La proposta in questione denunciava pertanto con forza come il *Vagrancy Act* del 1824 fosse in realtà una legge vecchia e obsoleta, una reliquia del passato il cui mantenimento era del tutto inutile e superfluo, in quanto tutte le fattispecie realmente offensive ivi previste erano già penalmente sanzionate da altre leggi<sup>62</sup>. Rilevava infatti, a titolo meramente esemplificativo, come le ipotesi di mendicizia mediante mezzi fraudolenti e di mendicizia aggressiva fossero comunque

---

<sup>59</sup> *Public Order Act* 1986, c. 64, s. 4, 5. Per un’analisi più approfondita di queste disposizioni si rimanda al paragrafo 3.2.c del presente capitolo.

<sup>60</sup> Questa sezione attribuisce alle forze di pubblica sicurezza il potere, tra l’altro, di arrestare l’autore del reato oggetto della disposizione in esame qualora questo, sebbene ammonito dalla polizia ad interrompere la condotta criminosa, abbia continuato a porre in essere tale condotta immediatamente o poco dopo l’ammonimento. R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 12.

<sup>61</sup> *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*, H.L. Deb. 11 December 1990, cit.

<sup>62</sup> I sostenitori della proposta di legge in questione elaborarono un’apposita *Schedule of Alternatives*, elenco delle leggi che punivano già le fattispecie penalmente rilevanti previste dal *Vagrancy Act* del 1824. *Ibidem*.

perseguibili, rispettivamente, ai sensi del *Theft Act*<sup>63</sup> e del *Public Order Act*. L'abrogazione del *Vagrancy Act*, in conclusione, non avrebbe lasciato alcun vuoto legislativo. Questa tesi fu caldamente sostenuta da Lord Stallard, il quale concluse il suo discorso promotore dichiarando solennemente:

*I have tried to illustrate that the Vagrancy Act 1824 is outdated, redundant, and unnecessary. It is a relic of the past. It has been superseded. Alternative legislation already exists for all the offences one could name. [...] All the matters covered by the 1824 Act are covered by other statutes*<sup>64</sup>.

La *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill*, approvata dalla *House of Lords*, fu inviata alla *House of Commons*; in tale sede, tuttavia, incontrò una forte opposizione che ne impedì la conversione in legge<sup>65</sup>. Di conseguenza, la proposta fallì, e con essa fallì anche il tentativo di abrogare le fattispecie criminose di mendicizia di cui alle sezioni 3 e 4 del *Vagrancy Act*<sup>66</sup>. In Inghilterra, la convinzione che l'accattonaggio sia un fatto offensivo e costituisca un problema è così perdurata fino al giorno d'oggi, e anzi negli ultimi anni si è accentuata, come meglio emergerà dall'immediato prosieguo della trattazione.

### **3. Il programma politico anti-accattonaggio del precedente governo neolaburista: la “politica della coercizione e dell'imposizione” e il controllo sociale dei mendicanti**

Il ruolo prioritario che l'accattonaggio continua tuttora a rivestire quale problema di politica pubblica è testimoniato dalla grande attenzione prestata dal governo

---

<sup>63</sup> *Theft Act* 1968, c. 60.

<sup>64</sup> *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*, *H.L. Deb.* 11 December 1990, cit.

<sup>65</sup> *Criminal Justice Bill [H.L.]*, *H.L. Deb.* 20 May 1991, in <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1991/may/20/criminal-justice-bill>.

<sup>66</sup> M. COLLINS, *As level law*, cit., p. 99.

inglese al tema della regolamentazione e *governance*<sup>67</sup> di questo fenomeno<sup>68</sup>. Tant'è vero che, nell'Inghilterra contemporanea, la mendicizia è regolata non solo dalla relativa disciplina legislativa, ma anche da un complesso di interventi, governativi e locali, specifici e mirati<sup>69</sup>; la legge non è quindi l'unico strumento utilizzato per contrastare il fenomeno dell'accattonaggio, a conferma di come la qualificazione giuridica dello stesso si realizzi in realtà "tra diritto e politica"<sup>70</sup>.

Il precedente governo neolaburista<sup>71</sup>, in particolare, ha attuato<sup>72</sup> un programma politico che ha adottato la linea dura contro i senzatetto e gli altri soggetti che vivono in strada, mendicanti compresi. Questo programma, ponendo marcatamente l'accento sul controllo sociale di tali individui e considerandoli un problema di comportamento anti-sociale, ha destinato loro un'ampia gamma di misure tanto coercitive (consistenti in interventi finalizzati a rendere ancor più difficile la sopravvivenza in strada dei mendicanti) quanto impositive (risultanti dall'irrogazione di svariate sanzioni penali e civili nei confronti degli stessi)<sup>73</sup>.

Il rilievo attribuito da tale governo al controllo sociale dei marginali emerge in modo evidente dalla prefazione al Rapporto della *Social Exclusion Unit*<sup>74</sup> del 1998 fatta dall'allora Primo Ministro britannico, Tony Blair, il quale sottolineò con

---

<sup>67</sup> Privo di un sostantivo corrispondente nella lingua italiana, il termine anglosassone "governance" fa riferimento alle modalità e agli effetti delle attività di governo, ed è utilizzato in contrapposizione al termine "government", che indica invece l'assetto istituzionale del governo. FORMSTAT, Linea osservatorio Progetto Governance, *Significati di Governance*, in [http://db.formez.it/FontiNor.nsf/7224ea39dea4a740c1256fb80040016a/9ED118F5F3010FAEC125710A0058493B/\\$file/Significati%20di%20GOVERNANCE.pdf](http://db.formez.it/FontiNor.nsf/7224ea39dea4a740c1256fb80040016a/9ED118F5F3010FAEC125710A0058493B/$file/Significati%20di%20GOVERNANCE.pdf), p. 1.

<sup>68</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, in 29(2) *Melbourne University Law Review*, 2005, pp. 518-555, p. 520.

<sup>69</sup> J. HERMER, *Policing Compassion: 'Diverted Giving' on the Winchester High Street*, in H. DEAN, *Begging Questions: Street-Level Economic Activity and Social Policy Failure*, Bristol, Policy Press, 1999, pp. 203-218, p. 203.

<sup>70</sup> La ricostruzione proposta muove dalla tesi, relativa alla qualificazione giuridica dell'accattonaggio in Italia, di A. SIMONI, *La qualificazione giuridica della mendicizia dei minori rom tra diritto e politica*, in 1 *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, pp. 99-103.

<sup>71</sup> In Inghilterra, il partito neolaburista (*New Labour*) è stato al potere per tre legislature consecutive, dal 1997 al 2010. S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, *cit.*, p. 393.

<sup>72</sup> HOME OFFICE, *Tackling begging*, article last updated 03/12/2009, in <http://asb.homeoffice.gov.uk/members/article.aspx?id=7552>.

<sup>73</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, *cit.*, pp. 389, 391, 403.

<sup>74</sup> La SEU (acronimo di *Social Exclusion Unit*) è l'agenzia governativa centrale inglese che si occupa della lotta all'esclusione sociale. S. BODO, C. DA MILANO, S. MASCHERONI, *Periferie, cultura e inclusione sociale*, in 1 *Quaderni dell'Osservatorio*, 2009, in <http://www.fondazionecriplo.it/portal/upload/ent3/1/Quaderno1PeriferieWeb.pdf>, p. 123.

forza l'impatto negativo esercitato sull'intera società dall'accattonaggio e dalle altre attività di strada<sup>75</sup>:

*There are good reasons for aiming to end rough sleeping. [...] And rough sleeping is bad for the rest of society. [...] Many people feel intimidated by rough sleepers, beggars and street drinkers, and rough sleeping can blight areas and damage business and tourism*<sup>76</sup>.

Nell'ambito di questa linea politica dura e concentrata sul controllo sociale dei soggetti che vivono in strada, un'attenzione speciale è stata riservata all'accattonaggio, destinatario "privilegiato" di un'azione mirata da parte del governo centrale, in collaborazione con le autorità locali, in molte città inglesi<sup>77</sup>; come in passato la responsabilità del controllo dei mendicanti era ripartita tra lo Stato e le parrocchie, infatti, così ancora oggi tale responsabilità è ripartita tra il governo centrale e le autorità locali, quali sindaci e consigli comunali<sup>78</sup>.

Emblematico in tal senso l'episodio che, nel 2002, vide come protagonista Ray Mallon, un ex ispettore di polizia che, eletto sindaco di Middlesbrough, si impegnò a liberare la città dai mendicanti di strada in dodici mesi. A sostegno del proprio programma, il sindaco rese una dichiarazione che sintetizzava la posizione del governo sugli accattoni, definendoli criminali che danneggiano l'economia:

*our beggars are not homeless, they are criminals who affect retail in the town and affect the economy by putting people off coming here*<sup>79</sup>.

Nel contesto del programma politico neolaburista della tolleranza zero è stata quindi realizzata una lunga serie di specifici piani, campagne e interventi volti a contrastare la mendicizia, l'analisi dei quali rileva non tanto e non solo sotto il profilo tecnico-giuridico, quanto soprattutto sotto quello di *policy* relativo alla gestione del rapporto tra istituzioni e mendicanti. In particolare, tali iniziative,

---

<sup>75</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 393.

<sup>76</sup> SOCIAL EXCLUSION UNIT, *Rough Sleeping – Report by the Social Exclusion Unit*, London, Social Exclusion Unit, 1998, in [http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/social\\_exclusion\\_task\\_force/assets/publications\\_1997\\_to\\_2006/roughsleeping\\_full\\_report.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/social_exclusion_task_force/assets/publications_1997_to_2006/roughsleeping_full_report.pdf).

<sup>77</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 389.

<sup>78</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., p. 4.

<sup>79</sup> *Ivi*, p. 5.

realizzate sia dal governo centrale sia dalle amministrazioni locali, hanno rivolto agli accattoni peculiari misure coercitive, quali gli schemi di *diverted giving*<sup>80</sup>, accompagnate da un'ampia gamma di misure impositive, quali<sup>81</sup> *ASBOs*<sup>82</sup>, ingiunzioni civili<sup>83</sup> e sanzioni previste per i reati contro l'ordine pubblico<sup>84</sup>.

A titolo meramente esemplificativo, si ricorda l'*Anti-Social Behaviour Action Plan*, pubblicato dal Ministero degli Interni nell'ottobre 2003, che introdusse uno specifico piano d'azione diretto a ridurre l'accattonaggio e altre attività di strada, in quanto comportamenti anti-sociali, in trenta aree di intervento (*Criminal Justice Intervention Programme areas*). Tale piano mirava inoltre a far diminuire "in modo significativo" il numero dei mendicanti in cinque aree *trailblazers* ("pioniere")<sup>85</sup>, tre delle quali<sup>86</sup> si prefissavano l'obiettivo di una riduzione dell'accattonaggio addirittura del 60% entro il mese di marzo del 2005<sup>87</sup>.

Tra le varie strategie effettuate a livello locale in queste aree "pioniere", particolarmente significativa fu l'operazione *Loose Change*, messa in atto a Westminster nel febbraio 2004; campagna "tolleranza zero" contro l'accattonaggio, presentata dal Consiglio Comunale come azione diretta a colpire lo zoccolo duro dei recidivi al fine, propagandato come salvifico, di aiutarli e incoraggiarli a cambiare.

Durante questa operazione, condotta dal Consiglio Comunale congiuntamente con la *Metropolitan Police* (forza di polizia londinese), fu svolta una "verifica" dei senzatetto che prevedeva l'impiego delle telecamere di sorveglianza della polizia (tvcc), utilizzate in tale occasione per identificare i mendicanti aggressivi: ben ventisette persone furono arrestate per accattonaggio e, prima di essere rilasciate su cauzione, vennero prese loro le impronte digitali e dei campioni di DNA, come consentito dalla normativa che ha reso la mendicITÀ un reato *recordable* e

---

<sup>80</sup> Per l'analisi di queste misure si rimanda al paragrafo 3.1 del presente capitolo.

<sup>81</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 396.

<sup>82</sup> Per l'analisi di queste misure si rimanda al paragrafo 3.2.a del presente capitolo.

<sup>83</sup> Per l'analisi di queste misure si rimanda al paragrafo 3.2.b del presente capitolo.

<sup>84</sup> Per l'analisi di queste misure si rimanda al paragrafo 3.2.c del presente capitolo.

<sup>85</sup> Brighton, Bristol, Leeds, Camden e Westminster. S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 395. Vedi anche HOME OFFICE, *Together Tackling Anti-Social Behaviour: Action Plan*, London, Home Office, 2003, pp. 3, 17.

<sup>86</sup> Brighton, Bristol e Leeds. HOME OFFICE, *Together Tackling Anti-Social Behaviour*, cit., p. 17.

<sup>87</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 389, 395-396. Vedi anche HOME OFFICE, *Together Tackling Anti-Social Behaviour*, cit., pp. 3, 16-17.

*trigger*<sup>88</sup>; in proposito, il vicesegretario comunale affermò che l'operazione avrebbe agito da deterrente generale all'accattonaggio, e aggiunse che gli *ASBOs* sarebbero stati usati nei confronti dei mendicanti persistenti.

Significativa fu la decisa reazione all'operazione da parte di *Crisis*, emblematica di un modo di vedere i mendicanti non come dei criminali, ma come delle vittime, secondo una concezione diametralmente opposta rispetto a quella del governo e delle amministrazioni locali inglesi. L'associazione di sostegno ai senzatetto denunciò infatti che l'operazione servì solo a trattare come criminali persone in realtà altamente vulnerabili e bisognose di aiuto<sup>89</sup>:

*The vast majority of people who beg are homeless and all are vulnerable. What they desperately need is support to deal with their problems and find a route back into society [...] embarking on costly crackdowns is a waste of public money and also grossly demeaning to homeless people*<sup>90</sup>.

La risposta di *Crisis* a tale episodio mostra quindi in modo emblematico come, nella società pluralista contemporanea, l'accattonaggio continui a suscitare reazioni diametralmente opposte nella sfera pubblica e in quella privata<sup>91</sup>. Malgrado ciò, l'operazione *Loose Change* è stata solo una delle numerosissime strategie di *community safety* (sicurezza urbana)<sup>92</sup>, incentrate sul controllo di senzatetto e mendicanti, attuate in Inghilterra a livello locale sulla scia della linea dura adottata contro tali soggetti dal governo neolaburista<sup>93</sup>.

---

<sup>88</sup> Per l'analisi di questa normativa si rimanda al paragrafo 3.3 del presente capitolo.

<sup>89</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 396. Vedi anche F. STUBBS, *Council arrests homeless beggars*, in *The Independent on Sunday*, London, 29 February 2004, in <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/council-arrests-homeless-beggars-571601.html>; L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., pp. 6-7.

<sup>90</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., p. 7.

<sup>91</sup> *Ivi*, pp. 7, 12.

<sup>92</sup> In Inghilterra, a partire dalla svolta elettorale neolaburista del 1997, la *community safety* è stata posta in prima linea nelle attività dei governi locali. Nell'idea di *community safety* rientrano molti temi associati alla criminalità e alle inciviltà, visti però non soltanto in termini di prevenzione, ma in una prospettiva più ampia, di assicurazione sociale e di contrasto alla paura della criminalità e alle sue cause. Il termine "*community*" indica che non vi è un'unica soluzione, o un solo responsabile per la prevenzione, ma che le risorse e le responsabilità vanno integrate nel quadro di un approccio di cooperazione tra soggetti diversi. M. GIOVANNETTI, *Le politiche europee in materia di sicurezza urbana e prevenzione della criminalità*, in ANCI, CITTALIA, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, 2009, in [http://www.cittalia.it/images/file/Indagine\\_Oltre%20le%20ordinanze.pdf](http://www.cittalia.it/images/file/Indagine_Oltre%20le%20ordinanze.pdf), pp. 191-192, p. 194.

<sup>93</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 396.

L'Associazione di *Town Centre Management* (gestione dei centri città)<sup>94</sup> ha infatti riportato la realizzazione, in numerose città inglesi quali Manchester, Nottingham, Oxford, Derby e Middlesbrough, di molteplici iniziative anti-mendicizia comprensive di una vasta gamma di misure coercitive e impositive<sup>95</sup>.

In conclusione, si può affermare che il programma politico del precedente governo neolaburista, fermamente incentrato sul controllo sociale dei gruppi emarginati e svantaggiati, e in particolare dei mendicanti, si sia tradotto in una vera e propria “politica della coercizione e dell'imposizione”, che ha richiesto con forza più severi interventi e sanzioni penali per i comportamenti anti-sociali addebitabili a questi gruppi<sup>96</sup>. Questa strategia politica della tolleranza zero si è quindi traspota, sul piano legislativo-giurisprudenziale, tanto nella tendenza ad attribuire al fatto dell'accattonaggio qualificazioni giuridiche ulteriori rispetto a quella penalistica di cui al *Vagrancy Act*, quanto nella più recente evoluzione legislativa in materia di mendicizia; esigenze dettate entrambe dalla volontà di ricorrere a ulteriori e più severi strumenti sanzionatori per perseguire il fenomeno dell'accattonaggio.

Nei paragrafi seguenti prenderò singolarmente in esame le principali misure coercitive e impositive utilizzate nei confronti dei mendicanti in Inghilterra, a partire dalla presa di potere del precedente governo neolaburista.

### **3.1. Un esempio di misure coercitive: i piani di *diverted giving***

Una delle tecniche coercitive utilizzate, già nell'Inghilterra pre-neolaburista, per contrastare l'accattonaggio consiste negli schemi di *diverted giving* (elemosina “dirottata”). Benché il loro insuccesso sia stato ampiamente provato<sup>97</sup>, vale la pena soffermarsi ad esaminare questi schemi, in virtù della loro peculiarità.

Si tratta di piani che utilizzano varie forme di pubblicità<sup>98</sup> al fine di esortare la generalità dei soggetti a non dare l'elemosina direttamente ai mendicanti,

<sup>94</sup> Organizzazione non governativa nata con lo scopo di sostenere lo sviluppo dei centri urbani in Gran Bretagna. *Il Town Center Management in Gran Bretagna*, in <http://www.statigeneralicommercio.it/i-casi-internazionali/town-center-management/tcm-gran-bretagna/>.

<sup>95</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 396.

<sup>96</sup> *Ivi*, p. 391.

<sup>97</sup> Per l'analisi più approfondita di questo aspetto si rimanda al paragrafo 2 del capitolo seguente. *Ivi*, pp. 396, 403.

lasciando invece le proprie offerte in apposite *charity boxes* o *begging boxes* (cassette fisse per le elemosine), collocate strategicamente in luoghi stabiliti; le elargizioni raccolte in questo modo vengono destinate ad associazioni di beneficenza che si occupano di dare sostegno ai senzatetto, al fine di potenziare capacità d'intervento e risorse economiche di dette associazioni<sup>99</sup>.

Tali schemi sono stati oggetto di uno studio dettagliato, condotto da Joe Hermer, che riguarda, più precisamente, l'attuazione di un programma di *diverted giving* nella città di Winchester<sup>100</sup>.

Nel 1995, il numero dei mendicanti che infestavano il centro di Winchester era diventato così allarmante che venne istituito e incaricato di occuparsi della questione un apposito comitato, il quale propose come soluzione l'attuazione di un programma di *diverted giving* consistente nell'istallazione di cassette fisse per le offerte ai poveri in una serie di negozi<sup>101</sup>.

Questo programma doveva contribuire a ridurre il problema dell'accattonaggio, agevolando la polizia nel distinguere i mendicanti veri (realmente bisognosi e, quindi, meritevoli di aiuto) da quelli falsi (gli accattoni di professione o aggressivi). I primi, infatti, non avrebbero più avuto bisogno di chiedere l'elemosina in strada, in quanto avrebbero ricevuto assistenza dalle associazioni di beneficenza, finanziate dalle offerte raccolte nelle apposite cassette<sup>102</sup>. Pertanto, sarebbero rimasti a mendicare per strada solo coloro che non erano realmente bisognosi, cosicché per la polizia sarebbe stato più facile identificarli come falsi mendicanti e farli spostare altrove<sup>103</sup>.

Inoltre, secondo i suoi sostenitori, il progetto avrebbe alleviato il senso di colpa che si viene spesso a creare nei passanti davanti ad una mano tesa, sciogliendo il loro dilemma interiore se dare o no l'elemosina a chi la chiede. I donatori, infatti, avrebbero avuto la certezza che le loro offerte sarebbero andate a chi ne aveva veramente bisogno<sup>104</sup>.

---

<sup>98</sup> J. HERMER, *Policing Compassion, cit.*, pp. 206, 208-210. Vedi anche S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?, cit.*, p. 394.

<sup>99</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging, cit.*, p. 541.

<sup>100</sup> J. HERMER, *Policing Compassion, cit.*, pp. 203-218.

<sup>101</sup> *Ivi*, pp. 204-205.

<sup>102</sup> *Ivi*, p. 206.

<sup>103</sup> *Ivi*, pp. 206, 213, 214.

<sup>104</sup> *Ivi*, pp. 205, 206.

Al fine di pubblicizzare il programma, nei punti strategici del centro pedonale della città furono collocati dei poster, appositamente disegnati, che esortavano a non dare l'elemosina direttamente ai mendicanti e indicavano la cassetta delle offerte più vicina<sup>105</sup>.

L'operazione fu propagandata come un immenso successo finanziario, cosicché la città, lusingata anche dall'attenzione dei media a livello nazionale, decise di espandere il progetto in modo significativo, incaricando un apposito comitato di ridisegnare e rilanciare il programma per l'anno successivo. Nel far ciò, questo si focalizzò sulla costruzione di una vera e propria "estetica della compassione del pubblico"<sup>106</sup>; da una parte, infatti, ordinò delle nuove cassette per le offerte, più grandi e più sicure<sup>107</sup>, e dall'altra rinnovò la grafica dei poster pubblicitari, ritenendo quelli vecchi poco "invitanti". Per i nuovi poster, come rappresentazione del rinnovato programma di *diverted giving*, fu scelta l'immagine di due mani, una delle quali si muoveva verso l'altra in un gesto di aiuto, facendovi cadere delle monete; l'immagine era sormontata dal titolo "*make it count*" ("fai in modo che il tuo aiuto conti")<sup>108</sup>.

Benché già nel 1999 l'indagine svolta da J. Hermer avesse ampiamente dimostrato come piani simili si rivelassero in realtà non solo fallimentari, ma addirittura dannosi<sup>109</sup>, negli anni seguenti, schemi di *diverted giving* modellati sul prototipo del progetto Winchester, fortemente sostenuti dalla collettività, dalla polizia e dai commercianti, sono stati introdotti e attuati anche in altre città inglesi, come Liverpool, Brighton, Manchester<sup>110</sup>, Leeds, Holborn e Plymouth<sup>111</sup>.

A Liverpool, ad esempio, con il progetto *City Safe* (Città sicura)<sup>112</sup>, il Consiglio Comunale, in collaborazione con la polizia, il *Probation Service* (servizio di sorveglianza degli individui in libertà vigilata), le associazioni abitative e altri gruppi, ha cercato di rendere la città un luogo più sicuro e vivibile; e, nell'ambito di tale progetto, il Consiglio Comunale ha sostenuto una campagna pubblicitaria anti-accattonaggio mediante l'utilizzo di poster e volantini che raccomandavano al

---

<sup>105</sup> *Ivi*, p. 206.

<sup>106</sup> *Ivi*, p. 207.

<sup>107</sup> *Ivi*, p. 210.

<sup>108</sup> *Ivi*, pp. 207-210.

<sup>109</sup> *Ivi*, pp. 206, 213, 214.

<sup>110</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, cit., p. 541.

<sup>111</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 396.

<sup>112</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., p. 4.

pubblico di non elargire offerte ai mendicanti. A tal fine, la campagna adduceva due giustificazioni, una di ordine morale e una di ordine sociale. Affermava infatti che dare l'elemosina agli accattoni non solo è moralmente sbagliato, poiché li illude con false speranze, ma non è neanche nel loro interesse, in quanto li incentiva a continuare a mendicare per strada; negare loro l'elemosina, invece, li salva, poiché li obbliga ad affrontare le proprie responsabilità, conformarsi alle regole sociali e cercare il giusto tipo di aiuto. Tale campagna sosteneva inoltre che, in realtà, i mendicanti per la maggior parte non sono senz'altro, e anzi molti di loro hanno una sistemazione o un alloggio<sup>113</sup>.

Come si è detto, i piani di *diverted giving* rappresentano una particolare modalità di azione nei confronti della mendicizia.

La loro rilevanza, tuttavia, certo non è dovuta al fatto che rappresentano uno strumento di intervento innovativo. Al contrario, in questo senso essi non costituiscono affatto una novità<sup>114</sup>; a ben guardare, infatti, questi schemi non si discostano poi molto, *mutatis mutandis*, dalla previsione contenuta già nel decreto anti-accattonaggio del 1535<sup>115</sup> – e analizzata nel precedente capitolo di questa tesi – secondo cui l'unica forma lecita di elemosina era quella raccolta dai funzionari delle parrocchie in apposite ceste comuni, il cui ricavato era destinato esclusivamente all'assistenza dei poveri meritevoli, e non anche a quella degli indigenti abili al lavoro<sup>116</sup>.

L'elemento degno di nota riguardo ai programmi in questione, piuttosto, consiste nel modo in cui questi cercano di regolare l'atteggiamento della collettività nei confronti dei mendicanti, concentrandosi sul problema della compassione e tolleranza pubblica verso questi soggetti. Gli schemi di *diverted giving*, infatti, mirano a configurare la nozione di compassione pubblica in modo tale da rendere

---

<sup>113</sup> *Ivi*, pp. 4-5.

<sup>114</sup> J. HERMER, *Policing Compassion*, cit., p. 204.

<sup>115</sup> 27 H. VIII c. 25 (1535).

<sup>116</sup> W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834: Regulating the Working and Nonworking Poor*, in 30(1) *Akron Law Review*, 1996, pp. 73-128, p.96. Vedi anche J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants: a lecture, delivered to the members of the Salisbury Literary and Scientific Institution, at their request, on Monday, March 23, 1868*, Salisbury, Brown & Co., 1868, pp. 10-11; W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, London, Methuen & Co. Ltd., 1972, vol. IV, pp. 155-156, 392-393.

accettabile alla coscienza dei passanti lo spostamento coattivo degli accattoni ad opera della polizia<sup>117</sup>.

Ricerche ulteriori hanno confermato quanto già dimostrato da J. Hermer in ordine ai risultati inefficaci, e anzi nocivi, dei piani di *diverted giving*<sup>118</sup>; ciononostante, numerose città inglesi hanno perseverato nell'utilizzare questi programmi, che quindi hanno continuato ad essere attuati a livello locale, spesso col sostegno del governo<sup>119</sup>.

Non solo. Nel 2000 il governo ha addirittura lanciato un piano nazionale di *diverted giving*, la campagna anti-accattonaggio *Change a life* (Cambia una vita), che utilizzava la pubblicità mediatica per dissuadere la collettività dall'elargire l'elemosina direttamente nelle mani o nei cappelli degli accattoni, invitandola invece ad offrire il proprio tempo, denaro o contribuzioni di altro tipo alle quattro associazioni benefiche di assistenza ai senzatetto che partecipavano al progetto, onde avere la certezza che le offerte elargite sarebbero andate a chi ne aveva veramente bisogno<sup>120</sup>. Nel presentare la campagna in questione, infatti, fu rimarcata la sensazione di conflittualità interiore provata, nel trovarsi di fronte gli accattoni, dai membri della comunità, i quali si interrogano se i mendicanti sono davvero senzatetto<sup>121</sup> e bisognosi, o se invece chiedono l'elemosina solo per comprarsi la droga o l'alcol. Il dilemma fu così descritto dall'allora direttore della *Rough Sleepers Unit*<sup>122</sup>:

*Is this person homeless, in desperate need and begging simply to get by? Or do they have somewhere to live? Are they claiming benefits and begging for drink or drugs? No-one really knows the answer and no-one will never really know. What we do know is that there are more people out on the streets during the day than there are sleeping rough overnight*<sup>123</sup>.

<sup>117</sup> J. HERMER, *Policing Compassion*, cit., pp. 204, 205, 215.

<sup>118</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 401. Vedi anche P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, cit., p. 542.

<sup>119</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 396, 403.

<sup>120</sup> *Ivi*, p. 394.

<sup>121</sup> In realtà, ricerche sull'Inghilterra hanno dimostrato che la maggioranza degli accattoni sono senzatetto e dormono per strada (si tratta di problemi strettamente collegati). I risultati di queste indagini, quindi, sono in netto contrasto con la pubblicità utilizzata da alcune attuali strategie politiche centrali e locali dirette a ridurre l'accattonaggio, le quali affermano che i mendicanti in realtà non sono senzatetto. *Ivi*, pp. 400-401.

<sup>122</sup> L'RSU (acronimo di *Rough Sleepers Unit*) è l'agenzia governativa inglese che si occupa di ridurre il numero di *rough sleepers* (persone che dormono per strada). *Ivi*, p. 389.

<sup>123</sup> *Ivi*, p. 400.

### **3.2. Le misure impositive: le ulteriori qualificazioni giuridiche attribuite all'accattonaggio, la più recente evoluzione legislativa in materia di mendicizia e il conseguente utilizzo di ulteriori strumenti sanzionatori per perseguirla**

Come anticipato, il programma del precedente governo neolaburista, volto ad offrire risposte in termini di repressione al fenomeno dell'accattonaggio, si è contraddistinto per la volontà di ricorrere a ulteriori e più severi strumenti sanzionatori per contrastare tale fenomeno. L'obiettivo è stato perseguito mediante l'irrogazione, nei confronti dei mendicanti, di misure impositive altre rispetto a quelle già previste per tali soggetti dal *Vagrancy Act*<sup>124</sup>, come riformato dal *Criminal Justice Act* del 1982<sup>125</sup>.

Nei paragrafi seguenti offrirò un'analisi di tali misure impositive.

#### **3.2.a. La normativa di matrice neolaburista in materia di comportamenti anti-sociali: ASBOs e dispersal orders**

Negli ultimi anni, il dibattito parlamentare inglese sulla marginalità sociale è sfociato nell'introduzione di una legislazione in materia di comportamenti anti-sociali, la quale ben si spiega nel quadro della strategia politica neolaburista della tolleranza zero. In forza di tale legislazione, gli strumenti di intervento nei confronti dell'accattonaggio si sono significativamente evoluti, per quanto a mio avviso sarebbe in realtà più corretto parlare di preoccupante involuzione.

In particolare, con il *Crime and Disorder Act* del 1998<sup>126</sup>, su proposta dell'allora governo neolaburista, sono state introdotte nuove misure rilevanti: gli ASBOs (acronimo di *Anti-Social Behaviour Orders*), ordini-ingiunzione contro i comportamenti anti-sociali, la cui infrazione costituisce un reato punibile con la reclusione fino a cinque anni<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> 5 Geo. IV, c. 83 (1824).

<sup>125</sup> *Criminal Justice Act* 1982, c. 48, s. 70(1).

<sup>126</sup> *Crime and Disorder Act* 1998, c. 37, s. 1.

<sup>127</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, in S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T. F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*,

In breve, ai sensi della sezione 1 del *Crime and Disorder Act*, l'*ASBO* è un'ordinanza civile che il giudice può emettere, su richiesta di una “*relevant authority*” (espressione che, per espressa previsione legislativa, include le autorità locali, la polizia e i locatori sociali registrati<sup>128</sup>), nei confronti di ogni individuo, di età pari o superiore a 10 anni, responsabile di un “*anti-social behaviour*”, comportamento anti-sociale che la stessa disposizione definisce come condotta che causa o può causare ad altri “*harassment*” (disturbo), “*distress*” (molestia) o “*alarm*” (allarme); ai fini dell'emissione di una simile ordinanza, occorre inoltre che la stessa sia “*necessary*” (necessaria) per proteggere la collettività dalla commissione di ulteriori condotte anti-sociali da parte del responsabile<sup>129</sup>.

Gli *ASBOs* hanno carattere civile, pertanto non figurano tra i precedenti penali; tali ingiunzioni non sono infatti ordinanze di condanna dell'autore della condotta anti-sociale, in quanto tale condotta non costituisce necessariamente un atto criminale. Più precisamente, questi provvedimenti non hanno di per sé lo scopo di punire i soggetti responsabili di comportamenti anti-sociali, bensì quello di prevenire e impedire il ripetersi di simili condotte da parte dei loro autori; si prefiggono infatti l'obiettivo specifico di proteggere i cittadini da questi comportamenti, tutelandoli rispetto all'agire anti-sociale di taluni soggetti.

Tuttavia, secondo quanto giudizialmente affermato dalla *House of Lords*<sup>130</sup>, pur trattandosi di provvedimenti di natura civile, il *quantum* della prova necessario a convincere il giudice ad emettere tali ordinanze è equivalente allo standard probatorio, più elevato, richiesto nel processo penale (lo standard della prova “al di là di ogni ragionevole dubbio”). Ciò è dovuto al fatto che gli *ASBOs* possono

---

Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 152-174, pp. 158, 160.

<sup>128</sup> I locatori sociali registrati sono associazioni abitative senza scopo di lucro operanti nel settore dell'edilizia sociale inglese, la quale costituisce una delle principali aree di intervento del *Welfare State*. Il loro compito principale è fornire abitazioni a costo accessibile (i cd. “alloggi sociali” o “case popolari”) alle persone in emergenza abitativa e stato di bisogno. G. CAUDO, *Case a costi accessibili: l'evoluzione del social housing in Inghilterra*, in <http://host.uniroma3.it/progetti/lacasapossibile/housingsociale/Case%20a%20costo%20accessibile.pdf>, p. 3.

<sup>129</sup> P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 1967-1968. Vedi anche R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., pp. 159, 160, 162.

<sup>130</sup> R. (*McCann*) v. *Crown Court at Manchester* [2003] 1 A.C. 787.

avere ripercussioni anche molto serie per i loro destinatari, in quanto possono tradursi in provvedimenti fortemente restrittivi delle loro libertà individuali<sup>131</sup>.

Infatti, la durata minima di tali ordinanze è di due anni, ma può essere anche indefinita; e, in pratica, il loro contenuto si traduce in determinate restrizioni di orario o di luogo, veri e propri coprifuoco e proibizioni di frequentazione di determinate aree. Questi provvedimenti, che mirano a impedire ai loro destinatari la prosecuzione delle condotte anti-sociali, hanno quindi natura evidentemente inibitoria, in quanto l'*ASBO* diffida chi lo riceve dal compiere nuovamente il comportamento anti-sociale per cui è stato emesso. Oltretutto, sebbene si tratti di provvedimenti definiti di carattere civile e non penale, per espressa previsione della sopra citata sezione 1 del *Crime and Disorder Act*, la violazione di tali ordinanze costituisce un reato le cui conseguenze possono essere decisamente pesanti, secondo una procedura che i penalisti inglesi hanno definito come “criminalizzazione in due fasi”; se il destinatario dell'*ASBO* infrange le restrizioni in esso contenute, infatti, incorre in un illecito penale punibile non solo con una sanzione pecuniaria, ma anche con la detenzione in carcere fino a cinque anni<sup>132</sup>.

Quale risultato della pressante campagna governativa neolaburista volta ad enfatizzare e propagandare tali ordinanze, si è quindi registrato un utilizzo massiccio di *ASBOs* finalizzati a prevenire una vasta gamma di comportamenti ritenuti anti-sociali<sup>133</sup>. Quel che rileva particolarmente ai fini di questa tesi è che, tra tali comportamenti, è stata ricompresa la richiesta di elemosina, cosicché simili ordinanze sono state ampiamente utilizzate per contrastare la mendicizia, soprattutto persistente; le condotte coperte da questi provvedimenti, infatti, sono state spesso estese agli atti di accattonaggio, qualificati a tal fine come *anti-social behaviours*<sup>134</sup>. Dalla qualificazione della mendicizia come comportamento anti-

---

<sup>131</sup> P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, cit., pp. 1952-1961. Vedi anche S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 396.

<sup>132</sup> P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, cit., pp. 1952-1961. Vedi anche S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 396; R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., pp. 160, 162.

<sup>133</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., pp. 159, 160, 161.

<sup>134</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., pp. 4, 12. Vedi anche JUDICIAL STUDIES BOARD, *Anti-Social Behaviour Orders – A Guide for the Judiciary*, London, Judicial Studies Board, 2007, pp. 11-12, 52; R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., pp. 162-163.

sociale, idoneo in quanto tale a causare ad altri disturbo, molestia o allarme, è conseguita così la possibilità di comminare ai mendicanti *ASBOs* che li diffidano dal chiedere l'elemosina, ad esempio, per strada e/o nei centri commerciali. Parimenti, da tale qualificazione è conseguita la possibilità di sanzionare i mendicanti persistenti con la reclusione fino a cinque anni, tale è la pena prevista per chi agli *ASBOs* contravviene; ogni successivo atto di accattonaggio da parte di un mendicante destinatario di un *ASBO* rappresenta infatti una violazione dell'*ASBO* stesso, e integra pertanto il reato di cui alla sezione 1 del *Crime and Disorder Act*, soggiacendo al relativo regime sanzionatorio.

Dai rilievi svolti, emerge quindi in modo evidente la problematicità sostanziale delle ordinanze in parola, la violazione delle quali comporta un'ingiusta pena detentiva per un'attività che, benché di per sé non punita con la reclusione, proprio con la reclusione finisce per essere sanzionata in via "civile" sulla base delle conseguenze legislativamente previste dalla disposizione citata<sup>135</sup>; generando così una sovrapposizione del profilo "civilistico" con quello penalistico<sup>136</sup>.

La spirale legislativa della tolleranza zero si è quindi stretta ulteriormente con il *Police Reform Act* del 2002<sup>137</sup>; importante riforma che, con l'introduzione nel *Crime and Disorder Act* della nuova sezione 1(C)<sup>138</sup>, ha attribuito ai giudici penali il potere di emettere gli *ASBOs* – ricorrendone i presupposti – a seguito di sentenza penale di condanna, nei confronti appunto dei condannati. Si tratta dei cosiddetti *ASBOs on Conviction* o *CrASBOs* (acronimo di *Criminal ASBOs*), che si configurano come una sorta di misura accessoria rispetto alla pena comminata per il reato oggetto del giudizio penale<sup>139</sup>.

Ma non solo. Nel 2003, la strategia politica neolaburista improntata al controllo sociale dei mendicanti è emersa in modo ancor più evidente dal programma lanciato dall'allora Ministero degli Interni inglese, che prevedeva una serie di interventi appositamente diretti a contrastare i comportamenti anti-sociali, e in

---

<sup>135</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., pp. 3, 12. Vedi anche A. ASHWORTH, *What if imprisonment were abolished for property offences?*, cit., p. 4.

<sup>136</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 163.

<sup>137</sup> *Police Reform Act* 2002, c. 30.

<sup>138</sup> *Crime and Disorder Act* 1998, c. 37, s. 1C(2).

<sup>139</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., pp. 11-12. Vedi anche P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, cit., p. 1970; R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 159.

particolare la mendicITÀ<sup>140</sup>. Nel marzo 2003, in un *White Paper* (Libro bianco) sugli *anti-social behaviours*, documento governativo programmatico destinato a costituire la base per la legislazione futura<sup>141</sup>, l'allora Ministro degli Interni, David Blunkett, delineò infatti il suo progetto di combattere questi comportamenti, primo fra tutti l'accattonaggio<sup>142</sup>. È quindi nell'ambito di questo programma del Ministero degli Interni che si colloca l'*Anti-Social Behaviour Act* del 2003<sup>143</sup>, con cui, tra l'altro, sono stati estesi i poteri attribuiti alla polizia per reprimere i comportamenti anti-sociali.

Più precisamente, la sezione 30 dell'*Anti-Social Behaviour Act*<sup>144</sup> ha conferito alla polizia, nelle aree di sua competenza, il potere di emettere i *dispersal orders*, ordini di "dispersione" rivolti a gruppi di due o più persone la cui presenza o condotta in un determinato luogo pubblico abbia causato o avrebbe potuto causare ad altri, ad avviso della polizia, intimidazione, disturbo, allarme o molestia<sup>145</sup>; la mancata osservanza di un *dispersal order* costituisce un reato punibile con una multa e/o con la reclusione fino a tre mesi.

Ancora una volta, quel che rileva ai fini di questa tesi è che, qualificata la richiesta di elemosina come *anti-social behaviour*, la polizia ha ampiamente utilizzato il proprio potere di emettere *dispersal orders* nei confronti dei mendicanti, ritenuti gruppi dalla presenza o condotta anti-sociale, costringendoli così a spostarsi da determinate aree<sup>146</sup>; parimenti, da tale qualificazione è conseguita anche la possibilità di sanzionare i mendicanti che rifiutano di spostarsi altrove con la reclusione fino a tre mesi, tale è la pena prevista per chi viola i *dispersal orders*.

In conclusione, appare evidente come operazioni interpretative volte a ricondurre il fatto dell'accattonaggio sotto la qualificazione giuridica, non penalistica, di "comportamento anti-sociale" si siano tradotte nella possibilità – ampiamente

---

<sup>140</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 395.

<sup>141</sup> HOME OFFICE, *Respect and Responsibility – Taking a Stand Against Anti-Social Behaviour*, London, Home Office, 2003.

<sup>142</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., p. 5.

<sup>143</sup> *Anti-Social Behaviour Act* 2003, c. 38.

<sup>144</sup> *Anti-Social Behaviour Act* 2003, c. 38, s. 30(3, 4a).

<sup>145</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 13. Vedi anche P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, cit., pp. 654-655; R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 159.

<sup>146</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 13. Vedi anche P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, cit., pp. 654-655.

utilizzata – di assoggettare i mendicanti agli *ASBOs*<sup>147</sup>, ordinanze particolari e “ibride”<sup>148</sup> che, benché etichettate come preventive, si rivelano in realtà sostanzialmente punitive, considerato che alla loro inosservanza la normativa ricollega la sanzione penale detentiva<sup>149</sup>; operazioni simili si sono altresì tradotte nella possibilità di assoggettare i mendicanti ai *dispersal orders*<sup>150</sup>, ordini di polizia alla cui inosservanza la normativa ricollega ancora una volta la sanzione penale detentiva.

Ne consegue, a mio avviso, una chiara violazione del principio di supremazia del Parlamento, giacché nel 1982<sup>151</sup>, riformando sul punto il testo originario del *Vagrancy Act* del 1824, la volontà parlamentare ha espressamente escluso tale sanzione per le fattispecie criminose di mendicizia (semplice, persistente e invasiva) ivi previste; scelta che sarebbe correttamente modificabile solo in sede legislativa. L'applicazione al fatto dell'accattonaggio della normativa in materia di comportamenti anti-sociali, e in particolare l'irrogazione della pena detentiva ai mendicanti persistenti già destinatari di un *ASBO* e dello stesso trasgressori, nonché ai mendicanti inosservanti un *dispersal order*, collidono quindi in modo evidente, in spregio del principio di supremazia del Parlamento, con la riforma del regime sanzionatorio dei reati di mendicizia operata dal *Criminal Justice Act* del 1982. Infatti, benché ai sensi di questa legge tali reati non debbano più essere puniti con la reclusione (a prescindere, tra l'altro, da quante volte siano stati commessi), di fatto, mediante l'utilizzo strumentale della legislazione in materia di comportamenti anti-sociali, quando si tratta di mendicizia persistente il ventaglio delle sanzioni comminabili si apre e si colora di maggior afflittività<sup>152</sup>.

---

<sup>147</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., pp. 4, 12. Vedi anche JUDICIAL STUDIES BOARD, *Anti-Social Behaviour Orders*, cit., pp. 11-12, 52; R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., pp. 162-163.

<sup>148</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., pp. 158, 162-163.

<sup>149</sup> P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, cit., pp. 1952-1961. Vedi anche S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 396; R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 160.

<sup>150</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 13. Vedi anche P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, cit., pp. 654-655.

<sup>151</sup> *Criminal Justice Act* 1982, c. 48, s. 70(1).

<sup>152</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., pp. 3, 12. Vedi anche A. ASHWORTH, *What if imprisonment were abolished for property offences?*, cit., p. 4.

### ---. Un esempio pratico: il caso *R. v. Curtis Braxton*

Un esempio pratico dell'utilizzazione degli *ASBOs* come strumenti per contrastare l'accattonaggio è offerto dal caso *R. v. Curtis Braxton* (2004)<sup>153</sup>, vicenda processuale che fu originata da una serie di ripetute violazioni di un *Anti-Social Behaviour Order*.

L'imputato aveva ricevuto un *ASBO* ai sensi della sezione 1 del *Crime and Disorder Act*. Tale ordinanza, emessa dal giudice di pace su richiesta di un'autorità locale, gli proibiva di entrare nel centro della città per cinque anni, o di assumere in tale area un "*threatening, abusive, intimidating, insulting language or behaviour*" (linguaggio o comportamento minaccioso, ingiurioso, intimidatorio o offensivo) nei confronti di qualunque persona o proprietà.

Due mesi dopo, tuttavia, il destinatario dell'*ASBO* infranse il provvedimento in questione per ben due volte. Giudicato colpevole di due reati di violazione di un *ASBO* e condannato a quattro anni di detenzione in carcere, impugnò la sentenza di condanna.

In appello, la condanna fu ridotta a due anni; il giudice di seconda istanza, infatti, riformò la sentenza di primo grado, ritenendo che la pena detentiva da essa imposta fosse troppo lunga rispetto alle violazioni dell'*ASBO* commesse dal suo destinatario nel caso di specie.

In seguito, all'imputato fu concesso un permesso per uscire dal carcere. Poco dopo la scarcerazione provvisoria, tuttavia, commise nuovamente due violazioni dell'*ASBO*. Infatti, una telecamera di sorveglianza della polizia (tvcc) lo registrò mentre, per due giorni di fila, esercitava l'accattonaggio in modo aggressivo nel centro della città. Più precisamente, fu ripreso il primo giorno mentre cercava di fermare le persone, sbarrando loro la strada e reagendo violentemente se queste rifiutavano di dargli l'elemosina, e il secondo giorno mentre molestava una signora che gli aveva rifiutato un'offerta. In conseguenza di ciò, fu arrestato di nuovo e condotto alla stazione di polizia, dove sputò in faccia ad un agente.

Giudicato colpevole dei due reati di violazione dell'*ASBO* e del reato di aggressione all'agente di polizia, fu condannato a tre anni e nove mesi di

---

<sup>153</sup> *R. v. Curtis Braxton* [2005] 1 Cr. App. R. (S.) 36.

reclusione, di cui tre anni e mezzo per le violazioni dell'*ASBO* e i tre mesi consecutivi per il reato di aggressione<sup>154</sup>.

In seguito all'impugnazione anche di questa condanna da parte dell'imputato, la *Court of Appeal* pronunciò la sentenza *R. v. Curtis Braxton*. La particolare rilevanza di tale decisione è data dal suo valore doppiamente paradigmatico; questa pronuncia non solo offre una chiara definizione della finalità e degli effetti degli *ASBOs*, ma è anche indicativa di un preciso indirizzo della corte. Dalla sentenza, infatti, emerge chiaramente un orientamento giurisprudenziale favorevole, in caso di violazione di questi provvedimenti, all'irrogazione di pene detentive anche lunghe, se giustificate dalle circostanze del caso di specie<sup>155</sup>. Ne è pertanto conseguita la legittimazione giurisprudenziale della punibilità con la reclusione, per periodi consistenti, dell'accattonaggio aggressivo e ripetuto in violazione di un *ASBO*.

La corte, infatti, dichiarò che le gravi conseguenze degli *ASBOs*, quali la restrizione delle libertà del destinatario e le gravi sanzioni in caso di infrazione, sono giustificate dal fatto che la legge istitutiva di questi provvedimenti costituisce la risposta del Parlamento alla crescente preoccupazione collettiva nei confronti dei comportamenti anti-sociali. Più precisamente, le ordinanze in questione si prefiggono lo scopo specifico di tutelare la generalità dei soggetti da tali condotte; e l'inosservanza di questi provvedimenti costituisce un reato grave che i giudici sono legittimati a sanzionare severamente, di modo che il rigore delle sentenze di condanna rifletta la preoccupazione generale per i comportamenti anti-sociali. Tale principio fu affermato con forza dal giudice Leveson:

*It is undeniable that this represents a serious infringement upon the liberty of the applicant, not only because it represents a restriction of his right of free movement, but also because breach constitutes a criminal offence punishable with a term of up to five years' imprisonment, which is greater than the maximum penalty which could be imposed for offences which might otherwise be reflected within the terms of the order. It is, however, a response by Parliament to the increasing concern about the impact on the public of*

---

<sup>154</sup> JUDICIAL STUDIES BOARD, *Anti-Social Behaviour Orders*, cit., p. 58.

<sup>155</sup> S. COLLINS, R. CATTERMOLE, *Anti-Social Behaviour and Disorder: Powers and Remedies*, London, Sweet & Maxwell, 2006, p. 524.

*antisocial behaviour in its many constituent forms. It follows that this concern must be reflected in the sentences which the court imposes for breach of the order*<sup>156</sup>.

Riguardo al caso di specie, la *Court of Appeal* confermò la condanna di primo grado<sup>157</sup>, ritenendo che la lunga pena detentiva da essa imposta fosse adeguata, tenuto conto delle ripetute violazioni dell'*ASBO* commesse dal colpevole e del serio pericolo che egli costituiva per i membri della collettività. A parere della corte, il fatto che l'imputato avesse complessivamente infranto l'ordinanza ben quattro volte (anche in seguito alla scarcerazione successiva alla precedente condanna per violazioni dello stesso *ASBO*) significava infatti che egli non aveva capito la natura o gli effetti dell'ordine emesso nei suoi confronti, e conseguentemente implicava il bisogno della comunità di essere protetta da tale individuo. Come dichiarò il giudice Leveson:

*Unfortunately, the applicant still does not appear to understand the nature or effect of the order made against him. The antisocial behaviour order is specifically designed to protect the public from frequent and distressing repeated misbehaviour of the type which is the subject of this order; and the applicant was indeed committing a serious criminal offence [...]. He acted in deliberate breach of that order not once but twice (which led to the four-year term, reduced to two years) and yet again twice more within weeks of his release from that prison sentence. He must understand that what he might consider as trivial in his case, because of the persistence of his conduct, is now treated seriously, specifically to protect the public. It is thus vital that he address this issue and his behaviour in public if he is to avoid further conflict with the law. [...] when reducing the first sentence, the Court of Appeal had considered the applicant 'a menace [...] and a serious danger to members of the public' [...]. We agree that the public are entitled to be protected from this applicant*<sup>158</sup>.

### **3.2.b. Le *injunctions* previste dal *Local Government Act***

Oltre agli *ASBOs*, un ulteriore strumento per combattere l'accattonaggio è costituito dalle *injunctions* (ingiunzioni) previste dalla sezione 222 del *Local*

<sup>156</sup> *R. v. Curtis Braxton* [2005] 1 Cr. App. R. (S.) 36.

<sup>157</sup> JUDICIAL STUDIES BOARD, *Anti-Social Behaviour Orders, cit.*, p. 58.

<sup>158</sup> *R. v. Curtis Braxton* [2005] 1 Cr. App. R. (S.) 36.

*Government Act* del 1972<sup>159</sup>, come emendata dall'*Anti-Social Behaviour Act* del 2003<sup>160</sup>.

Ai sensi di tale disposizione, le autorità locali possono richiedere al giudice di emettere ingiunzioni contro i comportamenti idonei ad arrecare ad altri “*nuisance*” (fastidio) o “*annoyance*” (seccatura); inoltre, possono anche chiedere al giudice di anettere all’ingiunzione il potere di arresto, il che viene concesso solo se la condotta oggetto dell’ordine consiste nell’uso della violenza, o se sussiste un significativo pericolo di danno fisico, psicologico o emotivo<sup>161</sup>.

Come gli *ASBOs*, anche queste misure hanno carattere civile (e non penale), e come gli *ASBOs*, mirano a prevenire e impedire il ripetersi dei comportamenti per cui sono state emesse; esse, infatti, hanno natura inibitoria, in quanto contengono restrizioni che diffidano chi le riceve dal compiere nuovamente il comportamento per cui sono state emesse.

Inoltre, come la violazione degli *ASBOs*, anche la violazione di questi provvedimenti è sanzionabile con la reclusione, anche se per un periodo più breve; la mancata osservanza dell’ingiunzione da parte del suo destinatario costituisce infatti un’ipotesi di *contempt of court* (oltraggio alla corte), che è punibile, tra le altre sanzioni, non solo con una multa, ma anche con la detenzione in carcere fino a due anni.

Pur essendo in un certo senso superate in seguito all’uso estensivo degli *ASBOs*, rispetto ai quali presentano i vari elementi di affinità suesposti, le ingiunzioni previste da questa disposizione continuano tuttavia ad essere utilizzate, specialmente quando il comportamento che si vuole prevenire o di cui si vuole impedire la continuazione è ritenuto sì grave, ma non tanto grave da integrare quella condotta – idonea a causare ad altri “*harassment*”, “*distress*” o “*alarm*” – che, sola, consente l’adozione degli *ASBOs*. A consentire l’adozione delle ingiunzioni ai sensi della sezione 222 del *Local Government Act*, infatti, è sufficiente la sussistenza della più lieve condotta idonea ad arrecare ad altri “*nuisance*” o “*annoyance*”<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> *Local Government Act* 1972, c. 70, s. 222.

<sup>160</sup> *Anti-Social Behaviour Act* 2003, c. 38, s. 91.

<sup>161</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 13.

<sup>162</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., pp. 2-3, 4.

Come si è appena detto, quindi, le ingiunzioni previste da questa disposizione hanno lo scopo di prevenire una serie di comportamenti definiti come idonei ad arrecare ad altri “fastidio” o “seccatura”. Tra tali comportamenti è stato ricompreso, in particolare, l'accattonaggio persistente; di talché, oltre agli *ASBOs*, anche le *injunctions* vengono utilizzate per contrastarlo. In pratica, pertanto, come l'impiego degli *ASBOs*, così anche l'applicazione delle ingiunzioni consente di punire i mendicanti persistenti con la detenzione in carcere; sanzione, quest'ultima, che il *Criminal Justice Act* del 1982<sup>163</sup> aveva espressamente escluso per la mendicizia, quand'anche persistente<sup>164</sup>.

### ---. Un esempio pratico: il caso *Manchester City Council v. Hockey*

Caso emblematico di utilizzo di queste ingiunzioni come misure per affrontare il problema dell'accattonaggio è la sentenza *Manchester City Council v. Hockey* (2003)<sup>165</sup>. Tale decisione sanzionò un mendicante persistente con la reclusione, attirando così l'attenzione pubblica a causa dell'enorme pubblicità che circondò la vicenda.

Il convenuto, Leonard Hockey, un tossicodipendente che chiedeva l'elemosina per comprarsi la droga, nei dodici mesi precedenti era stato arrestato per accattonaggio (non violento, né intimidatorio) ben novantasette volte.

La corte, invece di dichiarare il convenuto colpevole del reato di mendicizia persistente di cui al *Vagrancy Act*<sup>166</sup>, sanzionandolo conseguentemente – in forza della sezione 70 del *Criminal Justice Act*<sup>167</sup> – al pagamento di una multa non eccedente il livello tre della scala standard britannica, emise nei suoi confronti un'ingiunzione, ai sensi della sezione 222 del *Local Government Act*<sup>168</sup>, che gli proibiva di chiedere l'elemosina nel centro della città per due anni. La corte ritenne, infatti, che un'imposizione del genere fosse l'unico modo per impedire a

---

<sup>163</sup> *Criminal Justice Act* 1982, c. 48, s. 70(1).

<sup>164</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., pp. 2-4. Vedi anche R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 13.

<sup>165</sup> *Manchester City Council v. Hockey*, 11 August 2003.

<sup>166</sup> 5 Geo. IV, c. 83, s. 4 (1824).

<sup>167</sup> *Criminal Justice Act* 1982, c. 48, s. 70(1).

<sup>168</sup> *Local Government Act* 1972, c. 70, s. 222.

Hockey di continuare a praticare l'accattonaggio, attività reputata socialmente non rispettabile. Come dichiarò il giudice Holman:

*[begging is] not seen as socially respectable and imposing an injunction was seen as the only way of preventing Leonard Hockey from begging*<sup>169</sup>.

Hockey impugnò tale sentenza, ma il processo non proseguì in secondo grado poiché l'appellante, trovato nuovamente a chiedere l'elemosina in violazione dell'ingiunzione ricevuta, fu rinchiuso nel penitenziario della città, dove morì prima della data fissata per l'udienza di appello<sup>170</sup>.

### **3.2.c. La mendicizia aggressiva come reato contro l'ordine pubblico**

Come correttamente sostenuto già nel 1990 dai sostenitori della *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill* durante il relativo dibattito parlamentare<sup>171</sup>, le sezioni 4 e 5 del *Public Order Act* del 1986<sup>172</sup> costituiscono un ulteriore strumento legislativo utilizzabile per perseguire l'accattonaggio qualora esso si riveli aggressivo (*aggressive begging*)<sup>173</sup>. Questo particolare tipo di mendicizia, infatti, se integra gli estremi dei reati contro l'ordine pubblico previsti da tali disposizioni, può essere punito anche con le sanzioni comminabili per gli illeciti penali ivi previsti.

Più precisamente, la sezione 4 del *Public Order Act*<sup>174</sup> prevede il reato di “*fear or provocation of violence*” (minaccia o istigazione alla violenza).

Ai sensi di questa disposizione, è colpevole di tale reato chiunque faccia uso nei confronti di un'altra persona di “*threatening, abusive or insulting words or behaviour*” (parole o comportamenti minacciosi, ingiuriosi o offensivi)<sup>175</sup>, oppure

<sup>169</sup> *Manchester City Council v. Hockey*, 11 August 2003, citato da L. CHARLESWORTH, *Readings of begging, cit.*, p. 2.

<sup>170</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging, cit.*, pp. 2-4.

<sup>171</sup> *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*, *H.L. Deb. 11 December 1990, cit.*

<sup>172</sup> *Public Order Act 1986*, c. 64.

<sup>173</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging, cit.*, p. 12. Vedi anche *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*, *H.L. Deb. 11 December 1990, cit.*

<sup>174</sup> *Public Order Act 1986*, c. 64, s. 4.

<sup>175</sup> Il *Public Order Act* del 1986 utilizza l'espressione “parole o comportamenti minacciosi, ingiuriosi o offensivi”, senza tuttavia definirla; la giurisprudenza ha quindi stabilito che a tali

distribuisca o esponga ad un'altra persona scritti, cartelli o altre visibili rappresentazioni che siano minacciosi, ingiuriosi o offensivi, con l'intento di far credere a tale persona che un male futuro ed ingiusto sarà arrecato a lei o ad altri, oppure di istigare quella persona o altri alla violenza.

Tale reato può essere commesso sia in un luogo pubblico che in un luogo privato. Tuttavia, non vengono integrati gli estremi della fattispecie in questione qualora suddetti comportamenti, parole o rappresentazioni siano manifestati all'interno di un'abitazione, e l'altra persona si trovi all'interno della stessa o di altra abitazione. Le persone giudicate colpevoli di questo reato sono sanzionate con la reclusione fino a sei mesi e/o con una multa non eccedente il livello cinque della scala standard britannica (£5,000)<sup>176</sup>.

La sezione 5 del *Public Order Act*<sup>177</sup>, inoltre, prevede il reato di “*harassment, alarm or distress*” (disturbo, allarme o molestia).

Ai sensi di questa disposizione, è colpevole di tale reato chiunque faccia uso di “*threatening, abusive or insulting words or behaviour*” (parole o comportamenti minacciosi, ingiuriosi o offensivi)<sup>178</sup>, o di comportamenti contrari all'ordine pubblico, oppure esponga scritti, cartelli o altre visibili rappresentazioni che siano minacciosi, ingiuriosi o offensivi, qualora tali parole, comportamenti o rappresentazioni siano idonei a provocare “*harassment*” (disturbo), “*alarm*” (allarme) o “*distress*” (molestia)<sup>179</sup> nelle persone che possono assistervi.

Come la fattispecie penale prevista dalla sezione precedente, anche questo reato può essere commesso sia in un luogo pubblico che in un luogo privato. E anche in questo caso non vengono integrati gli estremi della fattispecie in questione qualora detti comportamenti, parole o rappresentazioni siano manifestati all'interno di un'abitazione, e l'altra persona si trovi all'interno della stessa o di altra abitazione.

---

aggettivi debba essere attribuito il loro significato comune. P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice, cit.*, pp. 654-655.

<sup>176</sup> *Ivi*, pp. 652-655. Vedi anche R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging, cit.*, p. 12.

<sup>177</sup> *Public Order Act 1986*, c. 64, s. 5.

<sup>178</sup> *Sub nota* 175.

<sup>179</sup> La giurisprudenza ha stabilito che, ai fini di questa disposizione, diversamente dalla “molestia”, il “disturbo” non richiede un turbamento o sconvolgimento emotivo; esso, tuttavia, deve essere reale e non di poco conto. P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice, cit.*, p. 661.

Le persone giudicate colpevoli di questo reato sono sanzionate con una multa non eccedente il livello tre della scala standard britannica (£1,000)<sup>180</sup>.

In conseguenza di ciò, ogniqualvolta la mendicizia abbia i requisiti richiesti dalle sezioni 4 e 5 del *Public Order Act*, e sia quindi caratterizzata da un “*threatening, abusive or insulting behaviour*”, è sanzionabile ai sensi di tali disposizioni<sup>181</sup>.

### **3.2.d. La mendicizia di strada come reato di “ostruzione di strada”**

Tra gli strumenti legislativi utilizzabili per perseguire l'accattonaggio di strada, anche non aggressivo, figura inoltre l'*Highways Act* del 1980<sup>182</sup>.

In forza di questa legge, chiunque per strada ostruisca deliberatamente il libero passaggio è punito con una multa non eccedente il livello tre della scala standard britannica (£1000). Se successivamente il condannato persevera nell'ostruire la strada, la corte può imporgli un ordine di rimozione, la mancata inosservanza del quale è sanzionata con una multa non eccedente il livello cinque della scala standard britannica (£5000)<sup>183</sup>.

### **3.3. L'ampliamento del regime sanzionatorio dei reati di mendicizia semplice e persistente con la normativa in materia di *recordable* e *trigger offences***

Come si è già detto, il programma politico neolaburista lanciato nel 2003 dall'allora Ministero degli Interni inglese prevedeva una serie di interventi appositamente diretti a contrastare i comportamenti anti-sociali, e in particolare l'accattonaggio<sup>184</sup>. Nel *White Paper* sugli *anti-social behaviours* del marzo 2003, l'allora Ministro degli Interni, David Blunkett, delineò infatti il suo progetto di combattere questi comportamenti; progetto che includeva dichiaratamente il

---

<sup>180</sup> *Ivi*, pp. 659-661. Vedi anche R. DAVIES, S. Waite, *Drugs Use and Begging*, *cit.*, p. 12.

<sup>181</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, *cit.*, p. 12. Vedi anche *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*, 11 December 1990, *cit.*

<sup>182</sup> *Highways Act* 1980, c. 66.

<sup>183</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, *cit.*, p. 13.

<sup>184</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, *cit.*, p. 395.

proposito di rendere la mendicizia un reato registrabile<sup>185</sup>. È quindi nell'ambito di questo programma del Ministero degli Interni che si colloca il *National Police Records (Recordable Offences) (Amendment) Regulations* del 2003<sup>186</sup>. Si tratta, segnatamente, di legislazione secondaria, fonte di produzione governativa in forza della quale, dal 2003, le fattispecie penali di mendicizia semplice e persistente sono diventate reati registrabili; con conseguente possibilità per la polizia di registrare informazioni dettagliate relative ai mendicanti nel *Police National Computer*, e per le corti di imporre a tali soggetti sentenze di condanna a misure alternative (o di comunità), inclusi i *Drug Treatment and Testing Orders*<sup>187</sup>.

Più precisamente, ai sensi del *National Police Records (Recordable Offences) Regulations* del 2000<sup>188</sup>, come modificato dal *National Police Records (Recordable Offences) (Amendment) Regulations* del 2003, a partire dal 1° dicembre 2003, data di entrata in vigore di suddetto emendamento, le fattispecie criminose di mendicizia semplice (*begging*) e persistente (*persistent begging*), già illeciti penali previsti, rispettivamente, dalle sezioni 3 e 4 del *Vagrancy Act* del 1824<sup>189</sup>, sono stati inclusi nella categoria delle *recordable offences* (reati registrabili)<sup>190</sup>, che la legge definisce come “reati per i quali la polizia è autorizzata a tenere registri nazionali dei trasgressori”<sup>191</sup>.

Ciò significa che, trattandosi di reati registrabili, le condanne per mendicizia semplice e persistente sono verbalizzate nel *PNC* (acronimo di *Police National Computer*) come parte della fedina penale delle persone giudicate colpevoli di tali reati. Il *PNC* è l'archivio informatico della polizia inglese utilizzato da tutte le forze di pubblica sicurezza dello stato; all'interno di questa banca dati nazionale computerizzata, sono inoltre registrate e conservate anche informazioni dettagliate di tipo identificativo, quali impronte digitali e profili genetici, relative tanto alle persone condannate quanto a quelle anche solo arrestate e trattenute per mendicizia

---

<sup>185</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging, cit.*, p. 5.

<sup>186</sup> SI 2003/2823, s. 2.

<sup>187</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?, cit.*, pp. 389, 395.

<sup>188</sup> SI 2000/1139.

<sup>189</sup> 5 Geo. IV, c. 83 (1824).

<sup>190</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging, cit.*, p. 5. Vedi anche R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging, cit.*, p. 11.

<sup>191</sup> A. SCARCELLA, *L'acquisizione coattiva dei dati biologici*, relazione svolta in seno all'incontro di studio *I mezzi di ricerca della prova* organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 2008, in <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/15578.pdf>, p. 66.

semplice o persistente<sup>192</sup>. Sulla base del fatto che si tratta di reati registrabili, la polizia ha infatti il potere di raccogliere coattivamente le impronte digitali e i campioni biologici non invasivi da persone condannate per tali fattispecie, nonché il potere di conservare le impronte e i campioni suddetti, una volta raccolti<sup>193</sup>. Oltretutto, successivamente è stato attribuito alla polizia l'ulteriore potere di raccogliere coattivamente impronte digitali e campioni biologici non invasivi anche da persone semplicemente arrestate e trattenute in una stazione di polizia per mendicizia semplice o persistente, sempre sulla base del fatto che si tratta di *recordable offences*<sup>194</sup>.

L'intervenuta "registrabilità" di tali fattispecie comporta inoltre una conseguenza ulteriore rispetto a quelle sopraelencate. Tale conseguenza consiste nell'applicabilità di *community sentences* agli illeciti in questione, che quindi possono essere puniti anche con questo tipo di sanzione, in alternativa alla multa prevista dalla sezione 70 del *Criminal Justice Act* del 1982<sup>195</sup>. Più precisamente, si tratta di sentenze di condanna a misure alternative (o di comunità)<sup>196</sup> che possono essere imposte dalle corti, ai sensi del *Criminal Justice Act* del 2003<sup>197</sup>, qualora queste ritengano che il reato sia abbastanza grave da giustificarle. Tali misure mantengono il condannato nella comunità e implicano una certa restrizione della sua libertà (attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi). Queste sentenze, infatti, obbligano il destinatario a seguire un determinato comportamento consistente in un "programma di trattamento"; tra i programmi che le corti

---

<sup>192</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 11. Vedi anche A. SCARCELLA, *L'acquisizione coattiva dei dati biologici*, cit., p. 66; S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, pp. 389, 395, 397.

<sup>193</sup> Quando si tratta di persone condannate per taluno dei reati registrabili, la polizia ha il potere di rilevare le impronte digitali e di effettuare prelievi non invasivi di campioni biologici da tali persone. Inoltre, la polizia è autorizzata non solo a raccogliere i campioni, ma anche a conservare sia questi che i profili genetici da essi estratti. Suddetti campioni e profili sono raccolti nella banca dati nazionale genetica inglese (*NDNAD*, acronimo di *National DNA Database*); successivamente, ogni profilo contenuto in questa banca dati del DNA viene segnalato al *PNC*. A. SCARCELLA, *L'acquisizione coattiva dei dati biologici*, cit., p. 66.

<sup>194</sup> La polizia ha il potere di raccogliere coattivamente le impronte digitali e i campioni biologici non invasivi anche da persone semplicemente arrestate e trattenute in una stazione di polizia per un reato registrabile. L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., p. 5.

<sup>195</sup> *Criminal Justice Act* 1982, c. 48, s. 70(1).

<sup>196</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 395, 402. Vedi anche R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 11.

<sup>197</sup> *Criminal Justice Act* 2003, c. 44.

possono imporre ai condannati rientrano anche i trattamenti, sotto il controllo di personale qualificato, per problemi di salute mentale, alcol e droga<sup>198</sup>.

Recentemente, varie ricerche hanno sottolineato l'esistenza di uno stretto collegamento tra il fenomeno dell'accattonaggio e l'abuso di stupefacenti, considerato una delle cause principali della mendicizia. Molto spesso, infatti, i mendicanti sono tossicodipendenti che chiedono l'elemosina per comprarsi la droga<sup>199</sup>. La duplicità del problema in questione ha indotto il legislatore inglese a prevedere ulteriori strumenti di intervento nei confronti dell'accattonaggio associato all'abuso di stupefacenti.

In primo luogo, come si è appena detto, il fatto che i reati di mendicizia semplice e persistente siano diventati registrabili comporta, tra le altre conseguenze, l'applicabilità a queste fattispecie di sentenze di condanna a misure alternative (o di comunità). Tra i trattamenti per problemi di droga che queste sentenze possono imporre ai condannati, è incluso il *Drug Treatment and Testing*; di conseguenza, alle fattispecie di mendicizia semplice e persistente, in quanto *recordable offences*, sono applicabili, tra l'altro, anche i *DTTOs* (acronimo di *Drug Treatment and Testing Orders*)<sup>200</sup>, nuove misure che, al momento della loro introduzione, un funzionario dell'allora Ministero degli Interni dichiarò assolutamente necessarie per costringere i senz'altro tossicodipendenti a sottoporsi al trattamento per problemi di droga<sup>201</sup>.

Il *DTTO*, la cui durata va da un minimo di sei mesi ad un massimo di tre anni, è un ordine del giudice che obbliga il condannato a sottoporsi non solo al trattamento in istituti appositi per il suo problema di droga, ma anche a regolari controlli delle urine che il giudice ha il potere di monitorare al fine di verificare i

---

<sup>198</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 11. Vedi anche P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, cit., pp. 2171, 2176-2177; MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Misure alternative o di comunità*, in [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_2.wp?jsessionid=0A9AB1F5095CB4B40EB7C0567C95E4C8.aipAL01](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_2.wp?jsessionid=0A9AB1F5095CB4B40EB7C0567C95E4C8.aipAL01).

<sup>199</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 401. Vedi anche R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 9.

<sup>200</sup> Nuovo tipo di *community sentence* introdotto dal *Crime and Disorder Act* del 1998, che ha attribuito al giudice il potere di imporre un *DTTO*, solo o congiunto ad altra misura alternativa, ai soggetti, di età pari o superiore a sedici anni, dal giudice giudicati colpevoli e ritenuti tossicodipendenti. R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., p. 12.

<sup>201</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 389, 395.

progressi del soggetto nella disintossicazione<sup>202</sup>. Tali provvedimenti mirano infatti sia a perseguire che a curare i tossicodipendenti condannati, prefiggendosi il duplice scopo di far diminuire o cessare l'uso di droga da parte dei loro destinatari, e di ridurre l'elevato numero dei crimini ad esso correlati<sup>203</sup>.

Dal 2004, inoltre, le fattispecie penali di mendicizia semplice e persistente sono diventate anche *trigger offences* (letteralmente, "reati grilletto") ai sensi del *Criminal Justice and Court Services Act* del 2000<sup>204</sup>, come modificato dal *Criminal Justice and Court Services Act 2000 (Amendment) Order* del 2004<sup>205</sup>, entrato in vigore il 27 Luglio 2004<sup>206</sup>.

In conseguenza di ciò, le persone arrestate e trattenute per suddetti reati possono essere sottoposte al test antidroga, allo scopo di effettuare il quale, la polizia ha il potere di prelevare da tali soggetti campioni di urina, o campioni non invasivi come capelli o saliva; inoltre, ai reati di mendicizia semplice e persistente sono applicabili anche i *DAOs* (acronimo di *Drug Abstinence Orders*), ordini del giudice che obbligano il destinatario a non fare uso di droga e a sottoporsi a controlli regolari. Il tutto sulla base del fatto che si tratta di *trigger offences*, reati che, per le loro caratteristiche, sono considerati idonei a causare, e anzi innescanti, altri reati<sup>207</sup>.

#### **4. L'attuale governo di coalizione: tempo di cambiamenti? In particolare, la *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill* del 2013: odierna proposta di riforma degli *ASBOs***

Nonostante il cambio di governo recentemente avvenuto in Inghilterra<sup>208</sup>, il quadro

<sup>202</sup> *Ivi*, pp. 395, 402. Vedi anche P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, cit., p. 2176.

<sup>203</sup> Non solo l'accattonaggio, ma anche molti altri reati sono commessi da persone che fanno uso di droga al fine di "finanziare" la propria tossicodipendenza.

<sup>204</sup> *Criminal Justice and Court Services Act* 2000, c. 43.

<sup>205</sup> SI 2004/1892.

<sup>206</sup> *Criminal Justice and Court Services Act 2000 (as amended by SI 2004/1892)*, c. 43 sch. 6 par. 4.

<sup>207</sup> R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging*, cit., pp. 13-14.

<sup>208</sup> Alle elezioni politiche del 2010, il partito conservatore (*Tory*) è risultato vincitore, senza tuttavia riuscire ad ottenere la maggioranza assoluta necessaria per governare; è stato quindi costretto a creare un governo di coalizione, guidato dal proprio leader David Cameron, insieme con il partito dei liberaldemocratici.

giuspolitico applicabile e applicato al fatto dell'accattonaggio resta ad oggi sostanzialmente immutato; ai mendicanti continuano infatti ad essere attualmente rivolte le medesime misure coercitive e impositive tanto enfatizzate dal precedente governo neolaburista.

In particolare, piani di *diverted giving* continuano ad essere attuati per contrastare l'accattonaggio in svariate città inglesi, come Winchester<sup>209</sup>, Cambridge<sup>210</sup> e il distretto di Victoria nel centro di Londra<sup>211</sup>; in quest'ultimo caso, tra l'altro, con il sostegno dichiarato dell'attuale governo di coalizione, presente al lancio del progetto nella persona del Ministro per le Amministrazioni locali, Grant Shapps<sup>212</sup>. Allo stesso modo, sulla scia della politica neolaburista della tolleranza zero verso i mendicanti, nei confronti di tali soggetti continuano ad essere utilizzate le plurime misure impositive descritte nei precedenti paragrafi, e in particolare gli *ASBOs* e le ingiunzioni, come dimostrano tra l'altro i più recenti fatti di cronaca<sup>213</sup>.

In tale contesto, unico elemento degno di nota è il tuttora aperto dibattito parlamentare inglese in materia, ancora una volta, di comportamenti anti-sociali.

Più precisamente, nel 2011 il nuovo governo di coalizione, poco dopo l'insediamento, ha annunciato pubblicamente la volontà di abbandonare gli *ASBOs* in quanto troppo lesivi delle libertà individuali, proponendo la loro sostituzione con nuove, diverse ordinanze<sup>214</sup>. Tale volontà è sfociata da ultimo nella *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill*<sup>215</sup>, recentissima *Government Bill* (proposta di legge di iniziativa governativa) presentata il 9 maggio 2013 alla

---

<sup>209</sup> ATCM ASSOCIATION OF TOWN CENTRE MANAGEMENT, *Street Operations: Beggars, Rough Sleepers and the Homeless. Good Practice Guide*, 2011, in [https://www.atcm.org/atcm-uploads/DOCS/578-Street\\_Operations\\_-\\_Beggars](https://www.atcm.org/atcm-uploads/DOCS/578-Street_Operations_-_Beggars).

<sup>210</sup> CAMBRIDGE CITY COUNCIL, *Campaign advises donors to give to charities, not to people begging*, 2012, in <https://www.cambridge.gov.uk/campaign-advises-donors-give-charities-not-people-begging>.

<sup>211</sup> VICTORIA BID, *Diverted Giving changes lives*, in <http://www.victoriabid.co.uk/wp-content/uploads/2012/09/VBID-Diverted-Giving-brochure.pdf>.

<sup>212</sup> CIVILSOCIETY, *New scheme to combat street begging launched*, 2011, in [http://www.civilsociety.co.uk/fundraising/news/content/8077/new\\_scheme\\_to\\_combat\\_street\\_begging\\_launched?topic=&print=1](http://www.civilsociety.co.uk/fundraising/news/content/8077/new_scheme_to_combat_street_begging_launched?topic=&print=1).

<sup>213</sup> BIRMINGHAM COMMUNITY SAFETY PARTNERSHIP, *Aggressive beggar gets 5 year Asbo*, 2013, in <http://birminghamcsp.org.uk/aggressive-beggar-gets-5-year-asbo/>.

<sup>214</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana, cit.*, p. 160.

<sup>215</sup> Nella versione più recente, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill [H.L.]*, Bill 66, in <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2013-2014/0066/14066.pdf>.

*House of Commons*, ivi approvata, e attualmente al vaglio della *House of Lords*<sup>216</sup>, dove è in attesa del *Report Stage*, che si terrà in data 8 gennaio 2014<sup>217</sup>.

La proposta di legge mira segnatamente a riformare l'attuale normativa in materia di comportamenti antisociali, prevedendo in particolare l'introduzione di due nuovi e diversi tipi di provvedimenti: le *IPNAs* (acronimo di *Injunctions to Prevent Nuisance and Annoyance*) in sostituzione degli *ASBOs*; e i *CBOs* (acronimo di *Criminal Behaviour Orders*) in luogo dei *CrASBOs*<sup>218</sup>.

Nella proposta legislativa, più precisamente, i *CBOs* sono delineati come ordinanze di natura penale<sup>219</sup>, applicabili dai giudici esclusivamente a seguito di sentenza penale di condanna, nei confronti dei condannati responsabili di condotte che hanno causato o avrebbero potuto causare ad altri “*harassment*” (disturbo), “*alarm*” (allarme) o “*distress*” (molestia); occorre inoltre che l'imposizione di tali ordinanze sia dai giudici ritenuta “*necessary*” (necessaria) per prevenire la commissione di ulteriori simili condotte da parte dei responsabili. I *CBOs* possono imporre ai loro destinatari obblighi di fare o di non fare<sup>220</sup>; e la loro infrazione costituisce un reato punibile non solo con una sanzione pecuniaria, ma anche con la reclusione fino a cinque anni<sup>221</sup>.

I *CBOs* hanno quindi gli stessi presupposti degli attuali *CrASBOs*, nonché le medesime conseguenze sanzionatorie in caso di violazione dell'ordinanza; ne divergono invece parzialmente quanto a contenuti, stante la loro natura non meramente inibitoria<sup>222</sup>.

---

<sup>216</sup> HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Progress of Public Bills list: Friday 13 December 2013*, in <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/Public-Bill-list/Public-Bill-List-131213.pdf>.

<sup>217</sup> *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013-14*, in <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/antisocialbehaviourcrimeandpolicingbill.html>.

<sup>218</sup> D. HUGHES, M. PURVIS, R. TAYLOR, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill (HL Bill 52 of 2013-14)*, House of Lords Library Note, 2013, in <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/LLN-2013-029/antisocial-behaviour-crime-and-policing-bill-hl-bill-52-of-2013-14>, p. 6. Vedi anche E. ARES, J. BEARD, O. BENNETT, A. HORNE, D. PYPER, P. STRICKLAND, W. WILSON, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Bill n° 7 of 2013-14*, House of Commons Library Notes, Research Paper 13/34, 2013, in <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/RP13-34/antisocial-behaviour-crime-and-policing-bill>, p. 1.

<sup>219</sup> D. HUGHES, M. PURVIS, R. TAYLOR, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill (HL Bill 52 of 2013-14)*, *cit.*, p. 6

<sup>220</sup> *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill [H.L.]*, Bill 66, cl. 21(1-5).

<sup>221</sup> *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill [H.L.]*, Bill 66, cl. 29(1-2).

<sup>222</sup> E. ARES, J. BEARD, O. BENNETT, A. HORNE, D. PYPER, P. STRICKLAND, W. WILSON, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Bill n° 7 of 2013-14*, *cit.*, p. 1.

Le *IPNAs* sono invece delineate, nella proposta legislativa, come ingiunzioni di natura esclusivamente civile<sup>223</sup>, applicabili dai giudici (su richiesta, tra l'altro, delle autorità locali o della polizia<sup>224</sup>) nei confronti di individui, di età pari o superiore a 10 anni, ritenuti responsabili, sulla base di un giudizio di probabilità, di condotte antisociali, che la medesima proposta definisce come comportamenti che possono causare ad altri “*nuisance*” (fastidio) o “*annoyance*” (seccatura); occorre inoltre che tali ingiunzioni siano dai giudici ritenute “*just and convenient*” (giuste e opportune) per prevenire la commissione di ulteriori condotte anti-sociali da parte dei responsabili. Le *IPNAs* possono imporre ai loro destinatari obblighi di fare o di non fare<sup>225</sup>; e la loro infrazione costituisce un'ipotesi di *contempt of the court* (oltraggio alla corte), sanzionabile non solo con una multa, ma anche con la reclusione fino a due anni<sup>226</sup>.

Nella proposta governativa di riforma, le *IPNAs* hanno pertanto presupposti applicativi ancor più ampi degli attuali *ASBOs*.

In primo luogo, viene estesa la già ampia definizione di comportamento antisociale di cui alla sezione 1 del *Crime and Disorder Act*: ai fini dell'applicazione delle *IPNAs*, infatti, è sufficiente che la condotta del soggetto possa causare ad altri mero “fastidio” o “seccatura”, non essendo più necessario che la stessa causi o possa causare “disturbo, molestia o allarme”, diversamente da quanto oggi previsto dalla disposizione vigente per l'emissione degli *ASBOs*<sup>227</sup>.

In secondo luogo, perché il giudice applichi le *IPNAs*, è sufficiente che ritenga queste ingiunzioni semplicemente “giuste e opportune” per prevenire la commissione di condotte anti-sociali, non occorrendo più che le consideri indispensabilmente “necessarie” per proteggere la collettività da comportamenti anti-

---

<sup>223</sup> D. HUGHES, M. PURVIS, R. TAYLOR, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill (HL Bill 52 of 2013-14)*, cit., p. 6. Vedi anche E. ARES, J. BEARD, O. BENNETT, A. HORNE, D. PYPER, P. STRICKLAND, W. WILSON, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Bill n° 7 of 2013-14*, cit., pp. 1, 18.

<sup>224</sup> *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill [H.L.]*, Bill 66, cl. 4(1).

<sup>225</sup> *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill [H.L.]*, Bill 66, cl. 1(1-4).

<sup>226</sup> D. HUGHES, M. PURVIS, R. TAYLOR, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill (HL Bill 52 of 2013-14)*, cit., p. 13. Vedi anche E. ARES, J. BEARD, O. BENNETT, A. HORNE, D. PYPER, P. STRICKLAND, W. WILSON, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Bill n° 7 of 2013-14*, cit., pp. 1, 18, 19.

<sup>227</sup> D. HUGHES, M. PURVIS, R. TAYLOR, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill (HL Bill 52 of 2013-14)*, cit., p. 6. Vedi anche E. ARES, J. BEARD, O. BENNETT, A. HORNE, D. PYPER, P. STRICKLAND, W. WILSON, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Bill n° 7 of 2013-14*, cit., pp. 1, 19.

sociali, com'è invece attualmente richiesto ai fini dell'emissione degli *ASBOs* dalla citata disposizione<sup>228</sup>.

Oltretutto, rispetto alle garanzie processuali oggi riconosciute ai convenuti nei procedimenti di applicazione degli *ASBOs*, quelle agli stessi accordate nei procedimenti applicativi delle *IPNAs* sono ancora inferiori. Infatti, trattandosi di provvedimenti di natura esclusivamente civile, resi nel contesto di procedimenti civili, il quantum probatorio necessario a convincere il giudice ad emettere tali ordinanze non è più quello della prova “al di là di ogni ragionevole dubbio”, tipico del processo penale e attualmente necessario ai fini dell'applicazione degli *ASBOs*, bensì il meno elevato standard probatorio civile del “più probabile che non”<sup>229</sup>.

All'ampliamento dei presupposti applicativi delle *IPNAs*, la proposta governativa di riforma accompagna il potenziamento della portata afflittiva di tali ingiunzioni; anch'esse infatti, come i *CBOs*, divergono parzialmente degli attuali *ASBOs* quanto a contenuti, stante la loro natura non solo inibitoria, ma anche impositiva di obblighi positivi di *facere*<sup>230</sup>.

Infine, le *IPNAs* si distinguono dagli *ASBOs* anche per la diversa qualificazione attribuita alla violazione dell'ingiunzione, nonché per le diverse conseguenze sanzionatorie di tale violazione. L'inosservanza degli *ASBOs* costituisce infatti un reato, punibile con una sanzione pecuniaria e/o con la reclusione fino a cinque anni. Al contrario, l'inosservanza delle *IPNAs* non costituisce reato, ma integra il *contempt of the court*; illecito che nell'ordinamento inglese ha natura civile, pur essendo sanzionabile non solo con una multa, ma anche con la reclusione fino a due anni<sup>231</sup>.

---

<sup>228</sup> D. HUGHES, M. PURVIS, R. TAYLOR, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill (HL Bill 52 of 2013-14)*, cit., p. 6. Vedi anche E. ARES, J. BEARD, O. BENNETT, A. HORNE, D. PYPYER, P. STRICKLAND, W. WILSON, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Bill n° 7 of 2013-14*, cit., p. 19.

<sup>229</sup> D. HUGHES, M. PURVIS, R. TAYLOR, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill (HL Bill 52 of 2013-14)*, cit., pp. 6-7. Vedi anche E. ARES, J. BEARD, O. BENNETT, A. HORNE, D. PYPYER, P. STRICKLAND, W. WILSON, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Bill n° 7 of 2013-14*, cit., pp. 1, 19.

<sup>230</sup> E. ARES, J. BEARD, O. BENNETT, A. HORNE, D. PYPYER, P. STRICKLAND, W. WILSON, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Bill n° 7 of 2013-14*, cit., pp. 1, 18, 19.

<sup>231</sup> D. HUGHES, M. PURVIS, R. TAYLOR, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill (HL Bill 52 of 2013-14)*, cit., p. 13. Vedi anche E. ARES, J. BEARD, O. BENNETT, A. HORNE, D. PYPYER, P. STRICKLAND, W. WILSON, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Bill n° 7 of 2013-14*, cit., pp. 1, 18, 19.

In conclusione, le nuove *IPNAs*, che nella riforma proposta si prefiggono di sostituire gli attuali *ASBOs*, certo non appaiono rispetto a questi ultimi meno lesive delle libertà individuali; al contrario, se l'iter legislativo della proposta si concluderà positivamente, queste ingiunzioni preventive di nuova generazione si riveleranno con buona probabilità ancor meno garantiste. Stante l'ampliamento dei loro presupposti applicativi, la riduzione dello standard probatorio richiesto per la loro imposizione, nonché l'estensione di loro contenuti, infatti, non solo saranno più facili e rapide da ottenere, ma avranno anche una portata afflittiva perfino superiore a quella degli *ASBOs*. Né, peraltro, la decriminalizzazione della violazione di queste nuove ingiunzioni comporterà un sostanziale alleggerimento delle relative implicazioni sanzionatorie, considerato che la loro infrazione, pur non costituendo più un illecito penale, continuerà comunque ad essere punibile con la reclusione, seppur per un più breve periodo.

Se la proposta *in itinere* diventerà legge, la riconduzione del fatto dell'accattonaggio sotto la qualificazione giuridica non penalistica di "comportamento anti-sociale" si tradurrà pertanto, ancora una volta, nella rinnovata possibilità di assoggettare i mendicanti ad ingiunzioni che, benché formalmente etichettate come preventive, si riveleranno nella prassi sostanzialmente punitive, considerato che alla loro inosservanza la *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill* continua a ricollegare la sanzione penale detentiva.

Nel frattempo, non resta che rimanere in attesa della conclusione dell'iter legislativo.

**CAPITOLO III**  
**CRITICA ALL'ATTUALE RISPOSTA GIUSPOLITICA INGLESE**  
**AL PROBLEMA DELL'ACCATTONAGGIO**

**1. Premessa**

L'approccio inglese contemporaneo al problema dell'accattonaggio, le cui molteplici sfaccettature sono state oggetto di analisi approfondita nel secondo capitolo di questa tesi, è a parere di chi scrive tutt'altro che esente da critiche; la strategia giuspolitica della tolleranza zero che ha caratterizzato l'Inghilterra negli ultimi anni presenta infatti una serie di aspetti notevolmente problematici.

In particolare, tale approccio si presta ad una prima critica fondamentale secondo cui l'applicazione ai mendicanti di specifiche misure impositive, quali *ASBOs* e *dispersal orders*, viola il principio di supremazia del Parlamento. Tale critica, rilevante sotto un profilo di diritto nazionale inglese, è stata ampiamente svolta nel precedente capitolo di questa tesi, laddove si è sottolineato come l'irrogazione della pena detentiva ai mendicanti persistenti già destinatari di un *ASBO* e dello stesso trasgressori, nonché ai mendicanti inosservanti un *dispersal order*, si riveli irrispettosa della volontà parlamentare cristallizzata nel *Criminal Justice Act* del 1982<sup>1</sup>, legge che ha espressamente abolito tale sanzione per i reati di mendicizia<sup>2</sup> previsti dal *Vagrancy Act* del 1824<sup>3</sup>.

Oltre alla critica fondamentale suddetta, la strategia giuspolitica inglese della tolleranza zero nei confronti degli accattoni presta il fianco a ulteriori possibili censure; censure non strettamente rilevanti sotto un profilo di diritto nazionale inglese, ma comunque degne di nota. In questo senso, tale strategia si presta, più precisamente, a quattro ordini di critiche: sotto un primo profilo, in una prospettiva di ineffettività e nocività di specifiche misure coercitive rivolte ai mendicanti, quali i piani di *diverted giving*; sotto un secondo profilo, in una prospettiva di (in)giustizia sociale dell'intero pacchetto di misure coercitive e

<sup>1</sup> *Criminal Justice Act* 1982, c. 48, s. 70(1).

<sup>2</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging: the legal response to begging considered in its modern and historical context*, in 15(1) *Nottingham Law Journal*, 2006, pp. 1-12, p. 3. Vedi anche A. ASHWORTH, *What if imprisonment were abolished for property offences?*, London, Howard League for Penal Reform, 2013, p. 4.

<sup>3</sup> 5 Geo. IV, c. 83 (1824).

impositive destinate a tali soggetti; sotto un terzo profilo, “indossando gli occhiali” del giurista statunitense – occhiali peraltro indossati di recente dal giurista irlandese – in una prospettiva comparatistica di auspicata decriminalizzazione della mendicizia anche in Inghilterra; e sotto un quarto profilo, in una prospettiva di incompatibilità di questo complesso di misure, e in particolare degli *ASBOs*, con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

Senza tornare sugli aspetti problematici di diritto interno già rilevati nel precedente capitolo di questa tesi, in questo capitolo proporrò una più ampia lettura critica della risposta inglese alla questione dell'accattonaggio, rilevando come la stessa, benché fortemente repressiva, si riveli ciononostante inefficace, traducendosi peraltro ingiustamente nella compressione degli interessi dei mendicanti e nella violazione dei loro diritti umani fondamentali, senza mai avvertire – diversamente dal dibattito statunitense sulla medesima questione – l'esigenza di un bilanciamento di valori; almeno fino ad oggi<sup>4</sup>.

## **2. Critica ai piani di *diverted giving* in una prospettiva di ineffettività e nocività**

Si è detto, nel capitolo precedente, che gli schemi di *diverted giving* sono misure coercitive peculiari, tradizionalmente e tuttora diffusamente utilizzate in Inghilterra per contrastare il fenomeno dell'accattonaggio.

Si è anche detto che il primo programma di *diverted giving* fu attuato a Winchester nel 1995<sup>5</sup>; e che, da uno studio condotto al riguardo da Joe Hermer nel 1999, di tale piano emersero subito non solo il totale fallimento, ma anche e soprattutto le conseguenze negative<sup>6</sup>.

Lo schema di *diverted giving* in questione, infatti, benché presentato come progetto pubblico, di fatto operò e fu amministrato come un'associazione privata

---

<sup>4</sup> J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, Melbourne, PILCH Homeless Persons' Legal Clinic, 2010, p. 15.

<sup>5</sup> J. HERMER, *Policing Compassion: 'Diverted Giving' on the Winchester High Street*, in H. DEAN, *Begging Questions: Street-Level Economic Activity and Social Policy Failure*, Bristol, Policy Press, 1999, pp. 203-218.

<sup>6</sup> *Ivi*, pp. 206, 213, 214.

di beneficenza; anzi, più esattamente, come una serie di associazioni di beneficenza non coordinate tra loro. Più precisamente, ad ogni commerciante era rimessa la responsabilità di svuotare la cassetta delle elemosine situata nel proprio negozio, registrare l'ammontare delle offerte e trasferire la cifra corrispondente alle associazioni locali di sostegno ai senzatetto alle quali tali offerte erano destinate<sup>7</sup>. Né il Consiglio Comunale si preoccupò minimamente di monitorare l'amministrazione del denaro raccolto o il modo in cui questo veniva speso da dette associazioni<sup>8</sup>.

Inoltre, i risultati effettivi del programma non incontrarono le attese sperate. L'operazione, infatti, benché propagandata come un grande successo, in realtà dal punto di vista finanziario fu un fallimento, poiché generò un reddito minimo<sup>9</sup>; l'importo effettivo delle donazioni era di gran lunga inferiore a quello dichiarato pubblicamente nei rapporti ufficiali, i quali sovrastimavano regolarmente l'ammontare delle offerte<sup>10</sup>. Ciò causò un'ulteriore conseguenza negativa consistente nell'aggravamento della situazione, già precaria, dei ricoveri per senzatetto<sup>11</sup>. L'enorme pubblicità che accompagnò questi schemi, infatti, si tradusse in una maggior richiesta di assistenza da parte dei mendicanti<sup>12</sup>, i quali, talvolta anche in modo violento, pretendevano dalle associazioni l'offerta di servizi gratuiti o a prezzi ridotti, ritenendo che queste, ampiamente finanziate dal piano di *diverted giving*, fossero in possesso dei fondi necessari<sup>13</sup>.

Per di più, anche se venne affermata la riuscita del programma in questione nella rimozione dei mendicanti di professione o aggressivi, non ci sono prove a dimostrazione del fatto che ciò fece diminuire il numero degli accattoni. Ci sono, invece, prove che dimostrano in modo evidente che, in seguito al piano, la polizia cominciò a prendere seri provvedimenti contro i mendicanti che chiedevano l'elemosina nel centro pedonale; provvedimenti ritenuti parte integrante e conseguenza logica del pacchetto di misure di *diverted giving*. In forza di questa convinzione, infatti, gli agenti facevano allontanare i mendicanti dal centro della

<sup>7</sup> *Ivi*, pp. 211, 214.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 211.

<sup>9</sup> *Ivi*, p. 212.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 211.

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 212.

<sup>12</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, in 29(2) *Melbourne University Law Review*, 2005, pp. 518-555, p. 542.

<sup>13</sup> J. HERMER, *Policing Compassion*, *cit.*, pp. 212-213.

città, reputando di dover dare questo tipo di aiuto ai commercianti come contropartita del loro impegno nel piano<sup>14</sup>. Le offerte elargite secondo lo schema in questione, quindi, non costituivano un dono del tutto gratuito; il loro corrispettivo consisteva proprio nella legittimazione di questi interventi della polizia<sup>15</sup>. In questo modo, il programma implicitamente attribuì alla polizia il potere-dovere, morale e rinforzato, di etichettare chiunque chiedesse l'elemosina nel centro della città come falso mendicante, e di farlo conseguentemente allontanare; in pratica, tuttavia, ciò servì solo a spostare il problema altrove, in quanto i mendicanti si limitarono a trasferirsi in periferia.

Nel capitolo precedente si è inoltre anticipato che, nonostante i risultati allarmanti dell'indagine svolta da J. Hermer<sup>16</sup>, negli ultimi anni schemi di *diverted giving* modellati sul prototipo del progetto Winchester sono stati introdotti e attuati anche in altre città inglesi<sup>17</sup>, rivelandosi fallimentari e dannosi anche in tali occasioni.

Nonostante la larga base di consenso di cui godono schemi del genere, infatti, non c'è nessuna prova che l'istallazione di cassette per le offerte si sia tradotta in una diminuzione complessiva dell'incidenza dell'accattonaggio in alcuna delle città in questione. Al contrario, confermando quanto già dimostrato da J. Hermer, questi piani d'azione, si sono rivelati del tutto inefficaci<sup>18</sup>, rendendo sempre più evidente che interventi del genere non funzionano: tali interventi non riescono infatti a sollecitare donazioni sostanziose, in quanto le contribuzioni elargite dal pubblico si esauriscono dopo pochi mesi, cosicché l'importo delle offerte raccolte risulta essere minimo; di conseguenza, non riescono neanche a potenziare in modo visibile le capacità e le risorse delle associazioni di assistenza ai senzatetto che si prefiggono di finanziare<sup>19</sup>.

Risultati di indagini ulteriori suggeriscono inoltre che l'insuccesso di questi programmi nel ridurre l'accattonaggio è dovuto anche a un altro motivo. Come risulta da ricerche più recenti, infatti, alcolismo e abuso di stupefacenti rappresentano due delle cause principali della mendicizia, cosicché una percentuale

---

<sup>14</sup> *Ivi*, pp. 213, 214.

<sup>15</sup> *Ivi*, pp. 214-215.

<sup>16</sup> *Ivi*, pp. 206, 213, 214.

<sup>17</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?: Coercion in Street Homelessness Policies in England*, in 34 *Journal of Social Policy*, 2005, pp. 389-406, p. 396.

<sup>18</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, *cit.*, p. 542.

<sup>19</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, *cit.*, p. 403. Vedi anche P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, *cit.*, p. 542.

elevata di mendicanti è costituita da soggetti tossicodipendenti o alcolizzati che chiedono l'elemosina per comprarsi la droga o l'alcol<sup>20</sup>. Ovviamente, le associazioni sovvenzionate dagli schemi di *diverted giving* certo non aiutano queste persone a finanziare le loro dipendenze, né tali schemi forniscono fondi sufficienti ad offrire un adeguato numero di trattamenti per problemi del genere<sup>21</sup>. In conseguenza di ciò, molti mendicanti continuano a chiedere l'elemosina, poiché, nella maggioranza dei casi, quello che vogliono veramente è denaro da poter spendere in alcol o droga<sup>22</sup>.

Oltretutto, confermando ancora una volta i risultati dell'indagine di J. Hermer, anche i programmi locali di *diverted giving* successivi al progetto Winchester si sono rivelati non solo inefficaci, ma addirittura dannosi. Oltre a non riuscire a ridurre il numero dei mendicanti, infatti, hanno prodotto le due ulteriori conseguenze negative già ampiamente dimostrate come caratterizzanti piani simili. Più precisamente, da un lato, tali interventi generano nei mendicanti una richiesta di assistenza sproporzionata rispetto alla quantità di servizi che le associazioni benefiche sono in grado di offrire loro in forza del finanziamento minimo ricevuto<sup>23</sup>; dall'altro, si traducono nella creazione di un ambiente più punitivo per il controllo della mendicizia, quale l'allontanamento coatto dei mendicanti da determinate parti della città, in forza dell'assunto che coloro che sono realmente bisognosi non hanno più alcuna necessità di chiedere l'elemosina, in quanto possono usufruire dei servizi per i senzatetto, presumibilmente potenziati da questi programmi<sup>24</sup>. Ricerche ulteriori dimostrano inoltre che, spesso, la combinazione di questi due interventi nei confronti dei mendicanti provoca un aumento della microcriminalità da parte di tali soggetti, i quali si volgono a commettere, ad esempio, furti o taccheggi<sup>25</sup>.

Come si è rilevato nel precedente capitolo, malgrado i dati preoccupanti risultanti dalle varie indagini sopra citate, il precedente governo neolaburista non solo ha sostenuto in più occasioni le numerose città inglesi che hanno perseverato

<sup>20</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 401. Vedi anche P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, cit., p. 542.

<sup>21</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, cit., p. 542.

<sup>22</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 403.

<sup>23</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, cit., p. 542.

<sup>24</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 403. Vedi anche P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, cit., p. 542.

<sup>25</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, cit., p. 542.

nell'utilizzare questi programmi<sup>26</sup>, ma ha addirittura lanciato, nel 2000, un piano nazionale di *diverted giving*<sup>27</sup>.

Inevitabilmente, anche questo programma è fallito, riuscendo a raccogliere solo £10,000 nei primi quattro mesi; cifra di ben poco conto se paragonata ai £240,000 spesi per la relativa campagna pubblicitaria. L'esito negativo di questo progetto fortemente voluto dal partito neolaburista, quindi, ha confermato, ulteriormente e su scala nazionale, l'insuccesso e l'inefficacia degli schemi di *diverted giving* precedentemente intrapresi in Inghilterra a livello locale<sup>28</sup>.

In conclusione, alla luce delle argomentazioni sopra esposte, risulta pertanto evidente che gli schemi di *diverted giving* non costituiscono una risposta efficace né tantomeno corretta al problema dell'accattonaggio<sup>29</sup>.

### **3. Critica all'intero complesso di misure coercitive e impositive anti-accattonaggio in una prospettiva di (in)giustizia sociale**

Alcuni autori hanno obiettato che la linea dura ultimamente adottata in Inghilterra contro i soggetti che vivono in strada, concentrandosi sul controllo sociale di tali soggetti e prevedendo interventi coercitivi o impositivi nei loro confronti, privilegia la *social cohesion* (coesione sociale)<sup>30</sup> alla *social justice* (giustizia sociale)<sup>31</sup>. Questi interventi nei confronti dei gruppi emarginati, infatti, se sono giustificabili dal punto di vista della *social cohesion*, poiché promuovono una società più coesa<sup>32</sup>, non sono altrettanto giustificabili dal punto di vista della

<sup>26</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 396, 403.

<sup>27</sup> *Ivi*, p. 394.

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 401.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> La coesione sociale, richiamata come obiettivo di interventi su squilibri sociali, sposta l'attenzione sulla creazione di un tessuto sociale integrante, capace di accogliere singolarità non solo diverse, ma anche incoerenti. Tuttavia, presentando una certa assonanza con il concetto di "controllo sociale", la coesione finisce talvolta per giustificare linee politiche espulsive invece che integranti. O. DE LEONARDIS, *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, in [http://www.sociologiadip.unimib.it/mastersqs/dida1/testitre/prin\\_prat.pdf](http://www.sociologiadip.unimib.it/mastersqs/dida1/testitre/prin_prat.pdf), p. 7.

<sup>31</sup> La giustizia sociale rappresenta la sfida di costruire una "società migliore", e il parametro di valutazione di una simile società è quello dell'eguaglianza. Ne consegue che la giustizia sociale si prefigge l'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze; tale riduzione viene perseguita essenzialmente mediante un processo di redistribuzione delle risorse sociali fra tutti i cittadini. *Ivi*, pp. 2-3.

<sup>32</sup> Secondo l'interpretazione proposta da alcuni autori, (ad esempio John Gray), un certo grado di controllo sociale è indispensabile per il raggiungimento della coesione sociale. S. FITZPATRICK, A.

*social justice*, in quanto si prestano facilmente alla compressione degli interessi di questi gruppi deboli ad opera di altri settori della società<sup>33</sup>.

Nella prefazione al Rapporto della *Social Exclusion Unit* del 1998 fatta dall'allora premier britannico, Tony Blair, alla quale si è già in parte accennato nel capitolo precedente, il primo ministro giustificò sulla base di tre argomenti l'approccio sempre più severo del governo inglese dell'epoca nei confronti di senzatetto e mendicanti<sup>34</sup>:

*It [rough sleeping] is bad for those who do it, as they are intensely vulnerable to drugs, crime and alcohol, and at high risk of serious illness, and premature death. And rough sleeping is bad for the rest of society. [...] Many people feel intimidated by rough sleepers, beggars and street drinkers, and rough sleeping can blight areas and damage business and tourism*<sup>35</sup>.

Come risulta dalla dichiarazione di cui sopra, la prima giustificazione era che la presenza in strada di tali soggetti ha un impatto fortemente negativo sull'economia nazionale, in quanto danneggia sia il commercio che il turismo<sup>36</sup>; la seconda, invece, era che la figura del mendicante incute paura ai membri della comunità. Quest'ultima giustificazione è stata successivamente ribadita dall'allora ministro per la riduzione del crimine, l'ordine pubblico e la sicurezza sociale, Hazel Blears, nell'annunciare il *National Police Records (Recordable Offences) (Amendment) Regulations* del 2003<sup>37</sup>, legislazione secondaria che ha reso reati

---

JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 391, 403.

<sup>33</sup> Parte della dottrina distingue tra gli approcci che privilegiano la giustizia sociale e quelli che, invece, si concentrano sulla coesione sociale. Giustizia e coesione sono quindi obiettivi sociali distinti; essi, tuttavia, non sono necessariamente in contrasto tra loro, anzi, in una maniera alquanto complessa, sono spesso interdipendenti (ad esempio, le società caratterizzate da un grado elevato di disuguaglianza nella distribuzione del reddito, solitamente, sono contraddistinte da una scarsa coesione sociale e, viceversa, le società caratterizzate da una maggior coesione sociale si distinguono per un livello inferiore di disuguaglianza). Tuttavia, si tratta pur sempre di obiettivi diversi e, in quanto tali, suscettibili di contrasto in specifici ambiti delle politiche pubbliche; è ciò che accade, ad esempio, quando il governo segue una linea politica che prevede l'utilizzo di misure coercitive e impositive nei confronti di gruppi sociali emarginati e svantaggiati come i soggetti che vivono in strada. *Ivi*, pp. 389, 390, 391-392, 403-404.

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 396.

<sup>35</sup> SOCIAL EXCLUSION UNIT, *Rough Sleeping – Report by the Social Exclusion Unit*, London, Social Exclusion Unit, 1998, in [http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/social\\_exclusion\\_task\\_force/assets/publications\\_1997\\_to\\_2006/roughsleeping\\_full\\_report.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/social_exclusion_task_force/assets/publications_1997_to_2006/roughsleeping_full_report.pdf).

<sup>36</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 396, 397.

<sup>37</sup> SI 2003/2823.

registrabili le due fattispecie criminose di mendicITÀ semplice e persistente, e che è stata oggetto di analisi approfondita nel secondo capitolo di questa tesi<sup>38</sup>:

*[...] begging increases the fear of crime in our communities. The public do not want to see beggars on our street, many of whom can be aggressive and intimidating. Tackling begging is part of the Government's strategy to cut the anti-social behaviour which can blight communities and make some of our public spaces no go areas<sup>39</sup>.*

Il terzo argomento addotto da T. Blair era che l'accattonaggio è dannoso anche per chi lo pratica; esercita infatti un impatto estremamente negativo non solo sul resto della società, ma anche sui mendicanti stessi, in quanto li espone al crimine, alle malattie, e alle dipendenze da alcol e droga<sup>40</sup>.

Le tre giustificazioni addotte da T. Blair nel 1998 sono peraltro le stesse che, nel 2003, il Ministero degli Interni ha continuato a proporre a difesa del rigido approccio dell'allora governo inglese nei confronti dei mendicanti:

*No one in this country should beg, it is degrading for them, intimidating for those they approach and often a detriment to the very areas where environmental and social improvements are crucial to the broader regeneration of the community. Begging makes people feel unsafe, it changes their behaviour and prevents them from using services and public spaces. 65% of the public resent being approached by those that beg and 54% will not use a cash point if someone is begging near it<sup>41</sup>.*

Alcuni autori, tuttavia, contestano tutte e tre queste giustificazioni<sup>42</sup>.

Al primo punto, infatti, è possibile obiettare che, in proposito, non sono state svolte ricerche esaustive i cui risultati dimostrino con precisione che senz'altro e mendicanti arrecano un danno al commercio e al turismo. Di conseguenza, non ci sono prove a dimostrazione del fatto che tali soggetti esercitano sull'economia un impatto tanto negativo da giustificare, in una prospettiva di giustizia sociale, una

---

<sup>38</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 396, 397.

<sup>39</sup> HOME OFFICE, Press Release, Ref. 329/2003, 1 December, citato in S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., p. 397.

<sup>40</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 393, 396-397.

<sup>41</sup> HOME OFFICE, *Respect and Responsibility – Taking a Stand Against Anti-Social Behaviour*, London, Home Office, 2003.

<sup>42</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 397-403.

linea politica che incide in maniera così significativa sugli interessi di questi gruppi socialmente vulnerabili ed emarginati<sup>43</sup>.

Per quanto riguarda il secondo punto, sebbene le linee politiche dell'allora governo neolaburista considerassero l'accattonaggio come l'attività di strada più nociva per la sicurezza urbana, ci sono indagini che rivelano che, in realtà, la generalità dei consociati teme di più gli ubriachi, ad esempio, dei mendicanti. È senza dubbio vero che questi ultimi spaventano alcuni membri della collettività, soprattutto quelli più anziani; tuttavia, l'accattonaggio aggressivo costituisce una percentuale minima della mendicizia e, come si è sottolineato nel capitolo precedente, esiste già una vasta gamma di sanzioni per perseguire comportamenti del genere, quali ad esempio le pene previste per i reati contro l'ordine pubblico. La maggior parte dell'accattonaggio, infatti, non è aggressivo, bensì "passivo" ("*passive begging*")<sup>44</sup>, e in quanto tale ha un impatto assolutamente marginale sui membri della comunità e sulla loro esistenza quotidiana. In conseguenza di ciò, anche la seconda giustificazione a suo tempo addotta da T. Blair non regge; in un'ottica di giustizia sociale, infatti, una politica che produce un forte impatto negativo sulle vite di un gruppo estremamente svantaggiato, quale quello dei mendicanti, non può essere giustificata dal fatto che comporta un beneficio minimo a una minoranza sociale<sup>45</sup>.

Infine, in riferimento al terzo e ultimo argomento, vale a dire la perniciosità dell'accattonaggio per i mendicanti stessi, l'affermazione dell'allora primo ministro è di per sé inconfutabile. Non c'è alcun dubbio che la mendicizia costituisca un'esperienza dannosa anche e soprattutto per chi la pratica; numerose ricerche dimostrano infatti che chi chiede l'elemosina per strada non solo non gode di buona salute, ma è anche esposto a una serie di umiliazioni, violenze e abusi. Tuttavia, la consapevolezza del notevole impatto autodistruttivo del

---

<sup>43</sup> *Ivi*, p. 397.

<sup>44</sup> Varie ricerche hanno rilevato l'incidenza estremamente bassa dei mendicanti aggressivi. Ciò è dovuto al fatto che la scelta di questi soggetti di utilizzare tecniche aggressive di accattonaggio si traduce, di fatto, in una strategia di auto-sconfitta, in quanto le tecniche in questione tendono ad avere scarso successo. Al contrario, i mendicanti che adottano tecniche passive di accattonaggio di solito ricevono più offerte dai passanti, e quindi tendono ad avere maggior successo, il che spiega l'incidenza più elevata di questo tipo di accattonaggio. P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, cit., p. 531. Vedi anche R. HOPKINS BURKE, *Tolerance or Intolerance? The Policing of Begging in the Urban Context*, in H. DEAN, *Begging Questions: Street-Level Economic Activity and Social Policy Failure*, Bristol, Policy Press, 1999, pp. 219-235, p. 230.

<sup>45</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 397-398.

fenomeno in questione non è sufficiente a giustificare la repressione mediante l'utilizzo di tecniche coercitive o impositive; bisogna infatti valutare se, in seguito all'applicazione di queste tecniche, le possibili alternative di vita che si prospettano ai mendicanti siano più nocive dell'accattonaggio stesso<sup>46</sup>.

Una riflessione in tal senso è indispensabile, soprattutto in riferimento ai numerosi casi in cui l'accattonaggio è collegato a problemi di tossicodipendenza o alcolismo; in ipotesi del genere, infatti, l'impatto autodistruttivo del fenomeno emerge in maniera ancor più evidente, considerato che i mendicanti tendono ad utilizzare i soldi delle offerte per comprarsi droga e alcol. D'altra parte, tuttavia, l'imposizione di misure coercitive o impositive nei confronti di questi soggetti comporta verosimilmente un aumento della devianza; essi, infatti, una volta privati dell'elemosina, pur di finanziare le proprie dipendenze, molto probabilmente si volgeranno ad attività ancor più nocive e criminali della mendicizia, con conseguenti esiti negativi dal punto di vista della prevenzione del crimine e sempre più autodistruttivi per gli stessi mendicanti<sup>47</sup>.

Inoltre, in una prospettiva di giustizia sociale, si può ritenere giustificato l'utilizzo delle tecniche coercitive o impositive in questione solo qualora venga dimostrato che queste tecniche, se applicate ai mendicanti, funzionano<sup>48</sup>.

Al riguardo, si profilano seri dubbi soprattutto in riferimento ai *DTTOs* (*Drug Treatment and Testing Orders*), particolare tipo di trattamento sanitario obbligatorio – analizzato nel precedente capitolo – che il giudice può imporre ai soggetti con problemi di droga condannati per i reati (divenuti registrabili) di mendicizia semplice e persistente; è infatti inverosimile che questo tipo di trattamento sanitario obbligatorio sia idoneo a funzionare per gruppi vulnerabili come i mendicanti persistenti. Un'indagine ha rilevato che questi ordini vengono portati a termine con successo da meno di un terzo dei loro destinatari; vero è che il fallimento dei *DTTOs* non è stato provato con particolare riferimento ai mendicanti persistenti, tuttavia è piuttosto facile presumere che tali individui, data

---

<sup>46</sup> *Ivi*, p. 398.

<sup>47</sup> *Ivi*, p. 402.

<sup>48</sup> *Ivi*, p. 398.

la natura maggiormente instabile e caotica delle loro vite<sup>49</sup>, riescano a portarli a buon esito ancora meno degli altri<sup>50</sup>.

In conclusione, le obiezioni opposte, in una prospettiva di (in)giustizia sociale, all'attuazione di misure coercitive e impositive anti-accattonaggio muovono tutte dal presupposto che tali misure comprimono in modo ingiustificabile gli interessi di questo gruppo già emarginato e svantaggiato di soggetti, finendo per minarne ulteriormente la condizione, invece di migliorarla<sup>51</sup>.

#### **4. Critica alla persistente criminalizzazione della mendicITÀ in una prospettiva comparatistica: uno sguardo oltreoceano**

Un'ulteriore critica alla risposta inglese al problema dell'accattonaggio, e in particolare alla persistente criminalizzazione della mendicITÀ in Inghilterra, può essere mossa “indossando gli occhiali” del giurista americano. Sotto questo profilo, assume infatti particolare interesse quella parte del dibattito dottrinale e giurisprudenziale statunitense che, in tema di repressione dell'accattonaggio, ha avvertito e prospettato l'esigenza di un bilanciamento di valori all'interno del proprio ordinamento, così giungendo a garantire alla pratica della mendicITÀ una tutela costituzionale, e conseguentemente imponendo una riformulazione delle politiche locali per renderle “costituzionalmente compatibili”. Negli Stati Uniti, la possibilità di reprimere penalmente il fatto dell'accattonaggio è stata infatti discussa, peraltro in riferimento a parametri costituzionali diversi, in termini di fondamentali profili di costituzionalità. Se è vero che in un primo momento è emerso un orientamento giurisprudenziale volto a ritenere le leggi americane anti-accattonaggio in contrasto con la *due process clause* del XIV emendamento<sup>52</sup>, è particolarmente interessante osservare che successivamente si è affermato un

---

<sup>49</sup> Per i mendicanti è particolarmente difficile smettere di fare uso di droga, a causa delle esperienze traumatiche che molto spesso hanno subito, dell'isolamento sociale in cui vivono, e della loro scarsa autostima; tutti questi fattori, infatti, li spingono con forza verso la tossicodipendenza. *Ivi*, p. 402.

<sup>50</sup> *Ivi*, pp. 402-403.

<sup>51</sup> *Ivi*, pp. 389, 404.

<sup>52</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, in 4(1) *Queensland University of Technology Law and Justice Journal*, 2004, pp. 58-76, p. 69.

orientamento maggioritario, ormai consolidato, secondo cui tali leggi violano, in particolare, il diritto alla libertà di espressione protetto dal I emendamento<sup>53</sup>.

Nei paragrafi seguenti, offrirò un'esposizione di entrambi gli orientamenti predetti, soffermandomi in particolare sul secondo e sull'influenza dallo stesso esercitata sulla riflessione irlandese in tema di repressione della mendicizia.

#### **4.1. L'accattonaggio e il XIV emendamento della Costituzione degli Stati Uniti**

Il XIV emendamento della Costituzione Federale degli Stati Uniti contiene una pluralità di disposizioni; nella seconda parte della prima sezione, in particolare, prevede – anche nei confronti dell'autorità dei singoli stati – la tutela del “*due process of law*” (*due process clause*)<sup>54</sup>.

[...] così pure nessuno Stato priverà alcuna persona della vita, della libertà, o della proprietà se non in seguito a regolare procedimento legale [...]<sup>55</sup>.

Si tratta, come è evidente, di una formula assai vaga, che in via giurisprudenziale è stata riempita di molteplici significati, e presenta un legame piuttosto stretto con la nozione di *rule of law*. Tra le plurime applicazioni che le corti americane hanno fatto della *due process clause* quale parametro di costituzionalità<sup>56</sup>, ai fini di questa tesi rileva quella che in tali termini ha affrontato il tema della repressione della mendicizia. Negli Stati Uniti, infatti, l'orientamento giurisprudenziale inizialmente formatosi sul punto riteneva incostituzionali le leggi americane anti-accattonaggio perché in contrasto con la *due process clause* del XIV emendamento<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> *Ivi*, pp. 72, 73. Vedi anche J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, *cit.*, p. 12.

<sup>54</sup> V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Volume I. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 349.

<sup>55</sup> *U.S. Constitution*, amend. XIV (1868), sect. 1.

<sup>56</sup> V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Volume I, cit.*, p. 349.

<sup>57</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, *cit.*, p. 69.

Questo orientamento è stato affermato nella sentenza *Papachristou v. City of Jacksonville* (1972)<sup>58</sup> dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, che in tale decisione ha dichiarato incostituzionale la *vagrancy ordinance* della città di Jacksonville per violazione della *due process clause* del XIV emendamento<sup>59</sup>.

Si trattava, segnatamente, di un'ordinanza municipale che, modellata sulla falsariga della legislazione penale inglese anti-vagabondaggio (la cui evoluzione è stata oggetto di analisi approfondita nel primo capitolo di questa tesi), vietava e sanzionava penalmente un gruppo eterogeneo di comportamenti socialmente indesiderabili, ivi compreso l'accattonaggio, riconducendoli tutti sotto l'etichetta “omnicomprensiva” del reato di *vagrancy*.

In tale pronuncia, la Corte ha giudicato l'ordinanza in questione costituzionalmente invalida per la vaghezza del suo contenuto normativo, sotto tre distinti profili di contrasto con la *due process clause*. Sotto un primo profilo, in quanto la predetta ordinanza non permetteva a una persona di ordinaria intelligenza di comprendere se una condotta fosse vietata o meno<sup>60</sup>, così violando uno dei *desiderata* del *rule of law* – la comprensibilità, appunto – secondo cui la norma giuridica deve essere formulata in modo tale da consentire ai suoi destinatari di comprendere ciò che è lecito e ciò che invece è vietato. Sotto un secondo profilo, in quanto l'ordinanza era formulata in modo così ampio e omnicomprensivo da criminalizzare anche condotte ritenute lecite allo stato attuale<sup>61</sup>. Sotto un terzo profilo, in quanto la stessa, sempre a causa della sua formulazione ampia e omnicomprensiva, lasciando alla polizia e alle corti un ampio margine di discrezionalità nella sua applicazione, consentiva alle autorità di perpetuare arresti e condanne arbitrari e irregolari nei confronti di tutti gli individui dalle stesse ritenuti socialmente indesiderabili, così violando un altro dei *desiderata* del *rule of law* – la generalità – secondo cui la legge deve trovare uguale applicazione nei confronti di tutti<sup>62</sup>. Secondo la Corte, infatti, a causa della sua formulazione vaga e/o della sua applicazione “selettiva”, l'ordinanza in parola era fortemente discriminatoria, in quanto colpiva un particolare gruppo sociale, i

---

<sup>58</sup> *Papachristou v. City of Jacksonville* (1972) 405 U.S. 156.

<sup>59</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., pp. 69, 74.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ivi*, p. 74.

<sup>62</sup> *Ivi*, p. 70.

poveri, così discriminandoli in ragione del loro *status* socio-economico, e traducendosi di fatto in una criminalizzazione della povertà<sup>63</sup>.

Il precedente *Papachristou v. City of Jacksonville* è stato successivamente richiamato nel caso *Pottinger v. City of Miami* (1992)<sup>64</sup>, relativo nello specifico ad alcune leggi penali della Florida e ordinanze municipali della Città di Miami contro i senzatetto<sup>65</sup>. In tale pronuncia, la Corte federale del Distretto Sud della Florida ha infatti ribadito l'invalidità costituzionale, per violazione della *due process clause* del XIV emendamento, delle leggi e ordinanze municipali *anti-vagrancy* (tra le quali, nella specie, un'ordinanza della città di Miami che vietava anche l'accattonaggio); a parere della Corte, infatti, stante la vaghezza del loro contenuto normativo<sup>66</sup>, la loro formulazione indeterminata e/o la loro applicazione “selettiva”, tali leggi e ordinanze si traducevano ancora una volta nella criminalizzazione di una condizione incolpevole e involontaria, quella di povertà.

#### **4.2. L'accattonaggio e il I emendamento della Costituzione degli Stati Uniti: un esempio di circolazione giuridica**

L'altro orientamento giurisprudenziale in materia di repressione della mendicizia e bilanciamento di valori, affermatosi successivamente e oggi consolidato negli Stati Uniti, è quello che riconduce il fatto dell'accattonaggio nella sfera della libertà di espressione protetta dal I emendamento e, conseguentemente, ritiene incostituzionali le leggi americane anti-accattonaggio – in quanto lesive di tale libertà – per contrasto con la citata previsione costituzionale<sup>67</sup>. L'iter che ha condotto a questa ricostruzione interpretativa, tuttavia, è stato tutt'altro che immediato, sviluppandosi per contro in modo ampiamente dibattuto – quantomeno in una fase iniziale – sullo sfondo di un'accesa *querelle* dottrinale e

---

<sup>63</sup> *Ivi*, pp. 70, 74.

<sup>64</sup> *Pottinger v. City of Miami* (1992) 810 F. Supp. 1551.

<sup>65</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, *cit.*, p. 74.

<sup>66</sup> *Ivi*, p. 69.

<sup>67</sup> *Ivi*, pp. 72, 73. Vedi anche J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, *cit.*, p. 12.

giurisprudenziale di cui l'orientamento in parola costituisce, appunto, l'approdo conclusivo<sup>68</sup>.

Come anticipato, il I emendamento della Costituzione Federale degli Stati Uniti contiene alcune importanti garanzie, tra le quali è inclusa la tutela della “*freedom of speech*” (libertà di espressione)<sup>69</sup>.

Il Congresso non potrà fare alcuna legge [...] per limitare la libertà di parola [...]<sup>70</sup>.

In via interpretativa, le corti americane hanno esteso la nozione di “espressione” rilevante ai fini della tutela costituzionale; del concetto di “*speech*”, infatti, hanno adottato una lettura ampia, comprensiva non solo dell'espressione in senso stretto, ma anche della condotta espressiva, quest'ultima intesa come comportamento materiale in cui è presente un intento soggettivo dell'autore capace di comunicare un particolare messaggio<sup>71</sup>.

Con specifico riferimento alla mendicizia, tuttavia, la possibilità di ricondurre il fatto dell'accattonaggio in quella particolare forma di espressione costituita dalla condotta espressiva, e di accordargli la relativa tutela costituzionale<sup>72</sup>, è stata inizialmente negata dalla giurisprudenza americana, che in un primo momento ha escluso la condotta di mendicizia dalla protezione del I emendamento<sup>73</sup>.

Tale indirizzo è stato sostenuto nella sentenza *Young v. New York City Transit Authority* (1990)<sup>74</sup> dalla Corte d'Appello del Secondo Circuito degli Stati Uniti, che in tale occasione, fondando la propria decisione sull'assunto che il fatto dell'accattonaggio non costituisca una forma di condotta espressiva protetta dal I emendamento, ha ritenuto perfettamente conforme alla disposizione costituzionale citata il regolamento dell'Autorità dei trasporti pubblici di New York che prevedeva il divieto assoluto di mendicizia nella rete metropolitana della città.

---

<sup>68</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., p. 71.

<sup>69</sup> V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Volume I*, cit., p. 349. Vedi anche J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, cit., p. 12.

<sup>70</sup> *U.S. Constitution*, amend. I (1791).

<sup>71</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., p. 71.

<sup>72</sup> *Ivi*, pp. 66, 71. Vedi anche J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, cit., p. 12.

<sup>73</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., pp. 66, 71.

<sup>74</sup> *Young v. New York City Transit Authority* (1990) 903 F. 2d 146.

Secondo l'opinione di maggioranza della Corte, infatti, l'accattonaggio era una mera condotta, spogliata di ogni elemento espressivo, non permeata da un carattere comunicativo che ne giustificasse una tutela costituzionale; un mero comportamento materiale non inseparabilmente connesso a un particolare messaggio, in quanto normalmente i mendicanti chiedono l'elemosina per raccogliere denaro, e non per comunicare un messaggio politico o sociale<sup>75</sup>.

Né l'opinione di maggioranza ha ritenuto di ostacolo alla propria decisione il precedente *Schaumburg*<sup>76</sup>, con cui la Corte Suprema aveva ritenuto che la richiesta di contribuzioni da parte delle associazioni di beneficenza costituisse una forma di espressione protetta dal I emendamento, in quanto tipicamente connessa a un discorso informativo e persuasivo che cerca sostegno per particolari cause o idee su questioni economiche, politiche o sociali<sup>77</sup>. Secondo l'opinione di maggioranza, infatti, la differenza esistente tra la richiesta di contribuzioni da parte delle associazioni di beneficenza (considerata provvista di contenuto comunicativo) e l'accattonaggio (considerato privo di un siffatto contenuto) impediva di riconoscere a quest'ultimo la tutela costituzionale di cui al I emendamento.

La decisione *Young v. New York City Transit Authority* è stata fortemente criticata da parte della dottrina<sup>78</sup>, la quale ha argomentato che, contrariamente a quanto affermato in tale pronuncia, i mendicanti comunicano un particolare messaggio, ossia quello che sono poveri e hanno bisogno di aiuto, ricordando così alla generalità dei consociati l'esistenza della povertà. Ad avviso di tali commentatori, pertanto, consentire la richiesta di denaro da parte delle associazioni di beneficenza, ma non da parte dei mendicanti, significava privilegiare ingiustificatamente l'espressione eloquente, altruistica e d'*elite* rispetto ad altre forme di espressione<sup>79</sup>.

Accogliendo le critiche mosse dal menzionato filone dottrinale, in un secondo momento la giurisprudenza statunitense è quindi giunta a considerare

---

<sup>75</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders, cit.*, p. 71.

<sup>76</sup> *Village of Schaumburg v. Citizens for a Better Environment et al.* (1980) 444 U.S. 620.

<sup>77</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders, cit.*, pp. 71-72.

<sup>78</sup> Per approfondimenti su tali critiche dottrinali vedi H. HERSHKOFF, A.S. COHEN, *Begging to Differ: The First Amendment and the Right to Beg*, in 104(4) *Harvard Law Review*, 1991, pp. 896-916.

<sup>79</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders, cit.*, p. 72.

l'accattonaggio una forma di comunicazione politica e sociale, coperta in quanto tale dalla garanzia del I emendamento.

Il precedente *Young v. New York City Transit Authority* è stato infatti oggetto di *overruling* nella sentenza *Blair v. Shanahan* (1991)<sup>80</sup>, in cui la Corte federale del Distretto della California, sulla base dell'opposto presupposto che il fatto dell'accattonaggio costituisse una forma di espressione protetta dal I emendamento<sup>81</sup>, ha dichiarato incostituzionale la disposizione del Codice Penale della California che prevedeva il divieto assoluto di mendicizia in luogo pubblico o aperto al pubblico, per contrasto con il I e il XIV emendamento.

Sotto un primo profilo, più precisamente, la Corte ha censurato la disposizione penale incriminata in quanto lesiva della libertà di espressione tutelata dal I emendamento<sup>82</sup>. Recependo le sopra descritte critiche dottrinali alla decisione *Young v. New York City Transit Authority*, e biasimando a sua volta tale pronuncia, la Corte ha infatti affermato l'insussistenza di qualsivoglia differenza di rilevanza costituzionale tra il fatto del mendicante che chiede elargizioni per se stesso e il fatto delle associazioni di carità che chiedono elargizioni per scopi benefici e altruistici, ritenendo entrambe le richieste di denaro dotate di un contenuto espressivo e, pertanto, meritevoli della medesima tutela costituzionale<sup>83</sup>. Più precisamente, la Corte ha considerato l'accattonaggio una forma di comunicazione politica e sociale tramite la quale il mendicante trasmette un messaggio informativo relativo alla propria condizione di bisogno, potendo eventualmente divulgare le proprie idee sul trattamento che la società riserva ai poveri; ha peraltro rilevato che in certi casi l'accattonaggio può anche cambiare l'approccio di colui al quale l'elemosina viene chiesta nei confronti dei poveri stessi, l'esistenza disagiata dei quali viene inevitabilmente ricordata al passante da una mano tesa che invoca compassione e giustizia sociale.

---

<sup>80</sup> *Blair v. Shanahan* (1991) 775 F. Supp. 1315.

<sup>81</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., p. 72. Vedi anche J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, cit., p. 12.

<sup>82</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., p. 72.

<sup>83</sup> *Ivi*, p. 74.

Sotto un secondo profilo, la Corte ha altresì censurato la disposizione penale incriminata per violazione della *equal protection clause*<sup>84</sup> del XIV emendamento<sup>85</sup>. Ad avviso della Corte, infatti, incriminando l'accattonaggio, tale disposizione discriminava una particolare forma di comunicazione (l'accattonaggio, appunto) in ragione del suo contenuto; in particolare, non riservava uguale trattamento a tutti i soggetti che si avvicinavano agli altri e rivolgevano loro una qualche richiesta, dato che tra questi colpiva solo i mendicanti, la cui condotta era l'unica vietata<sup>86</sup>.

Tale orientamento è stato ribadito e sviluppato, con particolare riferimento alle implicazioni derivanti dal I emendamento, nella sentenza *Loper v. New York City Police Department* (1993)<sup>87</sup>, in cui la Corte d'Appello del Secondo Circuito degli Stati Uniti ha dichiarato incostituzionale, proprio per violazione del I emendamento, la disposizione di una legge penale di New York che prevedeva il divieto assoluto di accattonaggio in luogo pubblico<sup>88</sup>.

In tale pronuncia, la Corte d'Appello del Secondo Circuito degli Stati Uniti (la stessa corte che aveva deciso il caso *Young v. New York City Transit Authority*, ma in altra composizione), discostandosi dal proprio precedente *Young*, e facendo invece riferimento al precedente *Blair v. Shanahan*, ha affermato che il fatto dell'accattonaggio costituisce una forma di condotta espressiva, ritenendo irrilevante ai fini del I emendamento la differenza tra mendicizia e richiesta di denaro da parte delle associazioni di beneficenza, e giudicando pertanto ingiustificata la distinzione tra le due ipotesi ai fini del riconoscimento della tutela costituzionale<sup>89</sup>. Infatti, se è vero che il mendicante chiede contribuzioni per se stesso (così comunicando la propria situazione di bisogno), mentre il membro di un'associazione di beneficenza chiede contribuzioni per scopi benefici (così comunicando situazioni di bisogno altrui), tuttavia è innegabile che tutti e due chiedono la carità del prossimo; si tratta pertanto, in entrambi i casi, di condotte

---

<sup>84</sup> *U.S. Constitution*, amend. XIV (1868), sect. 1: “[...] Nessuno Stato [...] rifiuterà a chicchessia nei limiti della sua giurisdizione l'eguale protezione delle leggi”.

<sup>85</sup> Oltre a prevedere la tutela del “*due process of law*” (*due process clause*) nei confronti degli stati, il XIV emendamento riconosce altresì il principio di uguaglianza davanti alla legge (*equal protection clause*). V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Volume I*, cit., p. 349.

<sup>86</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., p. 74.

<sup>87</sup> *Loper v. New York City Police Department* (1993) 999 F. 2d 699.

<sup>88</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., p. 67.

<sup>89</sup> *Ivi*, p. 72.

che comunicano una richiesta di aiuto e un messaggio di bisogno (proprio o altrui) e, al contempo, un messaggio politico o sociale<sup>90</sup>.

Per i motivi indicati, la Corte ha quindi dichiarato incostituzionale la disposizione penale incriminata, giudicandola una restrizione ingiustificata della libertà di espressione protetta dal I emendamento, stante la natura assoluta del divieto di mendicizia nella stessa contenuto. Ad avviso della Corte, infatti, vietando l'accattonaggio in tutte le sue forme e in qualsiasi luogo pubblico, la disposizione censurata non poteva considerarsi una misura strettamente necessaria per perseguire un interesse pubblico inoppugnabile (nella specie, l'asserita tutela della sicurezza pubblica), né strettamente proporzionata alla realizzazione dello stesso, né contenutisticamente neutra; al contrario, vietava ogni contenuto espressivo connesso all'accattonaggio, non lasciando ai mendicanti alcun canale di comunicazione alternativo attraverso cui trasmettere il loro messaggio di bisogno e povertà<sup>91</sup>.

L'orientamento in questione ha trovato un'ulteriore conferma e precisazione nella sentenza *Benefit v. Cambridge* (1997)<sup>92</sup>, in cui la Corte Suprema del Massachusetts ha dichiarato incostituzionale una disposizione legislativa che vietava e sanzionava penalmente l'accattonaggio in luogo pubblico, in quanto lesiva di una forma di espressione costituzionalmente protetta, in violazione del I emendamento.

In tale occasione, la Corte ha ribadito un dato ormai pacifico nella giurisprudenza americana: l'insussistenza di una differenza rilevante ai fini della tutela costituzionale tra mendicizia e richiesta di elargizioni da parte delle associazioni di beneficenza, in ragione del messaggio comunicativo che entrambe trasmettono<sup>93</sup>.

In particolare, ha affermato che l'accattonaggio non aggressivo – quale quello oggetto del caso di specie – costituisce una forma di condotta comunicativa protetta dal I emendamento<sup>94</sup>. Vietare l'accattonaggio non aggressivo, pertanto, significa vietare ai poveri di entrare in contatto con altri esseri umani con la speranza di ricevere aiuto e compassione; significa imporre agli indigenti di

---

<sup>90</sup> *Ivi*, p. 67.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> *Benefit v. Cambridge* (1997) 424 Mass 918.

<sup>93</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, *cit.*, p. 73.

<sup>94</sup> *Ibidem*. Vedi anche J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, *cit.*, p. 12.

soffrire in silenzio. Per altro verso, simili divieti privano inoltre la generalità dei consociati della possibilità di interagire con i più disagiati; per alcuni, infatti, l'incontro con un mendicante può comportare una presa di coscienza e addirittura creare un legame sociale o empatico, può indurre ad agire e offrire la possibilità di adempiere a un dovere morale o religioso di assistenza ai bisognosi<sup>95</sup>.

I casi citati sono solo i più significativi. Gli esempi giurisprudenziali potrebbero continuare; tra i più recenti, una sentenza della Corte d'Appello del Sesto Circuito degli Stati Uniti dell'agosto 2013, *Speet v. Schuette*<sup>96</sup>, che ha ribadito ancora una volta il medesimo indirizzo<sup>97</sup>. Ad oggi, infatti, è ormai pacifico e consolidato l'orientamento statunitense secondo cui l'accattonaggio (non aggressivo, in particolare) rientra nel concetto di espressione rilevante ai fini della tutela costituzionale<sup>98</sup>; di talché, le leggi americane che vietano la mendicizia in tutte le sue forme (aggressive e non) violano il diritto costituzionalmente protetto alla libertà di espressione e sono pertanto da dichiararsi incostituzionali<sup>99</sup>.

Dai rilievi fin qui svolti, sono emersi i tratti caratterizzanti il dibattito dottrinale e giurisprudenziale negli Stati Uniti, dove la possibilità di reprimere penalmente il fatto dell'accattonaggio è stata ampiamente discussa in termini di libertà di espressione protetta dal I emendamento; dibattito che ha condotto al riconoscimento di una tutela costituzionale (e, più precisamente, al riconoscimento del diritto costituzionalmente tutelato di mendicare, purché in maniera non aggressiva), imponendo di conseguenza una riformulazione delle politiche locali per renderle costituzionalmente compatibili.

Per quanto certamente queste letture scontino in parte il loro legame con i dati costituzionali statunitensi, è inevitabile osservare come molti di questi spunti appaiano “disturbanti” anche per il giurista europeo, auspicando simili sviluppi, seppur attraverso diversi meccanismi procedurali, anche nell'ordinamento inglese. A tal proposito, sempre in una prospettiva comparatistica, è peraltro interessante rilevare come il dibattito statunitense appena descritto abbia avuto una recente

---

<sup>95</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., p. 73.

<sup>96</sup> *Speet v. Schuette* (2013) 726 F. 3d 867 (6th Cir.).

<sup>97</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., p. 73.

<sup>98</sup> *Ibidem*. Vedi anche J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, cit., p. 12.

<sup>99</sup> T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, cit., p. 72. Vedi anche J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, cit., p. 12.

circolazione giuridica in Irlanda, dove si è tradotto in un caso di uso giurisprudenziale della comparazione, nonché in un'ipotesi di dialogo tra le corti e, successivamente, tra le corti e il legislatore.

È proprio guardando ai precedenti statunitensi in materia, infatti, che nel 2007 la giurisprudenza irlandese è giunta a dichiarare l'incostituzionalità, per contrasto con la libertà di espressione, di una disposizione legislativa irlandese anti-accattonaggio risalente al 1847. Più precisamente, nella sentenza *Dillon v. D.P.P.* (2007)<sup>100</sup>, facendo espresso riferimento alla giurisprudenza americana relativa a casi analoghi (primo fra tutti, il precedente *Loper v. New York City Police Department*), la High Court irlandese ha dichiarato incostituzionale la sezione 3 del *Vagrancy (Ireland) Act* del 1847<sup>101</sup>, che vietava e sanzionava penalmente qualsiasi forma di accattonaggio in luogo pubblico, per violazione della libertà di espressione tutelata dall'art. 40 della Costituzione irlandese<sup>102</sup>.

In questo modo, in via giurisprudenziale, la ricostruzione della mendicizia non aggressiva come forma di espressione è stata esportata dal sistema statunitense e importata in quello irlandese; e nel sistema irlandese ha indotto la conseguente riforma legislativa del febbraio 2011, volta, nel tentativo di essere costituzionalmente conforme, a reprimere esclusivamente la mendicizia aggressiva. In conseguenza del descritto intervento giurisprudenziale nel caso *Dillon v. D.P.P.*, infatti, in Irlanda è stata promulgata una nuova legge, il *Criminal Justice (Public Order) Act* del 2011, la cui sezione 2<sup>103</sup> sanziona penalmente solo l'accattonaggio aggressivo.

## **5. Critica all'intero complesso di misure coercitive e impositive anti-accattonaggio in una prospettiva di incompatibilità con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

Si è concluso il paragrafo precedente auspicando anche in Inghilterra un'incidenza del dibattito costituzionale statunitense in materia di mendicizia, così come è già

---

<sup>100</sup> *Dillon v. D.P.P.* (2007) IEHC 480.

<sup>101</sup> 10 & 11 Vic. c. 84, s. 3.

<sup>102</sup> *Constitution of Ireland* (1937), art. 40.

<sup>103</sup> *Criminal Justice (Public Order) Act* 2011, s. 2.

accaduto in Irlanda. Al riguardo, tuttavia, è d'obbligo una precisazione. Come si è anticipato, infatti, le letture proposte oltreoceano della questione, pur presentando molti spunti che appaiano “disturbanti” anche per il giurista europeo, inevitabilmente scontano il loro legame con i dati costituzionali statunitensi. A un simile auspicio, innanzitutto, sarebbe pertanto possibile obiettare che una riflessione analoga appare impraticabile in Inghilterra, dove non è presente una costituzione scritta e rigida superiore alla legge del Parlamento e – stante l'inesistenza di un parametro di costituzionalità – non è ammissibile un controllo giurisdizionale di costituzionalità delle leggi<sup>104</sup>. A tale obiezione, tuttavia, si può ribattere che simili sviluppi appaiono per contro teoricamente praticabili anche nell'ordinamento inglese, seppur attraverso meccanismi procedurali diversi, volti a discutere il complesso di misure anti-accattonaggio in termini di profili di rispetto dei diritti umani fondamentali. In questo senso, non sono infatti mancati gli autori che, sottolineando che anche i mendicanti hanno dei diritti e delle libertà<sup>105</sup>, hanno denunciato la natura fortemente repressiva di tale pacchetto di misure<sup>106</sup> che si traduce nella violazione dei diritti e delle libertà dei mendicanti<sup>107</sup>, e in particolare dei loro diritti umani fondamentali<sup>108</sup>.

Come è noto, alcuni dei limiti principali alla sovranità territoriale dello Stato, intesa come diritto esclusivo dello Stato di esercitare il potere di governo sulla sua comunità territoriale<sup>109</sup>, sono oggi costituiti dalle norme internazionali (consuetudinarie e, soprattutto, convenzionali) che perseguono valori di giustizia. Fra queste, assumono un'importanza particolare le norme internazionali sui diritti umani, dirette a tutelare la dignità umana dell'individuo; norme che il potere di governo dello Stato è tenuto ad osservare, in quanto costituiscono, appunto, limitazioni alla sua sovranità territoriale. Gli Stati hanno pertanto l'obbligo di

---

<sup>104</sup> V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Volume I.*, cit., pp. 320-321.

<sup>105</sup> R. HOPKINS BURKE, *Tolerance or Intolerance?*, cit., p. 230.

<sup>106</sup> S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?*, cit., pp. 391-392.

<sup>107</sup> R. HOPKINS BURKE, *Tolerance or Intolerance?*, cit., p. 232.

<sup>108</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, cit., p. 523.

<sup>109</sup> Lo Stato ha il diritto di esercitare il potere di governo sugli individui che si trovano nell'ambito del suo territorio in modo esclusivo rispetto a quello degli altri Stati. In linea di principio, questo potere di governo territoriale è libero quanto a contenuti, forme e modi di esercizio; tendenzialmente, quindi, lo Stato è libero di seguire i criteri che crede nel governo della sua comunità territoriale. Tale libertà, tuttavia, non è assoluta, poiché è “compressa” da una serie di limiti costituiti dalle norme internazionali. B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 179-180.

rispettare i diritti umani; vincolo che si concretizza principalmente, ma non solo<sup>110</sup>, in un obbligo negativo in forza del quale gli organi statali devono astenersi dal ledere tali diritti<sup>111</sup>.

A ciò si aggiunge, come corollario, la dichiarazione resa nel 2002 dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani<sup>112</sup>, il quale, nell'affermare che i diritti umani fondamentali sono degli standard morali e giuridici universalmente riconosciuti, e pertanto costituiscono una cornice normativa vincolante per i governi dei singoli Stati, ha sottolineato espressamente che tali governi devono conformarsi a suddetti diritti nella formulazione delle proprie strategie politiche, incluse quelle di riduzione della povertà<sup>113</sup>:

*“The human rights approach offers an explicit normative framework – that of international human rights. Underpinned by universally recognized moral values and reinforced by legal obligations, international human rights provide a compelling normative framework for the formulation of national and international policies, including poverty reduction strategies”*<sup>114</sup>.

Ne consegue che anche le strategie politiche volte alla riduzione della mendicizia devono essere delineate dai governi nel rispetto dei diritti umani fondamentali<sup>115</sup>, rispetto che, tuttavia, l'Inghilterra pare aver dimenticato<sup>116</sup>.

Il che è ancor più grave, soprattutto in considerazione del fatto che proprio l'Inghilterra è stata uno dei paesi promotori e primi firmatari della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali del

---

<sup>110</sup> Più precisamente, il rispetto dei diritti umani non si riduce ad un obbligo negativo, ma costituisce anche l'oggetto di un obbligo positivo (o di protezione) dello Stato, che deve vegliare affinché gli individui che si trovano sul suo territorio non commettano violazioni dei diritti umani; a tal fine, lo Stato è tenuto a prendere tutte le misure idonee a prevenire e reprimere tali violazioni. *Ivi*, pp. 187-188.

<sup>111</sup> *Ivi*, pp. 179, 180, 184, 185, 187-188.

<sup>112</sup> L'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (*OHCHR*, acronimo di *Office of the High Commissioner for Human Rights*) fa parte del Segretariato delle Nazioni Unite ed ha sede a Ginevra. L'*OHCHR* è incaricato di promuovere e proteggere i diritti umani nel mondo. *United Nations Human Rights - Office of the High Commissioner for Human Rights*, in <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>.

<sup>113</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, *cit.*, pp. 522-523.

<sup>114</sup> OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, New York and Geneva, 2004, in <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/povertyE.pdf>, p. 33.

<sup>115</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, *cit.*, p. 523.

<sup>116</sup> R. HOPKINS BURKE, *Tolerance or Intolerance?*, *cit.*, p. 232. Vedi anche P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, *cit.*, p. 523.

1950<sup>117</sup>; Convenzione che, successivamente, ha incorporato nell'ordinamento nazionale con lo *Human Rights Act* del 1998<sup>118</sup>, legge sui diritti umani entrata in vigore nell'ottobre del 2000<sup>119</sup>.

Proprio rispetto al catalogo dei diritti umani riconosciuti e tutelati da questa Convenzione, l'intero pacchetto di misure coercitive e impositive inglesi anti-accattonaggio presenta seri dubbi di compatibilità.

Si è già rilevato nei precedenti paragrafi che, negli Stati Uniti, in molte giurisdizioni è stato affermato che le leggi che perseguono la mendicizia sia aggressiva che passiva violano le norme costituzionali, in quanto ledono il principio di non discriminazione, la libertà di espressione e – si aggiunge in questa sede – la libertà di movimento dei mendicanti passivi<sup>120</sup>. Applicando un'analogia chiave di lettura all'attuale risposta inglese al problema dell'acattonaggio, si può ben sostenere che anche questa è lesiva del principio di non discriminazione<sup>121</sup>, della libertà di espressione<sup>122</sup> e della libertà di movimento; diritti umani sostanziali garantiti tutti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (di seguito, CEDU).

Più precisamente, un primo problema di compatibilità si profila rispetto all'art. 14 CEDU<sup>123</sup>, il quale vieta che il godimento, da parte degli individui, dei diritti e

---

<sup>117</sup> Il fatto che l'Inghilterra sia stata tra i paesi promotori e primi firmatari della Convenzione costituisce un particolare non irrilevante, in quanto è indice della ferma volontà dello Stato in questione di vincolarsi al rispetto dei diritti umani elencati nella CEDU. I limiti alla sovranità territoriale derivanti da norme convenzionali, infatti, sono limiti che gli Stati hanno accettato liberamente, per convenzione. B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., p. 180.

<sup>118</sup> *Human Rights Act* 1998, c. 42.

<sup>119</sup> L. MOCCIA, *Comparazione giuridica e Diritto europeo*, Milano, Giuffrè Editore, 2005, pp. 231-232. Vedi anche V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Volume I*, cit., p. 300.

<sup>120</sup> C. MITCHELL, *Aggressive Panhandling Legislation and Free Speech Claims: Begging for Trouble*, in 39(4) *New York Law School Law Review*, 1994, pp. 697-717, pp. 706-707. Vedi anche *Criminalization Constitutional and Human Rights Framework*, in <http://wiki.nlchp.org/display/Manual/Criminalization+Constitutional+and+Human+Rights+Framework>; NATIONAL LAW CENTRE ON HOMELESS & POVERTY, NATIONAL COALITION FOR THE HOMELESS, *Homes Not Handcuffs: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities*, 2009, in <http://nlchp.org/content/pubs/2009HomesNotHandcuffs1.pdf>, pp. 26-28.

<sup>121</sup> Per una lettura analoga, relativa all'incompatibilità della legislazione penale neozelandese anti-accattonaggio con i diritti umani, vedi J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, cit., p. 16.

<sup>122</sup> Per una lettura analoga, relativa all'incompatibilità della legislazione penale anti-accattonaggio, rispettivamente, australiana e neozelandese con i diritti umani, vedi J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, cit., pp. 10-14, 16.

<sup>123</sup> CEDU 1950, art. 14 - Divieto di discriminazione: "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza distinzione di alcuna specie, come [...] di origine [...] sociale, [...] di ricchezza, di nascita o di altra condizione", in R.

delle libertà riconosciuti e garantiti dalla Convenzione sia oggetto di discriminazioni di alcun tipo, incluse quelle fondate sulla ricchezza o altra condizione. La risposta inglese al problema dell'accattonaggio, tuttavia, è discriminatoria per definizione, poiché implica un'azione diretta a colpire e trattare come criminali persone che rientrano in una categoria di soggetti emarginati, bisognosi, vulnerabili e generalmente senz'atetto<sup>124</sup>; di conseguenza, discriminando i mendicanti in ragione della loro situazione economica disagiata o del loro stesso *status* di mendicanti, viola l'art. 14 CEDU, in quanto infrange il divieto di discriminazioni fondate sulla ricchezza o sulla condizione.

Un ulteriore problema di compatibilità si pone rispetto al diritto umano alla libertà di espressione protetto dall'art. 10 CEDU<sup>125</sup>, in quanto in Inghilterra la persistente criminalizzazione della mendicizia restringe ingiustamente la libertà di espressione dei mendicanti passivi, trattandoli come criminali per il semplice fatto che chiedono la carità. Non arrecando ai passanti alcuna offesa, infatti, la loro condotta non ne giustifica la limitazione del predetto diritto; limitazione che viene invece perpetrata tramite il divieto di una particolare forma di espressione quale la richiesta di elemosina.

Un altro problema di compatibilità si presenta inoltre rispetto all'art. 2 del IV Protocollo addizionale alla CEDU del 1963<sup>126</sup>, che garantisce il diritto umano alla libertà di circolazione; è infatti evidente come questa disposizione risulti violata

---

LUZZATTO, F. POKAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 185.

<sup>124</sup> P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, cit., pp. 536-537. Vedi anche R. HOPKINS BURKE, *Tolerance or Intolerance?*, cit., pp. 219, 227, 229-230, 231, 232.

<sup>125</sup> CEDU 1950, art. 10 - Libertà di espressione: "1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. [...]

2. L'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge costituenti misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni confidenziali o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario", in R. LUZZATTO, F. POKAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, cit., p. 185.

<sup>126</sup> IV Protocollo CEDU 1963, art. 2 – Libertà di circolazione: "1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di sceglierli liberamente la sua residenza.

[...]

3. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che, previste dalla legge, costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, o alla sicurezza pubblica, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della sanità o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui.

dal complesso di misure anti-accattonaggio adottate in Inghilterra. In particolare, tanto l'interdizione di tutti i mendicanti da certe aree della città (realizzata mediante l'imposizione giudiziale di *ASBOs* e ingiunzioni civili), quanto il loro allontanamento coatto da tali aree (conseguito mediante l'imposizione, da parte della polizia, di *dispersal orders* e altri provvedimenti analoghi, questi ultimi quale contropartita dei piani di *diverted giving*) si traducono in un'ingiusta limitazione della libertà di circolazione dei mendicanti passivi, la cui condotta, ancora una volta, non è tale da giustificare una simile restrizione.

Particolarmente interessante, infine, la ricostruzione dottrinale di Dannis J. Baker secondo cui la risposta inglese al problema della mendicizia è lesiva del diritto umano sostanziale “a non essere ingiustamente criminalizzati”<sup>127</sup>; diritto (di creazione dottrinale, appunto) di cui rinviene il fondamento normativo nel combinato disposto degli artt. 3<sup>128</sup>, 5<sup>129</sup> e 8<sup>130</sup> CEDU, che tutelano, rispettivamente, il diritto ad una pena proporzionata, il diritto a non subire ingiuste privazioni della libertà, e il diritto alla *privacy*.

Per giungere a tale conclusione, dalla combinazione degli ultimi due diritti citati, D. J. Baker ha ricavato il diritto all'autonomia personale, dalla cui ulteriore combinazione con il diritto ad una pena proporzionata, ha quindi ricavato il diritto umano “a non essere ingiustamente criminalizzati”<sup>131</sup>.

---

4. I diritti riconosciuti nel paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica”, in R. LUZZATTO, F. POKAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, cit., pp. 192-193.

<sup>127</sup> D. J. BAKER, *A Critical Evaluation of the Historical and Contemporary Justifications for Criminalising Begging*, in 73(3) *Journal of Criminal Law*, 2009, pp. 212-240.

<sup>128</sup> CEDU 1950, art. 3 - Divieto di tortura: “Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti”, in R. LUZZATTO, F. POKAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, cit., p. 183.

<sup>129</sup> CEDU 1950, art. 5, c. 1 - Diritto alla libertà ed alla sicurezza: “Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà salvo che nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge [...]”, in R. LUZZATTO, F. POKAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, cit., pp. 183-184.

<sup>130</sup> CEDU 1950, art. 8 – Diritto al rispetto della vita privata e familiare: “1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui”, in R. LUZZATTO, F. POKAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, cit., p. 185.

<sup>131</sup> D. J. BAKER, *A Critical Evaluation of the Historical and Contemporary Justifications for Criminalising Begging*, cit., pp. 212, 213, 232, 234.

Più precisamente, in primo luogo, ha definito il diritto all'autonomia personale (di cui agli artt. 5 e 8 CEDU) come diritto "a fare qualunque cosa si voglia purché non nuocia ad altri"; diritto il cui corollario è che la previsione legislativa di un fatto come reato deve costituire una risposta proporzionata a un problema sociale. Di talché, non gode della tutela di tale diritto, e può pertanto essere incriminata, ogni condotta che "nuocia ad altri", vale a dire ogni condotta che sia soggettivamente imputabile al suo autore (principio di colpevolezza), e che causi ad altri un'offesa, quest'ultima da intendersi come conseguenza negativa oggettiva (principio di offensività). In secondo luogo, ha affermato che, stante il diritto ad una pena proporzionata (di cui all'art. 3 CEDU), il fatto previsto dalla legge come reato deve essere punito in modo proporzionato alla sua gravità<sup>132</sup>.

Sulla base di questa premessa, ha quindi concluso che, in virtù del diritto umano "a non essere ingiustamente criminalizzati" (di cui agli artt. 3, 5 e 8 CEDU), la "criminalizzazione" di un soggetto è giustificata solo se la previsione legislativa del fatto come reato costituisce una risposta proporzionata rispetto al problema sociale che mira a contrastare (dovendo pertanto rispondere ai principi di offensività e di colpevolezza) e se, inoltre, la pena è proporzionata alla gravità del fatto previsto come reato<sup>133</sup>. Le fattispecie criminose di mendicizia semplice e persistente previste dal *Vagrancy Act* del 1824<sup>134</sup>, tuttavia, non integrano tali requisiti, in quanto prevedono come reato non solo l'accattonaggio aggressivo, ma anche l'accattonaggio passivo, malgrado quest'ultimo manchi di una condotta offensiva. Ne consegue che la persistente criminalizzazione dell'accattonaggio sia aggressivo che passivo, in Inghilterra, persegue ingiustamente i mendicanti passivi, con conseguente lesione del loro diritto umano fondamentale "a non essere ingiustamente criminalizzati"; la condotta di tali soggetti, infatti, certo non causa ad altri un'offesa oggettiva, e dovrebbe pertanto essere tollerata in un ordinamento rispettoso dei diritti umani fondamentali<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> *Ivi*, pp. 213, 233, 236.

<sup>133</sup> *Ivi*, pp. 234, 235, 236.

<sup>134</sup> 5 Geo. IV, c. 83 (1824).

<sup>135</sup> D. J. BAKER, *A Critical Evaluation of the Historical and Contemporary Justifications for Criminalising Begging*, cit., pp. 212, 213, 237.

### 5.1. In particolare, gli ASBOs come “eversione dei diritti umani”

Notevoli problemi di compatibilità con i diritti umani riconosciuti e tutelati dalla CEDU si pongono in relazione agli ASBOs<sup>136</sup>; provvedimenti, spesso utilizzati per contrastare la mendicizia<sup>137</sup>, introdotti dalla sezione 1 del *Crime and Disorder Act* del 1998<sup>138</sup>. Il che è alquanto contraddittorio, considerato che nello stesso anno il Parlamento inglese ha approvato lo *Human Rights Act*<sup>139</sup>, legge che, come si è detto, ha incorporato nell’ordinamento nazionale il catalogo dei diritti umani proclamati nella CEDU. Una delle principali antinomie della politica pubblica inglese degli ultimi anni, infatti, è data dalla compresenza al suo interno, da una parte, della lotta per il riconoscimento dei diritti umani, culminata nello *Human Rights Act*, e dall’altra, del ricorso estensivo agli ASBOs, misure di pubblica sicurezza congegnate proprio in modo da aggirare suddetti diritti<sup>140</sup>. Tant’è vero che, nel 2005, l’allora Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa<sup>141</sup>, Alvaro Gil-Robles, ha criticato fortemente queste ordinanze, esprimendo al riguardo una lunga serie di preoccupazioni<sup>142</sup>.

Un autore eminente quale Andrew Ashworth ha condannato gli ASBOs, definendoli “*the subversion of human rights*” (“l’eversione dei diritti umani”)<sup>143</sup>; la stessa autorevole dottrina ha inoltre precisato che una strategia politica che utilizza misure del genere è “incoerente, potenzialmente oppressiva, e contraria sia allo spirito che alla lettera della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo”<sup>144</sup>, tanto sotto il profilo sostanziale (come si è evidenziato nei paragrafi precedenti), quanto sotto quello procedurale.

---

<sup>136</sup> A. ASHWORTH, *Social Control and “Anti-Social Behaviour”: The Subversion of Human Rights*, in 120 *Law Quarterly Review*, 2004, pp. 263-291, pp. 264-265.

<sup>137</sup> L. CHARLESWORTH, *Readings of begging*, cit., pp. 4, 12.

<sup>138</sup> *Crime and Disorder Act* 1998, c. 37.

<sup>139</sup> *Human Rights Act* 1998, c. 42.

<sup>140</sup> A. ASHWORTH, *Social Control and “Anti-Social Behaviour”*, cit., p. 264.

<sup>141</sup> Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa è un’istituzione indipendente finalizzata a promuovere la sensibilizzazione e l’effettivo rispetto dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d’Europa; la carica in questione è stata istituita nel 1999 in forza di una risoluzione del Consiglio dei Ministri. *Ruolo e obiettivi del Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa*, in [http://www.coe.int/T/I/Commissario\\_per\\_i\\_Diritti\\_dell'Uomo/intro.asp](http://www.coe.int/T/I/Commissario_per_i_Diritti_dell'Uomo/intro.asp).

<sup>142</sup> S. MACDONALD, *A Suicidal Woman, Roaming Pigs and a Noisy Trampolinist: Refining the ASBO’s Definition of ‘Anti-Social Behaviour’*, in 69(2) *Modern Law Review*, 2006, pp. 183-213, p. 185.

<sup>143</sup> A. ASHWORTH, *Social Control and “Anti-Social Behaviour”*, cit., p. 263.

<sup>144</sup> *Ivi*, p. 287.

Si è detto, nel precedente capitolo, che il diritto inglese classifica l'*ASBO* come ordinanza civile preventiva emessa in un processo civile. Nell'ordinamento inglese, tuttavia, la mancata osservanza di un'ordinanza civile generalmente costituisce un'ipotesi di *contempt of court* (oltraggio alla corte), illecito civile punibile anche con la reclusione fino a due anni; la violazione di un *ASBO*, invece, costituisce un reato punibile anche con la reclusione fino a cinque anni<sup>145</sup>. Risulta pertanto evidente che, in termini di controllo sociale, la progettazione dell'*ASBO* quale misura "ibrida" rappresenta un chiaro tentativo del Governo di trarre il massimo vantaggio dalle forme legali<sup>146</sup>. Per citare Ashworth:

*"It is plain that in introducing the anti-social behaviour order [...] the government intended to sail as close to the wind as possible"*<sup>147</sup>.

Da un punto di vista sostanziale, infatti, il procedimento in cui l'*ASBO* viene emesso è un processo penale, non civile, e l'*ASBO* è un'ordinanza punitiva, non preventiva<sup>148</sup>. In pratica, quindi, il Governo inglese ha ceduto alla tentazione di utilizzare sanzioni che sono delle vere e proprie pene, limitandosi a denominarle diversamente. Ne consegue che l'*ASBO* viola gli artt. 6 e 7 CEDU, in quanto la sua natura ibrida gli consente di aggirare gli speciali diritti fondamentali espressamente previsti da tali disposizioni, rispettivamente, per le persone accusate di reati e per le persone alle quali vengono imposte delle pene<sup>149</sup>.

Un primo problema di compatibilità si profila rispetto al secondo e al terzo comma dell'art. 6 CEDU<sup>150</sup>. Tale disposizione, composta da tre commi, assicura il

---

<sup>145</sup> La ricostruzione dell'*ASBO* come ordinanza civile preventiva (emessa in un processo civile), la cui violazione, però, costituisce un reato punibile con la reclusione fino a cinque anni è stata ribadita dalla *House of Lords* nella sentenza *Clingham v. Kensington and Chelsea Royal L.B.C.* (2003) 1 A.C. 787. *Ivi*, pp. 267-268, 276, 277, 278, 280, 281.

<sup>146</sup> *Ivi*, pp. 268, 269, 280.

<sup>147</sup> *Ivi*, p. 289.

<sup>148</sup> *Ivi*, pp. 268, 281.

<sup>149</sup> *Ivi*, pp. 269, 272, 289.

<sup>150</sup> CEDU 1950, art. 6 - Diritto ad un processo equo: "[...]

2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

3. Ogni accusato ha più specialmente diritto a:

a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in un modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico;  
b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa;  
c) difendersi da sé o avere l'assistenza di un difensore di propria scelta e, se non ha i mezzi per ricompensare un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio quando lo

diritto ad un processo equo, che si articola in un'ampia gamma di garanzie processuali.

Il primo comma prevede il diritto generale alla pubblicità e ragionevole durata del processo, e ad un tribunale indipendente e imparziale; il secondo comma sancisce la presunzione d'innocenza; e il terzo comma elenca i diritti di difesa, quali i diritti ad essere prontamente informati delle accuse a proprio carico, al tempo e alle facilitazioni necessarie per preparare la propria difesa, all'assistenza legale, a confrontarsi con i testi a carico e ad ottenere la convocazione e l'interrogazione dei testi a discarico, nonché all'assistenza di un interprete.

Le garanzie processuali previste dal primo comma dell'art. 6 CEDU si applicano sia al processo civile che al processo penale; al contrario, quelle elencate dal secondo e terzo comma si riferiscono esclusivamente al processo penale, dove la "persona accusata di un reato" necessita di tutele maggiori, in quanto è in gioco la sua libertà personale<sup>151</sup>. Proprio al fine di aggirare queste tutele ulteriori, l'*ASBO* è classificato nell'ordinamento inglese come ordinanza civile emessa al termine di un processo civile; in questo modo, quindi, viola l'art. 6 CEDU, in quanto viene emesso in un processo che, pur avendo natura sostanzialmente penale, non è sottoposto alle garanzie processuali appositamente previste per il processo penale dal secondo e terzo comma di questa disposizione<sup>152</sup>; tutele che vengono applicate solo dopo che l'*ASBO* è stato violato<sup>153</sup>.

Un ulteriore problema di compatibilità si pone rispetto al primo comma dell'art. 7 CEDU<sup>154</sup>, che sancisce il divieto di applicazione retroattiva della pena più sfavorevole al reo.

Tale divieto si riferisce esclusivamente alle pene, e non anche alle ordinanze preventive; queste ordinanze, infatti, sono soggette ad un regime meno severo

esigano gli interessi della giustizia;

d) interrogare o far interrogare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'interrogazione dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;

e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nell'udienza", in R. LUZZATTO, F. POKAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, cit., p. 184.

<sup>151</sup> A. ASHWORTH, *Social Control and "Anti-Social Behaviour"*, cit., pp. 273, 275.

<sup>152</sup> *Ivi*, pp. 268-269, 289.

<sup>153</sup> *Ivi*, pp. 277, 278.

<sup>154</sup> CEDU 1950, art. 7 – *Nulla poena sine lege*: "1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che al momento in cui fu commessa non costituisse reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale. Non può del pari essere inflitta alcuna pena superiore a quella che era applicabile al momento in cui il reato è stato commesso", in R. LUZZATTO, F. POKAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, cit., p. 184.

delle pene, sulla base del fatto che possono essere imposte anche in assenza di una condanna penale, e che sono finalizzate ad assicurare la protezione della collettività<sup>155</sup>. Proprio al fine di eludere il principio di irretroattività suddetto, l'*ASBO* è classificato come ordinanza preventiva, e in quanto tale è applicabile retroattivamente; in questo modo, quindi, viola l'art. 7 CEDU, in quanto, pur avendo natura sostanzialmente punitiva, non è sottoposto al divieto di applicazione retroattiva appositamente previsto per le pene da questa disposizione<sup>156</sup>.

È degno di nota che la Corte europea dei diritti dell'uomo, onde impedire che gli Stati aggirino le tutele previste dagli artt. 6 e 7 CEDU "etichettando" come civile un processo che in realtà ha natura penale, o come preventiva un'ordinanza che in realtà ha natura punitiva, ha sviluppato la teoria della "*anti-subversion*". La Corte, infatti, ha adottato un'interpretazione autonoma delle locuzioni "persona accusata di un reato" e "pena" utilizzate dalle due disposizioni in questione. In forza di tale interpretazione, nel decidere se un processo è penale e se un'ordinanza è punitiva, ritenendosi completamente svincolata dalle relative denominazioni giuridiche adottate a livello nazionale, la Corte guarda alla sostanza del processo e dell'ordinanza, e non alla forma loro attribuita dai singoli Stati<sup>157</sup>.

Secondo la Corte, ai fini dell'applicazione delle tutele previste dall'art. 6 CEDU, un processo, anche se formalmente classificato dallo Stato come civile, è sostanzialmente penale qualora sia stato intentato da una pubblica autorità, lo standard della prova richiesto sia quello del processo penale, e la sanzione imposta sia così severa da avere carattere punitivo<sup>158</sup>; allo stesso modo, ai fini dell'applicazione delle tutele previste dall'art. 7 CEDU, un'ordinanza è sostanzialmente punitiva, anche se formalmente classificata dallo Stato come preventiva, qualora gli effetti della sua violazione siano punitivi<sup>159</sup>.

Alla luce di ciò, è auspicabile che la Corte, qualora investita della questione, applicando agli *ASBOs* la teoria della "*anti-subversion*", dichiari che queste

---

<sup>155</sup> A. ASHWORTH, *Social Control and "Anti-Social Behaviour"*, cit., pp. 266-267, 279.

<sup>156</sup> *Ivi*, pp. 268-269, 289.

<sup>157</sup> *Ivi*, pp. 268, 275, 280, 289, 290.

<sup>158</sup> *Ivi*, pp. 268, 276.

<sup>159</sup> *Ivi*, p. 281.

misure “ibride” sono ordinanze sostanzialmente punitive che vengono emesse in un processo sostanzialmente penale, e che pertanto devono conformarsi alle tutele previste dagli artt. 6 e 7 CEDU<sup>160</sup>. Infatti, il *quantum* della prova necessario a convincere il giudice ad emettere tali ordinanze è equivalente allo standard probatorio richiesto nel processo penale (lo standard della prova “al di là di ogni ragionevole dubbio”)<sup>161</sup>. Inoltre, queste misure hanno carattere indiscutibilmente punitivo. Infine, per espressa previsione legislativa, possono essere richieste solo da una “*relevant authority*”, e la loro violazione può essere sanzionata con una pena così severa da avere carattere punitivo (la reclusione fino a cinque anni)<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> *Ivi*, pp. 268-269, 276, 278, 281, 291.

<sup>161</sup> P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 1952-1953.

<sup>162</sup> A. ASHWORTH, *Social Control and “Anti-Social Behaviour”*, *cit.*, pp. 268-269, 276, 278, 281.

**CAPITOLO IV**  
**LA REPRESSIONE E LE QUALIFICAZIONI GIURIDICHE**  
**DELLA MENDICITÀ NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

**1. Premessa**

In Italia, diversamente che in Inghilterra, la mendicITÀ degli adulti non costituisce piÙ una fattispecie punita penalmente<sup>1</sup>. Ciononostante, è opportuno tener presente che questo tipo di accattonaggio è stato a lungo oggetto del nostro diritto penale.

Anche la legislazione italiana contro la mendicITÀ ha infatti origini antiche, sebbene non tanto risalenti quanto quelle della corrispondente normativa inglese.

Anche nella legislazione italiana, inoltre, stante lo stretto collegamento tra i due fenomeni sociali, la mendicITÀ è stata considerata come categoria affine al vagabondaggio<sup>2</sup>, pur godendo sempre di una sostanziale autonomia di disciplina che ne consente una piÙ agevole trattazione separata; il che è dimostrato, tra l'altro, dal dato storico che il legame sistematico tra le due figure è venuto meno fin dall'entrata in vigore del Codice penale Zanardelli del 1889<sup>3</sup>.

Per questi motivi, seguendo per l'Italia un approccio metodologico speculare rispetto a quello proposto nel primo capitolo per l'Inghilterra, è opportuno descrivere sommariamente come la figura del solo mendicante (e non anche quella del vagabondo) è stata disciplinata nel corso della storia, facendo in particolare riferimento all'evoluzione della legislazione anti-accattonaggio nell'Italia unitaria, realizzatasi tra diritto penale codicistico e leggi di polizia. Al fine di offrire un'adeguata ricostruzione storica della repressione della mendicITÀ, è infatti necessario tener presente che, nel periodo di riferimento, la stessa è stata

---

<sup>1</sup> A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, in F. GIUNTA, A. SIMONI, *Il diritto e i lavavetri: due prospettive sulle "ordinanze fiorentine"*, in *3 Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2007, pp. 85-91, p. 89.

<sup>2</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, Torino, Bocca, 1897, vol. I, pp. 293, 331.

<sup>3</sup> A. SIMONI, *La mendicITÀ, gli zingari e la cultura giuridica italiana: uno schizzo di tappe e problemi*, in *14(3) Polis. Ricerche e studi su società e politica in Italia*, 2000, pp. 371-389, pp. 374, 377. Vedi anche I. MEL, *Il Nuovo Codice Penale Italiano con le disposizioni per la sua attuazione illustrato sulla scorta delle Fonti e della Giurisprudenza, congiuntamente alla Nuova Legge di Pubblica Sicurezza e alla Legge sulla Stampa*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1890, pp. 841, 842; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, p. 304.

regolamentata non solo dai codici penali che si sono susseguiti nel tempo, ma anche dalle rispettive leggi di pubblica sicurezza<sup>4</sup>.

L'evoluzione della legislazione anti-accattonaggio nell'Italia unitaria si può riassumere in tre fasi: una prima fase, coincidente con il sistema repressivo tracciato dal Codice penale sardo-italiano e dalla legge di pubblica sicurezza del 1865, caratterizzata dalla "recezione" sostanzialmente pedissequa della disciplina della mendicizia contenuta nel *Code pénal* del 1810, fatta eccezione per la diversa regolamentazione della posizione dei mendicanti inabili al lavoro; una seconda contrassegnata da pene meno severe, secondo l'impostazione liberale del Codice penale Zanardelli, affiancato nella disciplina della mendicizia dalla legge di pubblica sicurezza del 1889; e una terza contraddistinta dall'abbandono della distinzione tra mendicanti abili e inabili al lavoro ai fini della punibilità, nonché dalla radicale impennata repressiva operata dal Codice penale Rocco, accompagnato dalla legge di pubblica sicurezza del 1931<sup>5</sup>.

Nella prima parte di questo capitolo offrirò una ricostruzione storica di tale legislazione penalistica e di polizia, esaminandone i tratti più salienti, fino a giungere all'attuale quadro normativo in materia di accattonaggio.

Scomparso dallo scenario giuridico italiano dopo la depenalizzazione della mendicizia degli adulti, avviata nel 1995 da una sentenza della Corte costituzionale<sup>6</sup> e completata dal legislatore nel 1999<sup>7</sup>, l'accattonaggio<sup>8</sup> è rimasto

---

<sup>4</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, pp. 373-375. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata. L'accattonaggio nella legislazione italiana*, in 9(2) *Lavoro sociale*, 2009, pp. 235-269, pp. 235-240.

<sup>5</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, pp. 372-376.

<sup>6</sup> Corte Costituzionale, sentenza 28 dicembre 1995, n. 519, in *Gazzetta Ufficiale, prima serie speciale*, 3 gennaio 1996, n. 1, pp. 15-19.

<sup>7</sup> L. 25 giugno 1999, n. 205, Delega al governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario.

<sup>8</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, pp. 383, 384. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata, cit.*, pp. 244, 247; A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi, cit.*, p. 89; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, in 1-2 *Le Regioni*, 2010, pp. 269-289, pp. 274-275, 277; P. COLELLA, *Mendicizia non punibile e mendicizia ancora penalmente reprimibile*, in 12 *Giurisprudenza italiana*, 1996, cc. 573-578, c. 574; R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria: brevi note sulla recente legittimazione costituzionale della mendicizia non invasiva*, in 1 *Rivista italiana di medicina legale*, 1997, pp. 69-76, p. 69; G. FONTANA, *Il reato di "accattonaggio" alla luce della recente depenalizzazione del Codice Penale*, in 9 *Amministrazione italiana*, 1999, pp. 1195-1203, pp. 1195-1196, 1199; L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, in ANCI, CITTALIA, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, 2009, in [http://www.cittalia.it/images/file/Indagine\\_Oltre%20le%20ordinanze.pdf](http://www.cittalia.it/images/file/Indagine_Oltre%20le%20ordinanze.pdf), pp. 7-70, p. 32.

oggetto del nostro diritto penale limitatamente alla specifica ipotesi della mendicizia minorile<sup>9</sup>.

Negli ultimi anni, tuttavia, a seguito della massiccia immigrazione verificatasi in Italia a cominciare dalla fine del XX secolo, della conseguente e irrisolta situazione di emergenza assistenziale, e della diffusa percezione di insicurezza sociale che ne è derivata, l'accattonaggio, tornato con forza sulle strade delle nostre città<sup>10</sup>, si è posto nuovamente al centro del dibattito giuspolitico italiano, similmente a quanto accaduto nel medesimo periodo in Inghilterra.

Si inserisce in questo contesto la progressione scalare nella repressione penale degli adulti responsabili del coinvolgimento di minori nella mendicizia. Inasprimento sanzionatorio avviato in via giurisprudenziale, mediante operazioni interpretative volte ad attribuire a tale fatto qualificazioni penalistiche altre, ben più gravi e più severamente sanzionate rispetto a quella già contravvenzionale di impiego di minori nell'accattonaggio<sup>11</sup>; e poi concluso dal legislatore con il cd. "pacchetto sicurezza" del 2009<sup>12</sup>, che a tale reato ha apportato modifiche rilevanti<sup>13</sup>, trasformandolo in una fattispecie delittuosa provvista di una più rigida sanzione<sup>14</sup>.

Parimenti, si inserisce nel medesimo contesto la crescente tendenza degli amministratori locali a reintrodurre in via autonoma, attraverso gli strumenti dei regolamenti comunali e delle ordinanze sindacali, il divieto di accattonaggio degli adulti; divieto così sanzionato a livello municipale in via amministrativa, quasi a

---

<sup>9</sup> G. FONTANA, *Il reato di "accattonaggio" alla luce della recente depenalizzazione del Codice Penale*, cit., p. 1200. Vedi anche A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 385-386. Vedi anche S. RIONDATO, *Voce Accattonaggio e mestieri girovaghi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. I, a cura dell'Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, Il Veltro, 1988, p. 5.

<sup>10</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 249, 259.

<sup>11</sup> A. SIMONI, *Appunti per una "lettura romani" del pacchetto sicurezza*, in 4 *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, pp. 217-230, p. 224. Vedi anche A. SIMONI, *La qualificazione giuridica della mendicizia dei minori rom tra diritto e politica*, in 1 *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, pp. 99-103, pp. 99-101; A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 386.

<sup>12</sup> L. 15 luglio 2009, n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.

<sup>13</sup> A. SIMONI, *Appunti per una "lettura romani" del pacchetto sicurezza*, cit., p. 223.

<sup>14</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 257-258. Vedi anche L. CONCAS, *Appunti sulle recenti modifiche del Codice Penale*, 2009, in [http://www.ordineavvocaticagliari.it/docs/evento\\_02\\_10\\_2009\\_59478.pdf](http://www.ordineavvocaticagliari.it/docs/evento_02_10_2009_59478.pdf), p. 39; A. SIMONI, *Appunti per una "lettura romani" del pacchetto sicurezza*, cit., p. 223; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 285.

creare una sorta di circuito sanzionatorio minore della mendicizia<sup>15</sup>. Tale tendenza, che presenta interessanti similarità con la contemporanea esperienza inglese degli *ASBOs* rivolti ai mendicanti<sup>16</sup>, ha da ultimo trovato un più solido fondamento normativo nella recente evoluzione legislativa in materia di potere sindacale d'ordinanza; evoluzione legislativa realizzata con il cd. “decreto sicurezza” del 2008<sup>17</sup>, e già parzialmente censurata nel 2011<sup>18</sup> da una sentenza della Corte costituzionale<sup>19</sup>.

Nella seconda parte di questo capitolo prenderò in esame il quadro giuridico attualmente rilevante in Italia in materia di mendicizia, mettendo in evidenza la contraddittorietà di un ordinamento che, se da un lato è giunto ad abrogare la sanzione penale dell'accattonaggio sulla base di determinate scelte di valore, dall'altro ne ha reintrodotto la sanzionabilità sul piano amministrativo, considerando suddetti valori come derogabili a livello locale<sup>20</sup>.

## **2. La repressione della mendicizia tra Codice penale sardo-italiano e legge di pubblica sicurezza del 1865**

Il primo testo normativo da prendere in considerazione è il Codice penale sardo del 1859, codice preunitario che nel 1865 fu esteso a tutto il Regno d'Italia con esclusione della Toscana<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, cit., pp. 89-90.

<sup>16</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, in S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T. F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 152-174, pp. 153, 162-163.

<sup>17</sup> D.L. 23 maggio 2008, n. 92, Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica; convertito in L. 24 luglio 2008, n. 125.

<sup>18</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 259. I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci: gli effetti dell'intervento della Corte costituzionale sull'art. 54 TUEL*, in 1 *Gazzetta Amministrativa*, 2012, pp. 1-5.

<sup>19</sup> Corte Costituzionale, sentenza 4 aprile 2011, n. 115.

<sup>20</sup> A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, cit., pp. 89-90.

<sup>21</sup> Gli sforzi di estendere il Codice penale sardo alla Toscana si rivelarono vani, principalmente perché tale estensione avrebbe significato il ripristino della pena capitale proprio laddove essa era già stata abolita. In Toscana, quindi, rimase in vigore il Codice penale locale che, a differenza del Codice penale sardo, non conteneva la pena di morte. F. STEFANELLI, *Una rapida panoramica sullo sviluppo del codice penale e del codice di procedura penale dall'Unità d'Italia ai giorni nostri*, 2006, in [http://www.penale.it/page.asp?mode=1&IDPag=336#\\_ednref7](http://www.penale.it/page.asp?mode=1&IDPag=336#_ednref7).

Ricalcando fedelmente le disposizioni del *Code pénal* (Codice penale francese) del 1810 in materia di vagabondaggio e mendicizia<sup>22</sup>, il Codice penale sardo-italiano disciplinava i due reati in questione all'interno di un unico capo dedicato a "oziosi, vagabondi, mendicanti ed altre persone sospette". Questo era suddiviso in quattro sezioni, tre delle quali contenevano disposizioni specifiche relative, nell'ordine, agli oziosi e vagabondi, ai mendicanti, e alle persone sospette; l'ultima sezione, invece, conteneva le disposizioni comuni alle quattro categorie di soggetti<sup>23</sup>.

La sezione autonoma per i mendicanti conteneva la disciplina del reato base; prevedeva inoltre, insieme alle disposizioni comuni, una serie di circostanze aggravanti mutate dal *Code pénal*. Lo stato di mendicizia, infatti, veniva aggravato e costituiva a sua volta aggravante per le medesime circostanze indicate dal Codice penale francese<sup>24</sup>.

Più precisamente, nella sezione autonoma per i mendicanti era collocato l'art. 442, in forza del quale coloro che chiedevano l'elemosina pubblicamente erano puniti con l'arresto fino ad un mese, pena che diventava più severa nel caso si trattasse di mendicanti validi ed abituali<sup>25</sup>.

Niuno potrà andare pubblicamente questuando sotto pena del carcere estensibile ad un mese; salve le speciali disposizioni della legge di Pubblica Sicurezza.

---

<sup>22</sup> Esempio emblematico del fenomeno della circolazione dei modelli giuridici, i codici francesi ebbero una notevole diffusione in vari paesi europei (ed extra-europei), dove esercitarono un'enorme influenza, rappresentando il modello cui si ispirarono molti legislatori, compreso quello italiano.

È nell'ambito di questo fenomeno che si spiega il Codice penale sardo-italiano, filiazione diretta del *Code pénal* del 1810, del quale recepì anche la disciplina contro il vagabondaggio e la mendicizia. Il *Code pénal* collocava i delitti di vagabondaggio e mendicizia all'interno della stessa sezione sulle associazioni a delinquere, sezione che includeva una serie di disposizioni comuni a vagabondi e mendicanti. Il vagabondaggio era *tout court* motivo sufficiente per l'applicazione di una pena detentiva. Diversamente, la mendicizia era punita con la reclusione solo se esercitata nei luoghi in cui esisteva un deposito di mendicizia; se esercitata nei luoghi in cui questo non esisteva, era punita solo se commessa da mendicanti validi ed abituali. Il *Code pénal*, inoltre, prevedeva per la mendicizia una serie di circostanze aggravanti che comportavano pene più severe; anche tali aggravanti furono successivamente mutate dal Codice penale sardo-italiano. A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, pp. 372, 373. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, pp. 284, 293.

<sup>23</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, p. 373.

<sup>24</sup> *Ivi*, pp. 372, 373. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, p. 293.

<sup>25</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, p. 373.

Ove si tratti di mendicante valido ed abituale, la pena del carcere potrà estendersi a tre mesi; e se fosse arrestato questuando fuori dal Circondario di sua dimora, sarà punito col carcere da due a sei mesi<sup>26</sup>.

Le pene erano aggravate anche qualora la mendicITÀ fosse svolta in gruppo, salvo il caso dei coniugi e dei genitori con i figli (art. 443); oppure accompagnata da insulti, minacce, violazione di domicilio, o simulazione di piaghe o infermità (art. 444)<sup>27</sup>.

I mendicanti validi che accatteranno riuniti, sempreché non sia il marito e la moglie, o il padre o la madre coi loro fanciulli, saranno puniti colla pena del carcere da tre mesi ad un anno<sup>28</sup>.

Colla stessa pena da tre mesi ad un anno saranno puniti i mendicanti sì validi che invalidi, i quali questuando avranno fatti insulti od usate minacce, - od avranno proferite ingiurie, - o saranno entrati senza permissione del proprietario e delle persone di casa in una abitazione od in un recinto che ne faccia parte, - o fingeranno piaghe od infermità<sup>29</sup>.

Pene ancor più severe erano previste dalle disposizioni comuni in caso di reati connessi alla mendicITÀ: segnatamente, qualora i mendicanti fossero trovati travestiti in qualunque maniera, colti in possesso di armi o oggetti utili allo scasso, sorpresi “di nottetempo” con suddetti oggetti (art. 448); o trovati in possesso di beni di valore “non confacenti al loro stato” senza giustificarne la provenienza (art. 449); oppure avessero compiuto atti di violenza, salvo che questi non costituissero un più grave reato (art. 450). Inoltre, il reato di possesso di documenti falsi, se commesso dai mendicanti, comportava l’applicazione del massimo della pena (art. 451)<sup>30</sup>.

I mendicanti, gli oziosi, i vagabondi, od altre persone sospette, le quali saranno trovate in qualunque maniera travestite, o saranno colte con scalpelli, lime, grimaldelli, succhielli od

---

<sup>26</sup> C.p. 1859, art. 442, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Il codice penale per gli Stati del Re di Sardegna e per l'Italia Unita* (1859), Padova, CEDAM, 2008, pp. 138-139.

<sup>27</sup> A. SIMONI, *La mendicITÀ, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 372-373.

<sup>28</sup> C.p. 1859, art. 443, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Il codice penale per gli Stati del Re di Sardegna e per l'Italia Unita* (1859), cit., p. 139.

<sup>29</sup> C.p. 1859, art. 444, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Il codice penale per gli Stati del Re di Sardegna e per l'Italia Unita* (1859), cit., p. 139.

<sup>30</sup> A. SIMONI, *La mendicITÀ, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 372-373.

altri ferri od ordigni [...], qualora non giustifichino una legittima attuale destinazione di tali oggetti, saranno per questo solo fatto puniti con carcere da sei mesi a tre anni.

Se tali individui sono stati sorpresi di nottetempo con alcuno degli oggetti sopra indicati, la pena sarà del carcere non minore di due anni.

Se furono colti in qualsiasi tempo con alcuno di quegli oggetti e con armi proprie, la pena sarà della reclusione<sup>31</sup>.

Le persone suddette saranno punite col carcere da tre mesi a due anni se si troveranno presso delle medesime generi, od altri effetti, o somme di denaro non confacenti al loro stato e condizione, quando non ne giustifichino la legittima provenienza<sup>32</sup>.

Ogni mendicante o vagabondo che questuando avrà esercitato atti di violenza, sarà punito col carcere da uno a tre anni, quando per la natura delle violenze non abbia luogo una pena maggiore<sup>33</sup>.

Le pene stabilite dal presente Codice contro le persone che portano falsi certificati, falsi passaporti o fogli di via, saranno aumentate di uno o due gradi quando siano applicate alle persone indicate nelle tre sezioni di questo Capo<sup>34</sup>.

Le disposizioni del Codice penale sardo-italiano erano completate da quelle sulla mendicizia contenute nella legge di pubblica sicurezza<sup>35</sup> del 1865<sup>36</sup>; legge alla quale il Codice penale sardo-italiano rinviava, diversamente dal *Code pénal*, per quanto riguardava la posizione dei mendicanti invalidi. L'art. 442 del codice, infatti, prevedeva la pena detentiva per i mendicanti che chiedevano l'elemosina pubblicamente "salve le speciali disposizioni della legge di Pubblica Sicurezza"<sup>37</sup>. In forza di questa legge, i mendicanti invalidi al lavoro, che erano privi di mezzi di sussistenza, se si trovavano in un comune ove funzionava un ricovero di mendicizia, dovevano essere inviati al ricovero finché non mostrassero di potersi procacciare i mezzi di sostentamento o non fossero reclamati da persona che

<sup>31</sup> C.p. 1859, art. 448, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Il codice penale per gli Stati del Re di Sardegna e per l'Italia Unita* (1859), cit., p. 140.

<sup>32</sup> C.p. 1859, art. 449, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Il codice penale per gli Stati del Re di Sardegna e per l'Italia Unita* (1859), cit., pp. 140-141.

<sup>33</sup> C.p. 1859, art. 450, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Il codice penale per gli Stati del Re di Sardegna e per l'Italia Unita* (1859), cit., p. 141.

<sup>34</sup> C.p. 1859, art. 451, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Il codice penale per gli Stati del Re di Sardegna e per l'Italia Unita* (1859), cit., p. 141.

<sup>35</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 284, 293.

<sup>36</sup> L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. B.

<sup>37</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 373.

prestasse idonea cauzione di mantenerli (art. 69)<sup>38</sup>. Se invece i mendicanti invalidi al lavoro, che erano privi di mezzi di sussistenza e di parenti obbligati agli alimenti, si trovavano in un comune non fornito di ricovero di mendicità (o fornito di un ricovero insufficiente), potevano lecitamente mendicare in quel territorio, ma solo previo rilascio di un apposito certificato di povertà e inabilità al lavoro<sup>39</sup>; questo valeva come licenza di mendicità, e consentiva loro la mera richiesta dell'elemosina nel territorio del circondario (art. 67), purché senza far mostra di piaghe, mutilazioni, o deformità, e senza proferir parole o far gesti di disperazione (art. 68)<sup>40</sup>. L'idea di autorizzare l'accattonaggio nei luoghi non forniti di strutture assistenziali era ripresa dalla precedente legge sarda di pubblica sicurezza del 1859<sup>41</sup>, che consentiva la questua ai soggetti muniti della licenza di mendicità rilasciata dall'autorità di pubblica sicurezza; quest'ultima legge, però, imponeva a tali soggetti l'obbligo aggiuntivo di portare sul petto una lastra rilasciata dal Comune (artt. 101<sup>42</sup> e 102<sup>43</sup>), prassi che nel 1865 fu eliminata, in quanto costituiva una stigmatizzazione della povertà non conforme ai valori cristiani<sup>44</sup>.

Nei comuni per i quali non è stabilito un ricovero di mendicità o nei quali vi sia insufficiente, gl'individui non validi al lavoro, che non abbiano mezzi di sussistenza, né parenti legalmente tenuti a somministrarli loro, riceveranno dall'Autorità municipale un certificato di indigenza e di inabilità al lavoro, il quale certificato, allorché riporti il *visto*

---

<sup>38</sup> E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 293.

<sup>39</sup> Si trattava, segnatamente, di un certificato municipale, munito del visto dell'autorità circondariale. G. PANTOZZI, *La mendicità ritornata*, cit., p. 236.

<sup>40</sup> G. PANTOZZI, *La mendicità ritornata*, cit., p. 236. Vedi anche A. SIMONI, *La mendicità, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 373; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 293.

<sup>41</sup> L. 13 novembre 1859, n. 3720.

<sup>42</sup> L. 3720/1859, art. 101: "La questua è proibita. – Nelle provincie in cui non saranno ancora stabiliti Ricoveri di mendicità, gl'individui privi di ogni mezzo di fortuna, e resi incapaci al lavoro [...], e che non abbiano parenti ai quali incumba l'obbligo del mantenimento, potranno mendicare non oltre il proprio Comune. – Debbono però essere i medesimi provvisti di speciale licenza rilasciata dall'Autorità locale di Pubblica Sicurezza, e debbono portare al petto una lastra secondo il modulo che sarà determinato da Regolamento", in *Collezione Celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari pubblicate nell'anno 1859 ed altre anteriori*, anno XXXIX, parte II, Torino, Enrico Dalmazzo ed., 1859, p. 1536.

<sup>43</sup> L. 3720/1859, art. 102: "Questa lastra sarà rilasciata gratuitamente a spese del Comune, e non potrà essere ceduta ad altri sotto nessun titolo", in *Collezione Celerifera*, cit., p. 1536.

<sup>44</sup> G. PANTOZZI, *La mendicità ritornata*, cit., p. 236. Vedi anche M. BERGAMASCHI, *Immagine e trattamento delle povertà estreme in una prospettiva storico-sociale*, in P. GUIDICINI, G. PIERETTI, M. BERGAMASCHI (a cura di), *Povertà urbane estreme in Europa. Contraddizioni ed effetti perversi delle politiche di welfare*, Milano, FrancoAngeli ed., 1995, pp. 35-74, p. 43.

dell'autorità politica del circondario, varrà per l'indigente come permesso di mendicare nel territorio del circondario stesso<sup>45</sup>.

È però sempre proibito di mendicare facendo mostra di piaghe, mutilazioni o di deformità [...], ovvero proferendo parole o facendo gesti od atti di disperazione<sup>46</sup>.

Nei comuni per i quali sia stabilito un ricovero di mendicità, ove la persona colta a mendicare sia invalida al lavoro e priva di mezzi di sussistenza, l'autorità di pubblica sicurezza la invierà al ricovero, per rimanervi finché non giustifichi [...] di aver acquistato mezzi di sostentamento, o non sia reclamata da persona che presti idonea cauzione di mantenerla<sup>47</sup>.

Per quanto dettagliata, tuttavia, la normativa contro la mendicità prevista dal Codice penale sardo-italiano e dalla legge di pubblica sicurezza del 1865 era scarsamente osservata<sup>48</sup>.

### **3. La repressione della mendicità tra Codice penale Zanardelli e legge di pubblica sicurezza del 1889**

Nel 1889, il Governo promulgò il nuovo Codice penale (il cosiddetto “Codice Zanardelli”, dal nome dell'allora Ministro di Grazia e Giustizia proponente il progetto); primo codice dell'Italia unita<sup>49</sup>, destinato a sostituire il Codice penale sardo-italiano.

In merito alla repressione dell'accattonaggio, il Codice penale del 1889 mantenne una certa soluzione di continuità con il *Code pénal* e il Codice sardo-italiano, rispetto ai quali, però, ruppe il legame sistematico tra vagabondaggio e mendicità. Il reato di vagabondaggio, infatti, espunto dal codice perché ritenuto incompatibile con i principi di tipicità e tassatività, divenne un “illecito di

<sup>45</sup> L. 2248/1865, all. B, art. 67, c. 1, in *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, anno 1865, vol. 11, Torino, Stamperia Reale, 1865, p. 486.

<sup>46</sup> L. 2248/1865, all. B, art. 68, c. 1, in *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, cit., p. 487.

<sup>47</sup> L. 2248/1865, all. B, art. 69, c. 2, in *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, cit., p. 487.

<sup>48</sup> A. SIMONI, *La mendicità, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 373.

<sup>49</sup> S. MUSIO, *La vicenda del Codice Rocco nell'Italia repubblicana*, in <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/law-ways/musio/cap1.htm#h2>.

polizia”, la cui repressione fu affidata alla nuova legge di pubblica sicurezza del 1889<sup>50</sup> e alle misure “di sicurezza e prevenzione” in essa contenute<sup>51</sup>.

Del modello francese e del precedente Codice sardo-italiano<sup>52</sup>, il Codice Zanardelli mantenne invece la sanzione penale della mendicizia (artt. 453 e seguenti), che fu però classificata tra le “contravvenzioni concernenti l’ordine pubblico” – anziché tra i delitti – e punita con pene detentive più brevi, per una durata che variava a seconda delle ipotesi del reato<sup>53</sup>.

L’art. 453, infatti, sanzionava gli accattoni sorpresi a chiedere l’elemosina con l’arresto fino a cinque giorni (pena che si elevava fino ad un mese in caso di recidiva), qualora si trattasse di mendicanti abili al lavoro o di mendicanti inabili che non avevano adempiuto gli obblighi previsti dalla legge<sup>54</sup>. Tale disposizione prevedeva anche che la contravvenzione non fosse esclusa in caso di mendicizia mascherata col pretesto o la simulazione di rendere servizi o smerciare oggetti<sup>55</sup>.

Chiunque, essendo abile al lavoro, è colto a mendicare, è punito con l’arresto sino a cinque giorni; e, in caso di recidiva nello stesso reato, con l’arresto sino ad un mese.

Le stesse pene si applicano a chi, essendo inabile al lavoro, sia colto a mendicare senza aver adempiuto le prescrizioni stabilite dalla legge.

La contravvenzione non è esclusa dal fatto che il colpevole mendichi col pretesto o con la simulazione di rendere servizi alle persone o di smerciare oggetti<sup>56</sup>.

Inoltre, come nel *Code pénal* e nel Codice sardo-italiano, era contemplata la solita aggravante in caso di accattonaggio svolto in forme particolarmente disturbanti; segnatamente, le pene erano aggravate qualora la mendicizia fosse commessa “in modo minaccioso, vessatorio o ripugnante” (art. 454)<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> R.D. 30 giugno 1889, n. 6144.

<sup>51</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 374, 377. Vedi anche I. MEL, *Il Nuovo Codice Penale Italiano*, cit., pp. 841, 842; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 304.

<sup>52</sup> Al riguardo, tuttavia, è d’obbligo precisare che già nel Codice penale sardo-italiano le pene detentive previste per i mendicanti erano notevolmente più brevi di quelle imposte dal *Code pénal*. A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 373.

<sup>53</sup> *Ivi*, p. 374. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 305, 332.

<sup>54</sup> *Ivi*, p. 374. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 238.

<sup>55</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 374-375.

<sup>56</sup> C.p. 1889, art. 453, in I. MEL, *Il Nuovo Codice Penale Italiano*, cit., p. 842.

<sup>57</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 375. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 332.

Chiunque mendica in modo minaccioso, vessatorio o ripugnante, per circostanze di tempo, di luogo, di mezzo o di persona, è punito con l'arresto sino ad un mese [...]»<sup>58</sup>.

Seppur non espressamente previsto dagli artt. 453 e seguenti del codice, in dottrina era pacifico che la repressione penale della mendicizia ivi contenuta fosse applicabile solo all'accattonaggio svolto in pubblico; si trattava di un'interpretazione coerente con le disposizioni sulla mendicizia contenute nella nuova legge di pubblica sicurezza, la quale faceva esplicito riferimento all'accattonaggio “per le pubbliche vie e in ogni altro luogo aperto al pubblico” (artt. 80 e 81)<sup>59</sup>.

Le disposizioni regolatrici della materia restarono così ripartite tra il codice penale e la legge di pubblica sicurezza. Anche nel Codice Zanardelli, infatti, la repressione penale dell'accattonaggio rimase fondata sulla distinzione tra mendicanti abili e inabili al lavoro<sup>60</sup>, in quanto l'art. 453 prevedeva la pena detentiva per i mendicanti abili al lavoro e per quelli inabili che non avevano “adempito le prescrizioni stabilite dalla legge”; prescrizioni che, in pratica, si traducevano negli obblighi previsti dalla nuova legge di pubblica sicurezza<sup>61</sup>.

Ai sensi dell'art. 81 di questa legge, infatti, i mendicanti inabili colti a chiedere l'elemosina pubblicamente senza aver fatto constatare all'autorità di pubblica sicurezza la propria condizione di inabilità al lavoro, dovevano essere puniti ai sensi del Codice penale. In funzione di ciò, tale disposizione abolì la licenza di mendicizia<sup>62</sup>, prevedendo, in sua sostituzione, l'obbligo per l'autorità di pubblica sicurezza di inviare ad un ricovero di mendicizia i mendicanti riconosciuti inabili<sup>63</sup>,

<sup>58</sup> C.p. 1889, art. 454, in I. MEL, *Il Nuovo Codice Penale Italiano*, cit., p. 846.

<sup>59</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 375. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 332.

<sup>60</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 374. Vedi anche E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, pp. 331-332.

<sup>61</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 374.

<sup>62</sup> L'eliminazione dell'autorizzazione a mendicare, prevista per gli inabili dall'art. 67 della vecchia legge di pubblica sicurezza, fu voluta dall'allora presidente del Consiglio dei ministri, Francesco Crispi, fermamente convinto che la mendicizia, in quanto mestiere illecito, non poteva e non doveva in alcun caso essere autorizzata. Egli, infatti, nella Relazione Ministeriale del 1888, affermò solennemente: “[...] io stimo una necessità morale che si proclami altamente il principio, essere l'accattonaggio un mestiere illecito [...], e non potersi quindi più a lungo riconoscere l'accattonaggio autorizzato”. I. MEL, *Il Nuovo Codice Penale Italiano*, cit., p. 843. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 236.

<sup>63</sup> L'autorità di pubblica sicurezza considerava inabili coloro che, per infermità cronica o per gravi difetti fisici o intellettuali, non potevano provvedere alla propria sussistenza, accertando tali infermità e difetti mediante visita medica fiscale. M. BERGAMASCHI, *Immagine e trattamento delle*

indigenti e privi di parenti obbligati agli alimenti<sup>64</sup>. Inoltre, la norma stabiliva espressamente su quali enti ricadeva, in concorso obbligatorio, l'onere del mantenimento degli inabili; le spese di ricovero erano da accollarsi, segnatamente, alle Opere pie esistenti in loco (in proporzione alle loro possibilità), in mancanza di queste al Comune e, se questo non era in grado di provvedere, allo Stato<sup>65</sup>.

[...] è proibito di mendicare per le pubbliche vie e in ogni altro luogo aperto al pubblico [...]<sup>66</sup>.

[...] si applicheranno le pene stabilite dal Codice penale a chiunque non avendo fatto constatare all'autorità di sicurezza pubblica locale di essere inabile a qualsiasi lavoro, è colto a mendicare nei luoghi indicati nel precedente articolo.

Gli individui riconosciuti dall'autorità locale di pubblica sicurezza inabili a qualsiasi lavoro, privi di mezzi di sussistenza e di congiunti tenuti per legge alla somministrazione degli alimenti, sono, quando non vi si provveda altrimenti, a cura dell'autorità medesima inviati in un ricovero di mendicità [...].

Al mantenimento degli individui inabili al lavoro concorreranno, in proporzione dei loro averi, la congregazione di carità del rispettivo comune di origine, le opere pie elemosiniere ivi esistenti [...].

Mancando o essendo insufficiente il concorso degli enti sopraindicati, la spesa totale o parziale sarà a carico del comune di origine; e ove il medesimo non possa provvedervi, [...] sarà a carico dello Stato<sup>67</sup>.

In pratica, quindi, l'abilità al lavoro e l'adempimento degli obblighi legali definivano un diverso trattamento dei accattoni. Da una parte, la sanzione penale (l'arresto previsto dall'art. 453 del codice) per i mendicanti abili e per quelli inabili che non avevano fatto constatare all'autorità di pubblica sicurezza la propria inabilità. Dall'altra, il ricovero nel mendicicomico (previsto dall'art. 81

---

*povertà estreme in una prospettiva storico-sociale, cit.*, p. 44.

<sup>64</sup> A. SIMONI, *La mendicità, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, p. 374. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicità ritornata, cit.*, pp. 236-237; M. BERGAMASCHI, *Immagine e trattamento delle povertà estreme in una prospettiva storico-sociale, cit.*, pp. 43-44; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico, cit.*, vol. I, p.p 331-332.

<sup>65</sup> G. PANTOZZI, *La mendicità ritornata, cit.*, p. 237. Vedi anche M. BERGAMASCHI, *Immagine e trattamento delle povertà estreme in una prospettiva storico-sociale, cit.*, p. 44; I. MEL, *Il Nuovo Codice Penale Italiano, cit.*, p. 843.

<sup>66</sup> R.D. 6144/1889, art. 80, c. 1, in *Codice di procedura penale e legge di pubblica sicurezza con tutte le altre leggi penali e con commenti teorici e pratici*, Firenze, Barbera, 1896, pp. 282-283.

<sup>67</sup> R.D. 6144/1889, art. 81, c. 1-4, in *Codice di procedura penale e legge di pubblica sicurezza con tutte le altre leggi penali e con commenti teorici e pratici, cit.*, pp. 282-283.

della legge di pubblica sicurezza) per i mendicanti inabili che avevano fatto constatare di essere tali; questi, infatti, non erano sanzionati penalmente, in quanto avevano adempiuto agli obblighi previsti dalla legge<sup>68</sup>.

#### **4. La repressione della mendicITÀ tra Codice penale Rocco e legge di pubblica sicurezza del 1931**

Nel 1930, il Codice Zanardelli fu a sua volta sostituito dal nuovo Codice penale, il cosiddetto “Codice Rocco”, dal nome dell’allora Ministro Guardasigilli proponente il disegno di legge<sup>69</sup>.

In materia di accattonaggio, il Codice penale del 1930 operò una radicale inversione di tendenza rispetto al Codice Zanardelli, sanzionando severamente ogni forma di mendicITÀ “in luogo pubblico o aperto al pubblico”<sup>70</sup>; in particolare, a differenza che nei codici precedenti, nel Codice Rocco la repressione penale dell’acattonaggio cessò di essere fondata sulla distinzione tra mendicanti abili e inabili al lavoro. L’art. 670, infatti, prevedeva la pena detentiva per chiunque, abile o inabile, chiedesse l’elemosina pubblicamente, poiché il mantenimento di un area di liceità dell’acattonaggio era incompatibile con l’ideologia fascista<sup>71</sup>. La norma incriminatrice dell’acattonaggio, quindi, reprimeva il fatto tanto dell’abile quanto dell’inabile al lavoro, i quali rientravano entrambi tra i soggetti attivi della fattispecie penale in questione<sup>72</sup>.

Più precisamente, il primo comma dell’art. 670 prevedeva il reato di mendicITÀ semplice esercitata in luogo pubblico o aperto al pubblico, che era punito con

---

<sup>68</sup> M. BERGAMASCHI, *Immagine e trattamento delle povertà estreme in una prospettiva storico-sociale*, cit., p. 44. Vedi anche A. SIMONI, *La mendicITÀ, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 374; G. PANTOZZI, *La mendicITÀ ritornata*, cit., p. 238; E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, cit., vol. I, p. 332.

<sup>69</sup> S. MUSIO, *La vicenda del Codice Rocco nell’Italia repubblicana*, cit.

<sup>70</sup> Per “luogo pubblico” si intende lo spazio al quale chiunque può accedere liberamente; per “luogo aperto al pubblico”, invece, si intende lo spazio al quale si può accedere solo dopo l’espletamento di alcune formalità. G. FONTANA, *Il reato di “acattonaggio” alla luce della recente depenalizzazione del Codice Penale*, cit., p. 1198.

<sup>71</sup> A. SIMONI, *La mendicITÀ, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 375-376. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicITÀ ritornata*, cit., p. 238; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicITÀ*, cit., pp. 272-273.

<sup>72</sup> V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. X, Torino, Utet, 1986, pp. 374-376. Vedi anche S. RIONDATO, *Voce Accattonaggio e mestieri girovaghi*, cit., pp. 2, 3.

l'arresto fino a tre mesi<sup>73</sup>. Tale disposizione, pertanto, sanzionava penalmente qualunque forma di richiesta di aiuto, comunque essa si manifestasse, purché avvenisse in pubblico. Ad integrare il reato di accattonaggio, infatti, era sufficiente qualsiasi condotta tesa a suscitare la carità pubblica (sia il chiedere per elemosina denaro o altra utilità, anche una sola volta, con la parola, il gesto o lo scritto, che il semplice atteggiamento volto a suscitare la carità pubblica); a condizione, però, che sussistesse il requisito della pubblicità del luogo, elemento essenziale del reato in esame<sup>74</sup>.

Il secondo comma dell'art. 670, invece, prevedeva una serie di circostanze aggravanti speciali della fattispecie di cui al primo comma. Segnatamente, sanzionava con pena aggravata la mendicizia qualora questa fosse esercitata in modo ripugnante (mostrando vere deformità o invalidità, al fine di destare nel pubblico un senso di commozione) o vessatorio (con insistenza, petulanza, o inviti costituenti una sorta di "ricatto morale"), oppure mediante la simulazione di deformità o malattie (simulando deformità o malattie inesistenti, onde sollecitare la pietà dei passanti), o mediante altri mezzi fraudolenti diversi da suddetta simulazione (ad esempio inganni, artifici o raggiri) e capaci di muovere l'altrui compassione; queste ipotesi di mendicizia aggravata erano punite con l'arresto da uno a sei mesi<sup>75</sup>.

L'art. 670, quindi, vietando ogni richiesta pubblica di aiuto (sia in forma disturbante, che in forma non disturbante)<sup>76</sup>, intendeva proteggere la tranquillità pubblica e l'ordine pubblico, e impedire abusi del sentimento della pietà<sup>77</sup>; *ratio* di tutela che risultava confermata dalla collocazione sistematica della norma incriminatrice, che vedeva la fattispecie di mendicizia classificata tra le "contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica"<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 238. Vedi anche S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 272.

<sup>74</sup> S. RIONDATO, *Voce Accattonaggio e mestieri girovaghi*, cit., pp. 2, 4. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 238-239.

<sup>75</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 239. Vedi anche S. RIONDATO, *Voce Accattonaggio e mestieri girovaghi*, cit., p. 4; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., pp. 388-391; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 272.

<sup>76</sup> N. COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà*, in *Foro italiano*, 1996, I, cc. 1148-1150, c. 1149.

<sup>77</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 238.

<sup>78</sup> S. RIONDATO, *Voce Accattonaggio e mestieri girovaghi*, cit., p. 3. Vedi anche R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria*, cit., p. 69; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 272.

Chiunque mendica in luogo pubblico o aperto al pubblico è punito con l'arresto fino a tre mesi.

La pena è dell'arresto da uno a sei mesi se il fatto è commesso in modo ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà<sup>79</sup>.

Anche nel periodo fascista, tuttavia, la normativa penale contro la mendicizia, per quanto marcatamente repressiva, non era applicata in modo estensivo<sup>80</sup>.

Inoltre, come i suoi precedenti storici, anche il reato di mendicizia previsto dal Codice Rocco continuava ad essere accompagnato da repressive norme di polizia, quelle della legge di pubblica sicurezza del 1931<sup>81</sup>, che regolava la posizione dei mendicanti nel titolo dedicato alle “persone pericolose per la società”<sup>82</sup>.

Ricalcando fedelmente quanto disposto da una precedente legge in materia del 1926<sup>83</sup>, l'art. 154 della legge del 1931, da una parte, ribadiva il divieto assoluto di mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico e, dall'altra, per gli inabili al lavoro predisponendo un procedimento assistenziale di invio al ricovero. In forza di questo procedimento, gli inabili riconosciuti tali dall'autorità di pubblica sicurezza, se privi di mezzi di sussistenza e di parenti obbligati agli alimenti e in grado di aiutarli, erano da proporsi da parte del prefetto, per il ricovero in un istituto assistenziale, al Ministro dell'Interno, che poteva autorizzare suddetto ricovero<sup>84</sup>.

È vietato mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico.

---

<sup>79</sup> C.p. 1930, art. 670 (Mendicizia).

<sup>80</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 376, 377.

<sup>81</sup> R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

<sup>82</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 375.

<sup>83</sup> R.D. 1848/1926, art. 155: “È proibito di mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Le persone riconosciute dall'autorità locale di pubblica sicurezza inabili a qualsiasi proficuo lavoro, prive di mezzi di sussistenza e di parenti tenuti per legge agli alimenti e in grado di fornirli, sono proposte dal Prefetto, quando non sia possibile provvedere con la pubblica beneficenza, al Ministro per l'interno per il ricovero in un istituto di assistenza e beneficenza [...].

Il Ministro può autorizzare il Prefetto a disporre il ricovero dell'inabile in un istituto di assistenza e beneficenza”, in MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA, *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza: R. decreto 6 novembre 1926, n. 1848 pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 257 dell'8 novembre 1926*, Roma, Provveditorato generale dello Stato, 1926, p. 42.

<sup>84</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 375. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 236-238; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 376.

Le persone riconosciute dall'autorità locale di pubblica sicurezza inabili a qualsiasi proficuo lavoro e che non abbiano mezzi di sussistenza né parenti tenuti per legge agli alimenti e in condizione di poterli prestare sono proposte dal prefetto, quando non sia possibile provvedere con la pubblica beneficenza, al ministro dell'interno per il ricovero in un istituto di assistenza o beneficenza [...].

Il ministro può autorizzare il prefetto a disporre il ricovero dell'inabile in un istituto di assistenza o beneficenza<sup>85</sup>.

## **5. La prima giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 670 c.p.**

La normativa contro la mendicizia prevista dall'art. 670 del Codice Rocco (di seguito, c.p.) e dalla legge di pubblica sicurezza del 1931, benché scarsamente applicata, rimase vigente anche dopo l'avvento della Repubblica<sup>86</sup>.

Tuttavia, in seguito all'entrata in vigore della Costituzione del 1948, la dottrina e la giurisprudenza di merito cominciarono a interrogarsi sulla legittimità costituzionale della norma penale che incriminava l'accattonaggio<sup>87</sup>, argomento che la Corte costituzionale affrontò per la prima volta nel 1959<sup>88</sup>, in occasione di due identiche ordinanze di rimessione pronunciate in proposito dal pretore di Lucca.

Tali ordinanze prospettavano l'illegittimità costituzionale dell'art. 670 c.p. per violazione del principio di libertà dell'assistenza privata (art. 38, comma 5, Cost.<sup>89</sup>), in quanto tale disposizione, sanzionando la richiesta di assistenza privata per mezzo dell'accattonaggio, indirettamente limitava suddetta libertà.

La Corte, tuttavia, dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal pretore di Lucca<sup>90</sup> e ribadì l'efficacia del divieto penale della mendicizia<sup>91</sup>, affermando che l'art. 670 c.p. e l'art. 38, comma 5, Cost. tutelano beni giuridici diversi (rispettivamente, la tranquillità pubblica e l'ordine pubblico

---

<sup>85</sup> R.D. 773/1931, art. 154.

<sup>86</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 379.

<sup>87</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 241. Vedi anche S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 273.

<sup>88</sup> Corte Costituzionale, sentenza 21 novembre 1959, n. 51, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, II, pp. 1071-1073.

<sup>89</sup> Cost. 1948, art. 38, c. 5: "L'assistenza privata è libera".

<sup>90</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 379.

<sup>91</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 273.

nel caso della norma penale, e la liceità dell'assistenza privata in concorso con quella pubblica nel caso della norma costituzionale)<sup>92</sup>; di talché, ad avviso della Corte, la richiesta di assistenza per mezzo dell'accattonaggio non era un modo di rendere possibile l'esplicazione della libertà di prestare assistenza privata, la quale “non comprende in alcun modo la libertà di accattonaggio”<sup>93</sup>.

Il problema della costituzionalità dell'art. 670 c.p. fu preso nuovamente in esame dalla Corte nel 1975<sup>94</sup>, in seguito a due ordinanze di rimessione pronunciate, rispettivamente, dai pretori di La Spezia e di Pietrasanta<sup>95</sup>.

L'ordinanza del pretore di La Spezia prospettava l'illegittimità costituzionale dell'art. 670 c.p. per violazione della libertà dell'individuo di scegliere uno stile di vita rifiutante l'obbligo di lavorare (libertà rientrante tra i diritti inviolabili dell'uomo garantiti dall'art. 2 Cost.<sup>96</sup>). Secondo tale ordinanza, infatti, vietando la mendicizia e perseguendola penalmente anche quando non pregiudizievole per i diritti altrui o la tranquillità pubblica, la norma censurata violava indebitamente la libertà suddetta, in quanto si risolveva nell'imposizione dell'obbligo di lavorare e, pertanto, nel divieto penalmente sanzionato di tenere atteggiamenti non conformi alle concezioni di vita dominanti nella società<sup>97</sup>.

L'ordinanza del pretore di Pietrasanta, invece, prospettava l'incostituzionalità del primo comma dell'art. 670 c.p. per lesione del principio di uguaglianza e del dovere di svolgere un'attività lavorativa conforme alle proprie possibilità e alla

---

<sup>92</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 379.

<sup>93</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 273.

<sup>94</sup> Corte Costituzionale, sentenza 7 maggio 1975, n. 102, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, II, pp. 1182-1189.

<sup>95</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 379-380. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 242.

<sup>96</sup> Cost. 1948, art. 2: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

<sup>97</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 379-380. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 242; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 274.

propria scelta (garantiti, rispettivamente, dagli artt. 3<sup>98</sup> e 4, comma 2<sup>99</sup>, Cost.)<sup>100</sup>. In base a questa ordinanza, l'art. 670 c.p. operava una disparità di trattamento sanzionatorio tra la fattispecie di accattonaggio e quella di molestie (art. 660 c.p.<sup>101</sup>), in quanto trasformava il reato di mendicizia in un'ipotesi speciale del reato di molestie, sanzionandolo con una pena sproporzionata rispetto a quest'ultimo<sup>102</sup>; tale disposizione, inoltre, "vietando aprioristicamente e indiscriminatamente la mendicizia", imponeva "un dovere di lavorare che può andare oltre la scelta personale e le personali possibilità", sanzionando penalmente anche i mendicanti indigenti, non in grado di lavorare in quanto inabili, ed impossibilitati ad usufruire delle strutture assistenziali a causa dell'insufficienza del sistema di assistenza sociale<sup>103</sup>.

Anche in questo caso, tuttavia, la Corte dichiarò entrambe le questioni di costituzionalità non fondate<sup>104</sup>.

Più precisamente, in risposta all'ordinanza del pretore di La Spezia, negando l'esistenza di una libertà di mendicare, la Corte affermò che la repressione penale dell'accattonaggio non era lesiva dei diritti inviolabili dell'uomo, in quanto l'art. 2 Cost., nel riconoscere tali diritti, non esclude che la sfera giuridica dei cittadini possa subire le restrizioni necessarie per la tutela dell'ordine sociale; suddetti diritti, inoltre, "diventerebbero illusori per tutti se ciascuno potesse esercitarli

---

<sup>98</sup> Cost. 1948, art. 3: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

<sup>99</sup> Cost. 1948, art. 4, c. 2: "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

<sup>100</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 380. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 242.

<sup>101</sup> C.p. 1930, art. 660: "Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico [...] per petulanza o per altro biasimevole motivo, reca a taluno molestia o disturbo è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda [...]".

<sup>102</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 381.

<sup>103</sup> *Ivi*, pp. 380-381. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 242.

<sup>104</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 381. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 242.

fuori dall'ambito della legge, [...] del costume corrente”, per cui devono essere “contemperati con le esigenze di una tollerabile convivenza”<sup>105</sup>.

In risposta all'ordinanza del pretore di Pietrasanta, invece, la Corte, pur affermando che l'art. 670 c.p. non violava né il principio di uguaglianza, né il diritto all'assistenza sociale, assunse in proposito una posizione piuttosto ambigua<sup>106</sup>. Ritenne infatti l'art. 670 c.p. compatibile con la Costituzione solo se interpretato riconoscendo un caso specifico di stato di necessità nell'ipotesi del mendicante costretto a chiedere l'elemosina perché indigente, inabile al lavoro e impossibilitato a fruire del diritto all'assistenza pubblica; in tale ipotesi di accattonaggio necessitato, secondo la Corte, una lettura costituzionalmente orientata della norma incriminatrice della mendicizia imponeva di escludere la sussistenza del reato in questione (e, pertanto, l'applicabilità dell'art. 670 c.p.)<sup>107</sup>.

## **6. La declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 670, primo comma, c.p. e la successiva abrogazione dell'intero art. 670 c.p.**

Vent'anni dopo la decisione del 1975, la pronuncia di tre nuove ordinanze di rimessione relative alla costituzionalità dell'art. 670 c.p. dette modo alla Corte di riconsiderare il tema, già precedentemente affrontato, della legittimità costituzionale dell'accattonaggio<sup>108</sup>.

Le prime due ordinanze (di identico contenuto), pronunciate dal pretore di Firenze, prospettavano l'illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 670 c.p. per violazione dei principi di solidarietà, uguaglianza e finalità rieducativa

---

<sup>105</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 381. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 242; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., pp. 273-274.

<sup>106</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 381-382. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 239, 242; N. COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà*, cit., c. 1149.

<sup>107</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 381-382. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 239, 242; N. COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà*, cit., c. 1149; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 274.

<sup>108</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 382-383. Vedi anche P. COLELLA, *Mendicizia non punibile e mendicizia ancora penalmente reprimibile*, cit., cc. 573-574; G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 243; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 274.

della pena (contenuti, rispettivamente, negli artt. 2<sup>109</sup>, 3<sup>110</sup> e 27, comma 3<sup>111</sup>, Cost.), in quanto tale disposizione assoggettava a sanzione penale anche i mendicanti versanti in condizioni di indigenza non ascrivibili alla propria condotta<sup>112</sup>.

La terza ordinanza, pronunciata dal pretore di Modena (sezione distaccata di Carpi), prospettava invece l'incostituzionalità dell'intero art. 670 c.p. per contrasto con il principio della libertà personale, con il canone del buon andamento dell'amministrazione e con il principio di sussidiarietà della tutela penale (contenuti negli artt. 13<sup>113</sup> e 97, comma 1<sup>114</sup>, Cost.), in quanto comminava una sanzione penale sproporzionata e non congrua, laddove peraltro la sanzione amministrativa sarebbe stata più efficace e avrebbe evitato l'effetto indotto del sovraffollamento delle carceri<sup>115</sup>; l'ordinanza prospettava inoltre l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 670 c.p., nella parte in cui prevedeva come pena minima un mese di arresto, per lesione dei principi di uguaglianza e finalità rieducativa della pena<sup>116</sup>.

Con la sentenza n. 519 del 28 dicembre del 1995<sup>117</sup>, la Corte Costituzionale ha ribaltato il proprio precedente del 1975<sup>118</sup>, senza però arrivare a cancellare l'intero regime sanzionatorio dell'art. 670 c.p.<sup>119</sup>. Innanzitutto, la Corte ha voluto distinguere nettamente le due ipotesi di mendicizia disciplinate dai due commi dell'art. 670 c.p., cosicché le ha definite, rispettivamente, “mendicizia non invasiva” e “mendicizia invasiva”, e le ha considerate come fattispecie criminose diverse (anziché ritenere la seconda un'ipotesi aggravata della prima)<sup>120</sup>; quindi,

<sup>109</sup> *Sub* nota 96.

<sup>110</sup> *Sub* nota 98.

<sup>111</sup> Cost. 1948, art. 27, c. 3: “Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”.

<sup>112</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 383. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 243; R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria*, cit., p. 69; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., pp. 274-275.

<sup>113</sup> Cost. 1948, art. 13, c. 1: “La libertà personale è inviolabile”.

<sup>114</sup> *Sub* nota 294.

<sup>115</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 383. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 243; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 275.

<sup>116</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 383. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 243.

<sup>117</sup> Corte Costituzionale, sentenza 28 dicembre 1995, n. 519, cit.

<sup>118</sup> Corte Costituzionale, sentenza 7 maggio 1975, n. 102, cit.

<sup>119</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 383.

<sup>120</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 243, 244. Vedi anche R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria*, cit., p. 69; L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee*

sulla base di tale postulato, assumendo quello che il Colella ha propriamente definito l'atteggiamento del "cautamente innovando"<sup>121</sup>, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 670 c.p. limitatamente al reato di mendicizia non invasiva previsto dal primo comma<sup>122</sup>, mentre ha ribadito la costituzionalità della diversa ipotesi di mendicizia invasiva prevista dal secondo comma, dichiarando non fondate le relative questioni di legittimità costituzionale sia in ordine alla sussistenza del reato, sia riguardo alla pena per esso prevista<sup>123</sup>.

Per giungere a tale decisione, la Corte è partita dalla constatazione della realtà di fatto secondo cui la mendicizia non invasiva, benché rappresenti un fenomeno diffuso, costituisce un reato ormai scarsamente perseguito in concreto, con conseguente disagio degli organi statali preposti alla sua repressione<sup>124</sup>.

Prendendo le mosse da un simile assunto, la Corte ha proseguito condannando l'incriminazione dell'accattonaggio non invasivo, in quanto volta ad occultare la miseria, e fondata sulla duplice considerazione sia dei poveri come soggetti pericolosi e colpevoli, che della mendicizia come devianza. Considerazioni che, ha precisato la Corte, non sono più condivise dalla coscienza sociale<sup>125</sup>, la quale, anzi, a fronte dell'insufficienza dell'azione dello Stato in proposito<sup>126</sup>, ha affrontato il problema sviluppando risposte autonome quali le organizzazioni di volontariato; la presenza di queste organizzazioni, che sono la realizzazione più

---

*di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana, cit.*, p. 32.

<sup>121</sup> P. COLELLA, *Mendicizia non punibile e mendicizia ancora penalmente reprimibile, cit.*, c. 574.

<sup>122</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, p. 383. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata, cit.*, p. 244; P. COLELLA, *Mendicizia non punibile e mendicizia ancora penalmente reprimibile, cit.*, c. 574; R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria, cit.*, p. 69; A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi, cit.*, p. 89; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia, cit.*, pp. 274-275.

<sup>123</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, p. 383. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata, cit.*, p. 244; P. COLELLA, *Mendicizia non punibile e mendicizia ancora penalmente reprimibile, cit.*, c. 574; R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria, cit.*, p. 69; A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi, cit.*, p. 89.

<sup>124</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, p. 384. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata, cit.*, pp. 243-244; N. COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà, cit.*, c. 1149; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia, cit.*, pp. 275-276.

<sup>125</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana, cit.*, p. 384. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata, cit.*, p. 244; N. COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà, cit.*, c. 1150; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia, cit.*, p. 276.

<sup>126</sup> N. COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà, cit.*, c. 1150.

diretta del principio costituzionale di solidarietà<sup>127</sup>, “rende perciò del tutto assurda l’incriminazione della semplice richiesta, anche pubblica, di aiuto”<sup>128</sup>.

Sulla base di questa premessa sociologica, la Corte ha quindi concluso che il ricorso alla sanzione penale per punire la mendicizia non invasiva appare costituzionalmente illegittimo, in quanto decisamente irragionevole e fuori luogo. Ribaltando quanto aveva sostenuto nel 1959<sup>129</sup>, infatti, ha affermato che questo tipo di accattonaggio è privo di reale offensività in quanto, risolvendosi in una semplice richiesta di aiuto, non pone seriamente in pericolo i beni giuridici della tranquillità pubblica e dell’ordine pubblico; di talché, non deve più costituire reato ed essere perseguito penalmente<sup>130</sup>. In questo modo, la pronuncia della Corte che ha depenalizzato la mendicizia non invasiva non ha fatto altro che legittimare una consolidata prassi di tolleranza, da parte sia delle autorità che della collettività, nei confronti di questa forma educata, composta, decorosa e non disturbante di accattonaggio<sup>131</sup>.

Sotto il profilo penalistico, pertanto, questa decisione ha anzitutto il pregio di aver dato valore al principio di necessaria offensività del reato. Accogliendo le perplessità manifestate da più parti della dottrina, infatti, la Corte ha dichiarato incostituzionale una norma che, incriminando una fattispecie di pericolo presunto<sup>132</sup>, non rispettava il principio di offensività. Invero, la norma che colpiva la mendicizia non invasiva rifletteva l’ideologia autoritaria del legislatore del 1930, in quanto era fondata sulla convinzione che i mendicanti fossero soggetti inclini alla devianza; conseguentemente, inquadrava l’accattonaggio come inclinazione a delinquere, e guardava alla mendicizia come condotta sospetta da colpire ancor prima che si verificasse l’evento delittuoso che questa faceva presumere. Si

---

<sup>127</sup> *Ibidem*. Vedi anche S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, *cit.*, p. 276.

<sup>128</sup> N. COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà*, *cit.*, c. 1150.

<sup>129</sup> Corte Costituzionale, sentenza 21 novembre 1959, n. 51, *cit.*

<sup>130</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, *cit.*, p. 384. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, *cit.*, p. 244; P. COLELLA, *Mendicizia non punibile e mendicizia ancora penalmente reprimibile*, *cit.*, cc. 574-575; N. COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà*, *cit.*, cc. 1149-1150; A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, *cit.*, p. 89; L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, *cit.*, p. 32.

<sup>131</sup> N. COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà*, *cit.*, c. 1149.

<sup>132</sup> Reato per integrare il quale non è necessario il verificarsi dell’evento pericoloso, in quanto l’offesa al bene giuridico tutelato è presunta *iuris et de iure*. S. RIONDATO, *Voce Accattonaggio e mestieri girovaghi*, *cit.*, p. 3; R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria*, *cit.*, pp. 69-70, 72.

trattava, infatti, di una norma penale preventiva (o sintomatica)<sup>133</sup> volta alla “prevenzione dell'accattonaggio” (inteso come “il fatto di chi domanda [...] elemosina e ne fa professione abituale”)<sup>134</sup>; una norma che puniva fatti materiali non offensivi dei beni giuridici della tranquillità pubblica e dell'ordine pubblico, bensì meramente indizianti di reati non accertati o da compiere; una norma che reprimeva la pericolosità del reo piuttosto che la pericolosità del fatto<sup>135</sup>.

Secondo tale sentenza, continuava invece a costituire reato e ad essere sanzionata penalmente la mendicizia invasiva, in quanto offensiva di beni giuridici rilevanti e meritevoli di tutela, quali la tranquillità pubblica, l'ordine pubblico e, in particolare, l'adempimento spontaneo del dovere di solidarietà, inquinato (e quindi leso) ogniqualvolta gli accattoni chiedano l'elemosina mediante mezzi fraudolenti al fine di forzare l'altrui pietà<sup>136</sup>.

In conseguenza di questa decisione della Corte, quindi, la mendicizia “semplice”, non costituendo più reato, è diventata perfettamente lecita nell'ordinamento giuridico italiano; l'accattonaggio commesso in forme “disturbanti” (in modo ripugnante o vessatorio, mediante la simulazione di deformità o malattie, o mediante mezzi fraudolenti), invece, prima previsto come aggravante, era diventato una fattispecie penale autonoma, diretta a colpire il comportamento doloso e fraudolento dei mendicanti<sup>137</sup>.

Benché nel 1995 la Corte Costituzionale si fosse volutamente limitata ad una dichiarazione di incostituzionalità solo parziale dell'art. 670 c.p., la questione della repressione penale dell'accattonaggio si è definitivamente conclusa poco tempo dopo<sup>138</sup>. Dopo tre anni e mezzo, infatti, il Parlamento, preso atto della

---

<sup>133</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 241. Vedi anche S. RIONDATO, *Voce Accattonaggio e mestieri girovaghi*, cit., p. 3; R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria*, cit., pp. 69-70, 72.

<sup>134</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 272.

<sup>135</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 241. Vedi anche S. RIONDATO, *Voce Accattonaggio e mestieri girovaghi*, cit., p. 3; R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria*, cit., pp. 69-70, 72.

<sup>136</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 384. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 244; P. COLELLA, *Mendicizia non punibile e mendicizia ancora penalmente reprimibile*, cit., c. 575; N. COLAIANNI, *Mendicizia e solidarietà*, cit., c. 1149; R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria*, cit., p. 72; A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, cit., p. 89.

<sup>137</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 383. Vedi anche P. COLELLA, *Mendicizia non punibile e mendicizia ancora penalmente reprimibile*, cit., c. 575; A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, cit., p. 89.

<sup>138</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 384.

sentenza costituzionale del 1995, è intervenuto in materia con la legge delega sulla depenalizzazione del 1999<sup>139</sup>, il cui art. 18 ha abrogato con effetto immediato l'intero art. 670 c.p.; questo intervento legislativo, quindi, ha abrogato non solo la fattispecie di mendicizia non invasiva prevista dal primo comma, come sarebbe stato in armonia con la sentenza costituzionale, ma anche quella di mendicizia invasiva prevista dal secondo comma, che era stata invece "salvata" da suddetta sentenza<sup>140</sup>.

In conseguenza di ciò, sia la mendicizia semplice che quella invasiva non costituiscono più reato nel nostro ordinamento giuridico attuale. Ad oggi, pertanto, ogni forma di accattonaggio degli adulti è perfettamente lecita e non è penalmente sanzionata<sup>141</sup>; sempre che, ovviamente, non si svolga con modalità vessatorie, ripugnanti o fraudolente tali da configurare altre e più gravi ipotesi criminose quali, ad esempio, i reati di violenza privata (art. 610 c.p.<sup>142</sup>), minaccia (art. 612 c.p.<sup>143</sup>), estorsione (art. 629 c.p.<sup>144</sup>), molestie (art. 660 c.p.<sup>145</sup>), atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 c.p.<sup>146</sup>), truffa (art. 640 c.p.<sup>147</sup>) o abuso della credulità popolare (art. 661 c.p.<sup>148</sup>)<sup>149</sup>.

---

<sup>139</sup> L. 25 giugno 1999, n. 205, *cit.*

<sup>140</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, *cit.*, p. 384. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, *cit.*, pp. 244, 247; G. FONTANA, *Il reato di "accattonaggio" alla luce della recente depenalizzazione del Codice Penale*, *cit.*, pp. 1195-1196, 1199; L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, *cit.*, p. 32; A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, *cit.*, p. 89; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, *cit.*, p. 277.

<sup>141</sup> A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, *cit.*, p. 89. Vedi anche S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, *cit.*, p. 277.

<sup>142</sup> C.p. 1930, art. 610, c. 1: "Chiunque, con violenza o minaccia, costringe altri a fare, tollerare, od omettere qualche cosa è punito con la reclusione fino a quattro anni".

<sup>143</sup> C.p. 1930, art. 612, c. 1: "Chiunque minaccia ad altri un ingiusto danno è punito, a querela della persona offesa, con la multa [...]".

<sup>144</sup> C.p. 1930, art. 629, c. 1: "Chiunque, mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare o ad omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e con la multa [...]".

<sup>145</sup> *Sub* nota 101.

<sup>146</sup> C.p. 1930, art. 726: "Chiunque, in un luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, compie atti contrari alla pubblica decenza è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda [...]".

<sup>147</sup> C.p. 1930, art. 640, c. 1: "Chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa [...]".

<sup>148</sup> C.p. 1930, art. 661: "Chiunque, pubblicamente, cerca con qualsiasi impostura, anche gratuitamente, di abusare della credulità popolare è punito, se dal fatto può derivare un turbamento dell'ordine pubblico, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda [...]".

Non è chiaro quale sia stato l'intento del legislatore del 1999 nell'abrogare anche l'ipotesi della mendicizia invasiva. Il Parlamento probabilmente, a differenza della Corte, ha ritenuto che l'art. 670 c.p. descrivesse un'unica fattispecie, e non due diverse. Oppure ha accolto le perplessità manifestate da quel filone dottrinale secondo cui lo stesso scopo perseguito da tale disposizione, consistente nella tutela della tranquillità pubblica e dell'ordine pubblico, era già soddisfatto dal reato di molestie *ex art. 660 c.p.*, che poteva essere considerato un *genus* di cui il secondo comma dell'art. 670 c.p. costituiva una *species* (la molestia finalizzata a carpire l'elemosina)<sup>150</sup>.

## 7. La mendicizia minorile: cenni

Un discorso a parte va fatto per l'ipotesi a sé stante di impiego di minori nell'accattonaggio, riguardo alla quale vale la pena aprire una breve parentesi, in ragione della diversità della relativa disciplina. Questa fattispecie, infatti, contrariamente alle diverse ipotesi, perfettamente lecite, di mendicizia degli adulti<sup>151</sup>, continua a costituire reato e ad essere penalmente sanzionata nell'ordinamento italiano<sup>152</sup>.

Anche questa fattispecie ha una storia risalente nel nostro diritto penale. Essa era infatti già prevista sia dal Codice sardo-italiano, che dal Codice Zanardelli<sup>153</sup>.

Più precisamente, l'art. 445 del Codice sardo-italiano puniva i genitori o i tutori che permettevano che altri si servissero dei loro figli o pupilli per mendicare<sup>154</sup>.

---

<sup>149</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 384. Vedi anche P. COLELLA, *Mendicizia non punibile e mendicizia ancora penalmente reprimibile*, cit., c. 576; G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 247; L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 32.

<sup>150</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 241, 247-248.

<sup>151</sup> A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, cit., p. 89.

<sup>152</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 385.

<sup>153</sup> *Ibidem*. Vedi anche V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. X, Torino, Utet, 1986, p. 393.

<sup>154</sup> V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 393.

I genitori o tutori, che presteranno i loro figli od amministrati perché altri se ne serva come di mezzo al mendicare, saranno puniti col carcere estensibile a tre mesi, e coll'ammonizione<sup>155</sup>.

L'art. 456 del Codice Zanardelli, invece, puniva chi permetteva che un minore di quattordici anni (soggetto alla sua patria potestà o affidato alla sua custodia o vigilanza) mendicasse, o che un terzo si avvalsesse del minore per mendicare<sup>156</sup>.

Chiunque permette che una persona minore dei quattordici anni, soggetta alla sua potestà o affidata alla sua custodia o vigilanza, vada a mendicare o che altri se ne valga per mendicare, è punito con l'arresto sino a due mesi e con l'ammenda sino a lire trecento<sup>157</sup>.

La fattispecie in esame fu successivamente mantenuta dal Codice Rocco, che anche in questo caso operò una radicale impennata repressiva, inasprendo la sanzione penale prevista<sup>158</sup>. L'art. 671 c.p., infatti, prevedeva la pena dell'arresto da tre mesi a un anno per chi si avvaleva di un minore di quattordici anni (sottoposto alla sua autorità o affidato alla sua custodia o vigilanza) per mendicare, permetteva che il minore mendicasse, o permetteva che un terzo si avvalsesse del minore per mendicare; qualora l'impiego di minori nell'accattonaggio fosse stato commesso non da estranei, ma dal genitore o dal tutore, prevedeva inoltre la pena accessoria della sospensione della potestà genitoriale o della tutela<sup>159</sup>.

Si trattava quindi di un reato proprio, poiché soggetto attivo della fattispecie penale in questione poteva essere solo chi si trovava con il minore in un rapporto qualificato per cui questo fosse sottoposto alla sua autorità o affidato alla sua custodia o vigilanza<sup>160</sup>; vale a dire la persona rivestita di autorità sul minore, o la persona obbligata alla sua custodia o vigilanza in forza di un rapporto di custodia

---

<sup>155</sup> C.p. 1859, art. 445, in S. VINCIGUERRA (a cura di), *Il codice penale per gli Stati del Re di Sardegna e per l'Italia Unita* (1859), cit., p. 139.

<sup>156</sup> V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 393.

<sup>157</sup> C.p. 1889, art. 456, in I. MEL, *Il Nuovo Codice Penale Italiano*, cit., p. 847.

<sup>158</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 385.

<sup>159</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 385. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 241; S. RIONDATO, *Voce Accattonaggio e mestieri girovaghi*, cit., p. 5; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., pp. 393, 401.

<sup>160</sup> V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., pp. 393, 394.

o vigilanza non necessariamente giuridico, ma anche solo di mero fatto (in cui fosse riscontrabile la posizione subalterna del minore)<sup>161</sup>.

Inoltre, il reato di impiego di minori nell'accattonaggio poteva presentarsi in tre varianti, in quanto la norma prevedeva, in via alternativa, tre condotte che potevano integrare la fattispecie in questione (e che la integrano tutt'ora). La prima condotta consiste nell'avvalersi del minore per mendicare, vale a dire nel trarre utilità dall'opera del minore nell'esercizio dell'accattonaggio, in qualsiasi forma la collaborazione avvenga (non occorre che il trasgressore induca il minore a chiedere l'elemosina, è sufficiente che non impedisca al minore di agire; è sufficiente perfino la mera presenza del minore nel luogo in cui il soggetto attivo mendica, se è di utilità a quest'ultimo). La seconda e la terza condotta consistono invece, rispettivamente, nel permettere che il minore mendichi (espressione che comprende il concedere, assecondare o anche solo tollerare il fatto), o che un terzo si avvalga del minore per mendicare (in questo caso, si verifica un concorso di persone nel reato tra il sovraordinato permettente e il terzo, di conseguenza anche il terzo risponde dell'illecito in esame, benché il minore non sia a lui subordinato)<sup>162</sup>.

Chiunque si vale, per mendicare, di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, la quale sia sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, ovvero permette che tale persona mendichi, o che altri se ne valga per mendicare, è punito con l'arresto da tre mesi a un anno.

Qualora il fatto sia commesso dal genitore o dal tutore, la condanna importa la sospensione dall'esercizio della potestà dei genitori o dall'ufficio di tutore<sup>163</sup>.

Diversamente dal reato di mendicizia degli adulti *ex art. 670 c.p.*, il reato di impiego di minori nell'accattonaggio previsto dall'*art. 671 c.p.*, in virtù della sua *ratio* di tutela rafforzata dei minori, è passato indenne sia al vaglio della Corte

---

<sup>161</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 240. Vedi anche S. RIONDATO, Voce *Accattonaggio e mestieri girovaghi*, cit., p. 5.

<sup>162</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 240-241. Vedi anche S. RIONDATO, Voce *Accattonaggio e mestieri girovaghi*, cit., p. 5; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., pp. 393-394, 396-399.

<sup>163</sup> C.p. 1930, art. 671 (Impiego di minori nell'accattonaggio).

Costituzionale<sup>164</sup>, sia alla legge delega sulla depenalizzazione<sup>165</sup> del 1999<sup>166</sup>. L'art. 671 c.p., infatti, benché collocato anch'esso all'interno della sezione dedicata alle "contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica", era posto principalmente a salvaguardia di un bene giuridico superiore rispetto a quelli protetti dall'art. 670 c.p, ossia la difesa del minore, in particolare allo scopo di impedirne lo sfruttamento<sup>167</sup>.

Modifiche rilevanti in materia di impiego di minori nell'accattonaggio sono state apportate dal nuovo cd. "pacchetto sicurezza" del 2009<sup>168</sup>, che ha compiuto un ulteriore aumento della pressione repressiva contro questa particolare forma di mendicizia<sup>169</sup>. La legge in questione, infatti, non solo ha classificato la fattispecie in esame fra i delitti (con conseguente aumento della sanzione prevista) ma, in un caso, ha anche realizzato un ampliamento dei suoi soggetti attivi.

Coerentemente con la lettura che attribuisce al reato di impiego di minori nell'accattonaggio la *ratio* di difesa dei minori, il recente "pacchetto sicurezza" ha dato alla fattispecie in esame una collocazione sistematica in linea con il criterio classificatorio del bene giuridico tutelato<sup>170</sup>. Questa legge, infatti, ha abrogato l'art. 671 c.p., riproducendolo (con identica rubrica e testo analogo), come art. 600-octies c.p., disposizione collocata nella sezione dedicata ai "delitti contro la personalità individuale". L'intervento legislativo in questione, quindi, ha operato la trasformazione del reato di impiego di minori nell'accattonaggio da contravvenzione a delitto, sanzionato, in quanto tale, con una pena più pesante di quella precedentemente prevista dall'abrogato l'art. 671 c.p.<sup>171</sup>.

---

<sup>164</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 385.

<sup>165</sup> G. FONTANA, *Il reato di "accattonaggio" alla luce della recente depenalizzazione del Codice Penale*, cit., p. 1200.

<sup>166</sup> L. 25 giugno 1999, n. 205, cit.

<sup>167</sup> A. SIMONI, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., pp. 385-386. Vedi anche S. RIONDATO, *Voce Accattonaggio e mestieri girovaghi*, cit., p. 5.

<sup>168</sup> L. 15 luglio 2009, n. 94, cit.

<sup>169</sup> A. SIMONI, *Appunti per una "lettura romani" del pacchetto sicurezza*, cit., p. 223.

<sup>170</sup> Con tale espressione si intende il criterio di organizzazione sistematica delle fattispecie incriminatrici all'interno del codice, in forza del quale i reati sono raggruppati per classi omogenee quanto a bene giuridico tutelato. G. FLORA, *Manuale per lo studio della parte speciale del diritto penale. Vol. I: Il sistema della parte speciale*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 59-65.

<sup>171</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 257-258. Vedi anche L. CONCAS, *Appunti sulle recenti modifiche del Codice Penale*, 2009, in [http://www.ordineavvocatigliari.it/docs/evento\\_02\\_10\\_2009\\_59478.pdf](http://www.ordineavvocatigliari.it/docs/evento_02_10_2009_59478.pdf), p. 39; A. SIMONI, *Appunti per una "lettura romani" del pacchetto sicurezza*, cit., p. 223; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 285.

Più precisamente, il testo attuale punisce con la reclusione fino a tre anni chi si avvale di un minore di quattordici anni per mendicare, permette che il minore (sottoposto alla sua autorità o affidato alla sua custodia o vigilanza) mendichi, o permette che un terzo si avvalga del minore per mendicare<sup>172</sup>, salvo che il fatto costituisca un reato più grave. Non più espressamente prevista dalla norma incriminatrice, permane comunque (ora come conseguenza della disposizione generale *ex art. 34 c.p.*<sup>173</sup>) la pena accessoria della sospensione della potestà genitoriale o della tutela qualora l'impiego di minori nell'accattonaggio sia commesso non da estranei, ma dal genitore o dal tutore<sup>174</sup>.

Come si è anticipato, nella nuova formulazione della norma incriminatrice sono rimaste invariate le tre condotte che, alternativamente, possono integrare il reato di impiego di minori nell'accattonaggio. Sotto il profilo del soggetto attivo, invece, è stato introdotto un importante elemento di novità rispetto al testo dell'abrogato art. 671 c.p. Più esattamente, quanto alla prima variante in cui la fattispecie in questione può presentarsi, il "pacchetto sicurezza" del 2009 ha ampliato l'area dell'incriminazione, trasformando l'impiego di minori nell'accattonaggio da reato proprio a reato comune. In forza di tale intervento legislativo, infatti, soggetto attivo della condotta consistente nell'avvalersi del minore per mendicare può essere chiunque, e non più solo chi si trova con il minore in un rapporto qualificato per cui questo è sottoposto alla sua autorità o affidato alla sua custodia o vigilanza; nella nuova figura delittuosa, pertanto, tale rapporto continua ad essere presupposto necessario solo nell'ipotesi di permesso che il minore mendichi o che terzi lo utilizzino per mendicare<sup>175</sup>.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque si avvale per mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, ovvero permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza,

---

<sup>172</sup> L. CONCAS, *Appunti sulle recenti modifiche del Codice Penale*, cit., p. 39. Vedi anche A. SIMONI, *Appunti per una "lettura romani" del pacchetto sicurezza*, cit., p. 223; S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 285.

<sup>173</sup> C.p. 1930, art. 34 (Decadenza dalla responsabilità genitoriale e sospensione dall'esercizio di essa), c. 2: "La condanna per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale importa la sospensione dall'esercizio di essa per un periodo di tempo pari al doppio della pena inflitta".

<sup>174</sup> L. CONCAS, *Appunti sulle recenti modifiche del Codice Penale*, cit., p. 39. Vedi anche A. SIMONI, *Appunti per una "lettura romani" del pacchetto sicurezza*, cit., p. 223.

<sup>175</sup> A. SIMONI, *Appunti per una "lettura romani" del pacchetto sicurezza*, cit., p. 223.

mendichi, o che altri se ne avvalga per mendicare, è punito con la reclusione fino a tre anni<sup>176</sup>.

È tuttavia opportuno rilevare che la nuova formulazione della norma incriminatrice in questione costituisce solo l'ultimo anello legislativo di una progressione scalare nella repressione penale della mendicizia minorile, contrassegnata da un crescente irrigidimento delle sanzioni. Già prima del "pacchetto sicurezza" del 2009, infatti, il coinvolgimento di minori in attività qualificabili come accattonaggio è stato oggetto di trattamento sempre più severo, con una tendenza ad imputare agli adulti coinvolti fattispecie penali ben più gravi di quella prevista dal vecchio art. 671 c.p., limitando l'applicabilità del reato di impiego di minori nell'accattonaggio a episodi isolati. Invero, la mendicizia praticata da minori è stata spesso ricondotta sotto titoli di reato ulteriori, puniti molto più severamente; più precisamente, è stata ricondotta alla figura del delitto di maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli (art. 572 c.p.<sup>177</sup>), in quanto ritenuta di per sé lesiva dell'integrità psico-fisica del minore, o addirittura alla figura del delitto di riduzione in stato di schiavitù o servitù (art. 600 c.p.<sup>178</sup>), argomentando che questa forma di mendicizia si traduce nella negazione dello *status libertatis* e della dignità umana del minore.

In conclusione, quindi, in Italia l'accattonaggio minorile è stato fatto rientrare sotto tre diverse qualificazioni penalistiche, impiego di minori nell'accattonaggio, maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli, e riduzione in stato di schiavitù o

---

<sup>176</sup> C.p. 1930, art. 600-octies (introdotto dalla L. 15 luglio 2009, n. 94).

<sup>177</sup> C.p. 1930, art. 572 c. 1 (formulazione antecedente alla L. 1 ottobre 2012, n. 172): "Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo precedente, maltratta una persona della famiglia, o un minore degli anni quattordici, o una persona sottoposta alla sua autorità, o a lui affidata per ragione di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, o per l'esercizio di una professione o di un'arte, è punito con la reclusione da uno a cinque anni".

<sup>178</sup> C.p. 1930, art. 600: "Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti di cui al primo comma sono commessi in danno di minore degli anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi".

servitù; qualificazioni giuridiche con conseguenze sanzionatorie molto differenti tra loro<sup>179</sup>.

### **8. La repressione della mendicITÀ a livello locale: le ordinanze sindacali anti-accattonaggio dopo la depenalizzazione dell'art. 670 c.p. del 1995-1999 (e prima del “decreto sicurezza” del 2008)**

Come si è già detto, la legge delega sulla depenalizzazione del 1999<sup>180</sup>, sulla scia della sentenza costituzionale del 1995<sup>181</sup>, ha abrogato entrambe le ipotesi di mendicITÀ previste dall'art. 670 c.p. Tuttavia, per un passo avanti fatto a livello di Stato centrale, se ne registra uno indietro a livello locale.

La soluzione adottata dalla Corte costituzionale e dal legislatore nel 1995-1999, infatti, ha creato uno schema che il massiccio fenomeno immigratorio verificatosi in Italia a cominciare dalla fine del XX secolo ha praticamente travolto, mettendo in crisi le amministrazioni locali, incapaci di fronteggiare la situazione di emergenza assistenziale causata dalla forte immigrazione<sup>182</sup>.

In conseguenza di ciò, la mendicITÀ è tornata con forza sulle strade delle città italiane<sup>183</sup>. Per tutta risposta, gli amministratori locali, trovandosi impreparati di fronte al problema, hanno cercato di arginarlo attuando una serie di interventi finalizzati a contrastare l'accattonaggio, secondo una strategia politica della “tolleranza zero”. Ponendo l'accento sul controllo sociale, infatti, le amministrazioni locali hanno continuato (e continuano tuttora) a battere la strada della repressione in via autonoma, reintroducendo quel divieto di mendicare che la Corte Costituzionale aveva ritenuto anacronistico alla luce del mutamento della coscienza sociale, e che la legge del 1999 aveva cancellato anche in riferimento all'accattonaggio svolto in forme disturbanti.

---

<sup>179</sup> A. SIMONI, *Appunti per una “lettura romani” del pacchetto sicurezza*, cit., p. 224. Vedi anche A. SIMONI, *La qualificazione giuridica della mendicITÀ dei minori rom tra diritto e politica*, cit., pp. 99-101; A. SIMONI, *La mendicITÀ, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, cit., p. 386.

<sup>180</sup> L. 25 giugno 1999, n. 205, cit.

<sup>181</sup> Corte Costituzionale, sentenza 28 dicembre 1995, n. 519, cit.

<sup>182</sup> G. PANTOZZI, *La mendicITÀ ritornata*, cit., pp. 249, 259.

<sup>183</sup> *Ivi*, p. 249.

A livello locale, quindi, si è progressivamente assistito all'introduzione di sanzioni amministrative per la mendicizia (invasiva e non) sia nei regolamenti di polizia urbana di vari Comuni italiani, che in numerose ordinanze sindacali anti-accattonaggio. Risulta pertanto evidente la contraddittorietà di un ordinamento che, da una parte, elimina la sanzione penale della mendicizia sulla base di precisi giudizi di valore e, dall'altra, considera questi valori come derogabili nei microsistemi punitivi locali; microsistemi che, nei confronti di questi soggetti deboli, possono risultare non meno repressivi del diritto penale statale<sup>184</sup>.

Facendo particolare riferimento ai provvedimenti sindacali, si deve notare come in Italia, nell'ultimo ventennio, i sindaci siano stati chiamati direttamente in causa sui problemi della sicurezza, e delle nuove politiche della sicurezza siano divenuti gli attori emergenti, in quanto considerati dai cittadini i responsabili primi della vivibilità urbana, indipendentemente dai loro poteri reali in materia<sup>185</sup>.

A partire dalla fine del XX secolo, molti sindaci hanno quindi cercato di attivarsi, dal punto di vista della sicurezza, con ordinanze dirette a disciplinare o limitare l'accattonaggio nei loro territori, incontrando tuttavia gravi difficoltà per la situazione giuridica non limpida, in quanto i loro poteri in materia erano molto limitati e non ben definiti. I primi cittadini avevano infatti funzioni specifiche legate a singoli temi indicati dalla legge, tra i quali non rientrava la mendicizia; in ordine a quest'ultima, tuttavia, non vi era chiarezza, anche a causa della discrezionalità che i sindaci potevano esercitare emanando i provvedimenti previsti dal testo originario dell'art. 54 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali<sup>186</sup> (in seguito, TUEL)<sup>187</sup>.

In forza di questa disposizione, infatti, i sindaci, quali ufficiali di governo, avevano il potere di adottare provvedimenti (solo) "contingibili e urgenti" e (solo) "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini", nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Si trattava pertanto di una discrezionalità limitata, dato il carattere straordinario di questi provvedimenti, che potevano essere emanati esclusivamente allo scopo di evitare un pericolo attuale e incombente sull'incolumità pubblica, e solo in presenza dei

---

<sup>184</sup> A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, cit., pp. 89-90.

<sup>185</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., pp. 271-272.

<sup>186</sup> D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>187</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 249, 255.

requisiti della necessità e dell'urgenza. Questi provvedimenti straordinari, quindi, potevano essere adottati unicamente per fronteggiare situazioni emergenziali provocate da eventi accidentali imprevedibili e urgenti. Per tale motivo, essendo sottoposti ai vincoli della contingibilità e dell'urgenza, erano necessariamente temporanei<sup>188</sup>, per quanto spesso tali vincoli fossero aggirati attraverso la reiterazione dei provvedimenti nel tempo<sup>189</sup>.

Il testo originario dell'art. 54, comma 2, TUEL prevedeva infatti che:

Il sindaco, quale ufficiale di Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini [...]<sup>190</sup>.

In definitiva, comunque, le varie ordinanze sindacali in materia di mendicizia non avevano una base normativa precisa e definita, soprattutto dopo la depenalizzazione dell'art. 670 c.p. del 1995-1999. Conseguentemente, non sono mancate le riserve sulla loro legittimità e, prima ancora, sulla competenza dei sindaci ad adottarle<sup>191</sup>.

A titolo puramente esemplificativo, si ricordano in proposito i provvedimenti anti-accattonaggio emanati, chiaramente a fini di controllo sociale, dai sindaci di L'Aquila, Merano, Vicenza e Firenze tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo. Più precisamente, l'ordinanza adottata nel 1998 dal Sindaco di L'Aquila<sup>192</sup> consentiva la richiesta di elemosina per strada solo ai mendicanti muniti di un'apposita licenza d'accatto, rilasciata dal Comune dietro domanda scritta; per i trasgressori, era prevista una sanzione amministrativa pecuniaria, accompagnata dal sequestro amministrativo degli "strumenti del mestiere" (ad esempio, piattini, cartelli, cestini)<sup>193</sup>. In questo modo, quindi, il provvedimento in questione

---

<sup>188</sup> *Ibidem*. Vedi anche G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in ANCI, CITTALIA, *Oltre le ordinanze*, cit., pp. 53-70, p. 61.

<sup>189</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 157.

<sup>190</sup> D.Lgs. 267/2000 (formulazione antecedente al D.L. 92/2008), art. 54, c. 2.

<sup>191</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 249-250.

<sup>192</sup> Ordinanza del Sindaco di L'Aquila 21 marzo 1998.

<sup>193</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 250.

reintroduceva quella licenza di mendicITÀ che già la legge di pubblica sicurezza del 1889<sup>194</sup> aveva abolito<sup>195</sup>.

L'ordinanza emanata dal Sindaco di Merano sempre nel 1998<sup>196</sup>, invece, affrontava la questione indirettamente, esortando la cittadinanza a non dare l'elemosina ai mendicanti invasivi e molesti. Alla decisa reazione dei partiti di opposizione, dei cattolici e dei filantropi, il primo cittadino si difese appellandosi alla sentenza costituzionale del 1995, ma non convinse circa il suo potere di decidere in materia di accattonaggio<sup>197</sup>.

Particolarmente interessante l'ordinanza adottata dal Sindaco di Vicenza nel 2003<sup>198</sup>. Al fine di evitare il problema della dubbia competenza dei sindaci in materia di accattonaggio, tale provvedimento vietava la mendicITÀ in singoli luoghi (aree pedonali, ingressi degli edifici pubblici, accessi delle abitazioni, portali di ospedali e cimiteri), motivando il divieto con la necessità di evitare che l'accattonaggio intralciasse la circolazione. In questo modo, quindi, il sindaco riusciva abilmente a disciplinare la mendicITÀ, rimanendo però nei limiti della circolazione urbana, materia di indubbia competenza sindacale<sup>199</sup>.

Si inseriscono in questo quadro anche le tre ordinanze contro i lavavetri emanate dal Sindaco di Firenze nel 2007<sup>200</sup>. Infatti, sanzionando l'attività dei lavavetri, che costituisce una forma dissimulata di mendicITÀ, di fatto le discusse ordinanze fiorentine colpivano l'accattonaggio, esattamente come gli altri provvedimenti sindacali sopra citati<sup>201</sup>.

---

<sup>194</sup> R.D. 30 giugno 1889, n. 6144.

<sup>195</sup> G. PANTOZZI, *La mendicITÀ ritornata*, cit., p. 236.

<sup>196</sup> Ordinanza del Sindaco di Merano 20 maggio 1998.

<sup>197</sup> G. PANTOZZI, *La mendicITÀ ritornata*, cit., p. 250.

<sup>198</sup> Ordinanza del Sindaco di Vicenza 30 ottobre 2003.

<sup>199</sup> G. PANTOZZI, *La mendicITÀ ritornata*, cit., p. 250.

<sup>200</sup> Ordinanze del Sindaco di Firenze 25 agosto 2007, n. 774; 11 settembre 2007, n. 833; 15 ottobre 2007, n. 975.

<sup>201</sup> A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, cit., p. 88.

## 9. Le ordinanze sindacali anti-accattonaggio dopo il “decreto sicurezza” del 2008

Nell'ultimo decennio, la percezione di insicurezza è cresciuta sia nella dimensione globale (emblematico in tal senso l'allarme terrorismo), che in quella locale; è in questa seconda dimensione che è andato formandosi un nuovo protagonismo degli attori territoriali in una sfera d'azione che, tradizionalmente, era appannaggio dello Stato<sup>202</sup>.

È questo il quadro in cui, nel 2008, il Consiglio dei Ministri ha varato il decreto-legge sulla sicurezza (il cd. “decreto sicurezza”)<sup>203</sup>, successivamente convertito in legge<sup>204</sup>, con l'obiettivo di affrontare e risolvere la generale questione della “sicurezza” o, meglio, della percezione dell'insicurezza da parte di larghi strati della popolazione<sup>205</sup>. Questo provvedimento, tuttavia, si anticipa fin d'ora, “invece che rivolgersi all'efficienza simbolica dei valori costituzionali, [ha rappresentato l'esplicazione] del simbolismo efficientista proprio della politica spettacolare”<sup>206</sup>, “nella quale la base di legittimità delle decisioni legislative si rinviene nel sostegno elettorale, e non nel consenso sui valori costituzionali, creando un processo artificiale di legittimazione, in cui viene realizzato lo scambio tra illusioni di sicurezza e voti”<sup>207</sup>.

Tale decreto ha introdotto in Italia il concetto di “sicurezza urbana”. Si tratta di un'introduzione che testimonia la volontà di mettere in agenda una nuova dimensione della sicurezza, non sovrapponibile a quella tradizionalmente intesa come ordine pubblico o sicurezza pubblica<sup>208</sup>; materia, quest'ultima, di

---

<sup>202</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 7.

<sup>203</sup> D.L. 23 maggio 2008, n. 92, cit.; convertito in L. 24 luglio 2008, n. 125.

<sup>204</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 7.

<sup>205</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 270.

<sup>206</sup> A. BARATTA, *Prefazione*, in S. MOCCIA, *La perenne emergenza: tendenze totalitarie nel sistema penale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1997, citato in S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 270.

<sup>207</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., pp. 270-271.

<sup>208</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 7.

competenza statale esclusiva (eccetto la polizia amministrativa locale<sup>209</sup>) ai sensi dell'art. 117 Cost.<sup>210</sup>.

Con questo intervento legislativo, è stata creata una nuova area amministrativa (la sicurezza urbana, appunto) relativa ad ogni anomalia della vita comune che susciti ansia, timori e disagi nei cittadini, prima fra tutte la mendicizia<sup>211</sup>; e con l'intento di rafforzare le prerogative sindacali, il legislatore della riforma<sup>212</sup> ha affidato la neo-istituita area ad un'ampia discrezionalità dei primi cittadini<sup>213</sup>. Al potere d'ordinanza dei sindaci, in precedenza limitato alla tutela dell'incolumità pubblica<sup>214</sup> e ristretto entro i limiti del "contingibile e urgente", è stata infatti attribuita una sfera d'azione decisamente più vasta. Ogni minaccia ad un'accettabile vivibilità della comunità, alla convivenza civile e alla serenità degli animi dei cittadini ha cessato di essere affare dello Stato ed è stata ricondotta nella competenza del sindaco, cui è stata attribuita così la potestà di valutarla e renderla oggetto, a suo arbitrio, di un proprio intervento autoritativo<sup>215</sup> tanto *extra ordinem* quanto ordinario<sup>216</sup>. Si è trattato, pertanto, di una scelta legislativa delicata e tutt'altro che priva di rischi<sup>217</sup>.

In particolare, l'art. 6 del decreto sicurezza, modificando in modo significativo la versione originaria dell'art. 54 TUEL<sup>218</sup>, vi ha introdotto importanti modifiche<sup>219</sup>, ampliando notevolmente i poteri di ordinanza dei sindaci in materia di sicurezza<sup>220</sup>. Tale disposizione ha infatti conferito ai primi cittadini il nuovo potere di emanare provvedimenti anche al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli

<sup>209</sup> La Riforma del Titolo V della Costituzione (L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) ha avviato una nuova interpretazione del ruolo delle autonomie locali sulla sicurezza. Infatti, in capo allo Stato è stata confermata la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma alle Regioni è stata trasferita la stessa competenza esclusiva in materia di polizia locale. Inoltre, è stata prevista l'emanazione di una legge nazionale per disciplinare le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in tali materie. M. GIOVANNETTI, *Le politiche di sicurezza e prevenzione della criminalità in Italia*, in ANCI, CITTALIA, *Oltre le ordinanze*, cit., pp. 121-172, p. 135.

<sup>210</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 256.

<sup>211</sup> *Ivi*, p. 259.

<sup>212</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 1.

<sup>213</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 259. Vedi anche R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 152.

<sup>214</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 1.

<sup>215</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 256-257.

<sup>216</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 2.

<sup>217</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 259.

<sup>218</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 2.

<sup>219</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 8.

che minacciano la sicurezza urbana<sup>221</sup>, e anche in assenza dei presupposti di contingibilità e urgenza<sup>222</sup>; potere esercitabile anche in deroga a norme di legge, purché nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento<sup>223</sup>, secondo una procedura di raccordo e informazione con i Prefetti<sup>224</sup>. Si trattava, pertanto, di un potere di ordinanza ulteriore rispetto a quello – già previsto – di emanare provvedimenti “contingibili e urgenti”; un potere di ordinanza esplicantesi, inoltre, su una sfera di azione nuova, la sicurezza urbana<sup>225</sup>.

L'art. 54, comma 4, TUEL, così novellato, prevedeva infatti che:

Il sindaco, quale ufficiale di Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti, anche contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono tempestivamente comunicati al Prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione<sup>226</sup>.

Rispetto alla precedente formulazione dell'art. 54 TUEL, si è quindi assistito ad un evidente rafforzamento del ruolo dei sindaci<sup>227</sup>, ai quali è stata attribuita la facoltà di emanare provvedimenti anche, ma non più esclusivamente, straordinari (contingibili e urgenti), e riguardanti non più solo l'incolumità pubblica, ma anche la nuova materia della sicurezza urbana<sup>228</sup>. In questo modo, la nuova formulazione dell'art. 54 TUEL ha lasciato uno spazio notevole all'adozione di ordinanze sindacali che potevano anche presentarsi come strumenti di disciplina di fenomeni che pure non rispondessero ai requisiti della necessità e dell'urgenza; ciò significava che queste ordinanze potevano assumere il carattere di provvedimenti

---

<sup>220</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 255, 256. Vedi anche M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana. La Corte riporta ordine nel sistema delle fonti (una prima lettura della sent. Corte cost. n. 115 del 2011)*, in 2 *Osservatorio sulle fonti*, 2011, pp. 1-10, p. 1.

<sup>221</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 255, 256.

<sup>222</sup> M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 1.

<sup>223</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 255, 256.

<sup>224</sup> G. MELONI, *Il potere “ordinario” dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, cit., p. 54.

<sup>225</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., pp. 255, 256.

<sup>226</sup> D.Lgs. 267/2000 (aggiornato al D.L. 92/2008), art. 54, c. 4.

<sup>227</sup> G. MELONI, *Il potere “ordinario” dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, cit., p. 54.

<sup>228</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., pp. 8-9.

ordinari, privi, in quanto tali, di un termine finale, e quindi dotati di efficacia a tempo indeterminato<sup>229</sup>.

Nell'introdurre questo nuovo spazio d'azione, tuttavia, il decreto sicurezza non ha offerto una definizione relativa alla nozione di "sicurezza urbana", per la quale ha rinviato<sup>230</sup> ad una fonte secondaria<sup>231</sup>; e più precisamente, ad un emanando decreto del Ministro dell'Interno, che è stato poi adottato<sup>232</sup> sempre nel 2008<sup>233</sup>.

L'art. 1 di questo decreto ministeriale (anche noto come "decreto Maroni"), tuttavia, pur definendo formalmente la sicurezza urbana come bene pubblico da tutelare a livello locale attraverso una serie di interventi<sup>234</sup>, certo non ha individuato con chiarezza il significato e i confini del concetto, rimasto in tal sede estremamente generico e indeterminato<sup>235</sup>.

Ai fini di cui all'art. 54, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008, n. 125, [...] si intende [...] per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale<sup>236</sup>.

Si tratta, come è evidente, di una definizione tutt'altro che chiara e, anzi, piuttosto vaga, precisata in termini meno astratti dal successivo art. 2 del medesimo

---

<sup>229</sup> G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, cit., pp. 60-61, 63.

<sup>230</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 7. Vedi anche I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 1; M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 2.

<sup>231</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 156.

<sup>232</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 7. Vedi anche I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 1; M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 2.

<sup>233</sup> D.M. 5 agosto 2008, Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione.

<sup>234</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 9. Vedi anche G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 256.

<sup>235</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 256. Vedi anche T.A.R. Veneto, ordinanza n. 40/2010, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Venezia/Sezione%203/2010/201000245/Provvedimenti/201000040\\_08.XML](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Venezia/Sezione%203/2010/201000245/Provvedimenti/201000040_08.XML).

<sup>236</sup> D.M. 5-8-2008, art. 1.

decreto<sup>237</sup>. Quest'ultima disposizione, infatti, identificando in concreto i settori nei quali i sindaci possono agire a tutela della sicurezza urbana<sup>238</sup>, ha implicitamente definito tali i cinque ambiti – ivi elencati – nei quali essi possono intervenire per prevenire e contrastare una serie di fenomeni urbani<sup>239</sup> (tra loro anche molto diversi) di degrado, isolamento e altre criticità; fenomeni che ricomprendono, tra le altre cose, anche due forme di mendicizia, l'accattonaggio con impiego di minori e l'accattonaggio molesto<sup>240</sup>.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, il sindaco interviene per prevenire e contrastare:

- a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;
- b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;
- c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);
- d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;
- e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi<sup>241</sup>.

---

<sup>237</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 256.

<sup>238</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 9. Vedi anche M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 2.

<sup>239</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 256. Vedi anche L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., pp. 9-10, 45; R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 156.

<sup>240</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 256. Vedi anche L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., pp. 9-10, 45.

<sup>241</sup> D.M. 5-8-2008, art. 2.

L'art. 54, comma 4, TUEL, così novellato, ha conosciuto una notevole fortuna<sup>242</sup>, complice la pressante campagna mediatica sui temi della sicurezza che ha accompagnato la riforma del 2008; campagna che presenta caratteri molto simili a quella che, in Inghilterra, il precedente governo neolaburista ha posto in essere per enfatizzare e propagandare gli *ASBOs*<sup>243</sup>.

La disposizione suddetta, infatti, ha contribuito a una nuova “primavera” nell'utilizzo delle ordinanze da parte dei sindaci italiani, i quali, in una sorta di rincorsa imitativa, hanno adottato molteplici provvedimenti volti a rispondere, in modo più o meno efficace, alle situazioni di insicurezza percepite nei singoli territori<sup>244</sup>. Similmente a quanto accaduto per gli *ASBOs* in Inghilterra<sup>245</sup>, si è così registrato un uso dei descritti poteri eccessivo e spesso errato, che ha causato il proliferare di sempre più numerose ordinanze sindacali adottate ai sensi della disposizione citata<sup>246</sup>. Ordinanze che “hanno pacificamente interpretato la norma come attributiva di un potere normativo libero, illimitato, con carattere di permanenza ed in deroga all’ordinamento, senza considerare la possibile incisione di diritti fondamentali e libertà garantite dalla Costituzione con riserve di legge relative o assolute”<sup>247</sup>; ordinanze “quali incubatrici di un nuovo fenomeno di politica del diritto”, capaci di mettere a dura prova la sostenibilità dei principi essenziali dello stato di diritto stesso<sup>248</sup>; ordinanze come “espressione dello «spirito del tempo»”, un tempo in cui il valore della sicurezza sta scacciando quello della libertà<sup>249</sup>; ordinanze che, benché nella maggior parte dei casi non abbiano comportato sul piano fattuale il venir meno del fenomeno combattuto, rivelandosi pertanto inefficaci, sul piano politico hanno tuttavia raccolto il consenso di gran parte degli italiani, i quali hanno accolto con favore quei

<sup>242</sup> M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 2.

<sup>243</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., pp. 152, 159.

<sup>244</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 271.

<sup>245</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., pp. 153, 160, 162-164.

<sup>246</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 2. Vedi anche M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 2; R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 152.

<sup>247</sup> T.A.R. Veneto, ordinanza n. 40/2010, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Venezia/Sezione%203/2010/201000245/Provvedimenti/201000040\\_08.XML](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Venezia/Sezione%203/2010/201000245/Provvedimenti/201000040_08.XML).

<sup>248</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 270.

<sup>249</sup> *Ivi*, p. 285.

provvedimenti sindacali volti a intervenire comunque nei confronti dei fenomeni generanti insicurezza<sup>250</sup>.

Tra tali provvedimenti, anche svariate ordinanze anti-accattonaggio<sup>251</sup>; emblema di una realtà che ha visto “esercitare in modo incontrollato poteri di normazione, secondo le opzioni politiche individuali dei sindaci, su materie inerenti ai diritti ed alle libertà fondamentali”<sup>252</sup>. Come in Inghilterra numerosi *ASBOs* sono stati utilizzati per contrastare la mendicizia, così in molti Comuni italiani si sono moltiplicate le ordinanze anti-accattonaggio emanate sulla base del decreto sicurezza del 2008<sup>253</sup>, in un’ottica sindacale, e prima ancora legislativa, completamente dimentica delle scelte di valore effettuate in materia di mendicizia dalla sentenza costituzionale del 1995<sup>254</sup> e dalla legge delega sulla depenalizzazione del 1999<sup>255</sup>.

Più precisamente, questi provvedimenti municipali presentano diversi aspetti problematici che è interessante indagare, in relazione tanto ai contenuti, quanto alla forma in sé dello strumento<sup>256</sup>; ciò non toglie che i problemi con i quali si confrontano siano rilevanti e pongano quesiti di non facile soluzione<sup>257</sup>.

Numerosi, come si è anticipato, i Comuni che hanno adottato ordinanze anti-accattonaggio. Nella maggior parte dei casi, sono state vietate, su tutto il territorio comunale, particolari forme di mendicizia<sup>258</sup>, quali ad esempio l'accattonaggio molesto oppure realizzato esibendo o simulando malformazioni in modo da destare l'altrui pietà, o l'accattonaggio praticato con infanti o minori oppure tramite l'utilizzo di animali<sup>259</sup>.

---

<sup>250</sup> *Ivi*, p. 271. Vedi anche R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 154.

<sup>251</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 2. Vedi anche R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 156.

<sup>252</sup> Corte Costituzionale, sentenza 4 aprile 2011, n. 115, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=115>.

<sup>253</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., pp. 162-163.

<sup>254</sup> Corte Costituzionale, sentenza 28 dicembre 1995, n. 519, cit.

<sup>255</sup> L. 25 giugno 1999, n. 205, cit.

<sup>256</sup> F. CHIODELLI, S. MORONI, *Città, spazi pubblici e pluralismo: una discussione critica delle ordinanze municipali*, in 1 *Quaderni di scienza politica*, 2013, pp. 125-144, p. 132.

<sup>257</sup> *Ivi*, p. 142.

<sup>258</sup> *Ivi*, p. 135.

<sup>259</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 277. Vedi anche F. CHIODELLI, S. MORONI, *Città, spazi pubblici e pluralismo*, cit., p. 135.

La mendicizia molesta, in particolare, in quanto percepita come particolarmente pericolosa e disturbante, ha rappresentato uno dei temi maggiormente disciplinati e sanzionati dalle numerose ordinanze adottate dai sindaci ai sensi del novellato art. 54 TUEL<sup>260</sup>.

A titolo puramente esemplificativo, si richiamano in proposito i divieti di accattonaggio molesto di cui ai provvedimenti adottati dai sindaci di Desio (MI)<sup>261</sup>, Parma<sup>262</sup>, San Donato Milanese (MI)<sup>263</sup>, Alba (CN)<sup>264</sup>, Melegnano (MI)<sup>265</sup> e Legnago (VR)<sup>266</sup>, nonché<sup>267</sup> Viareggio (LU)<sup>268</sup>, Limena (PD)<sup>269</sup> e Valenza (AL)<sup>270</sup>, tra il 2009 e il 2011<sup>271</sup>.

Non solo. In taluni casi, ad essere vietato è stato l'accattonaggio in sé, in ogni sua forma<sup>272</sup>. Negli ultimi anni, infatti, i provvedimenti sindacali diretti a contrastare il fenomeno della mendicizia non sono rimasti circoscritti alle ordinanze volte a vietare esclusivamente l'accattonaggio molesto, in considerazione delle particolari modalità invasive di avanzamento della richiesta di aiuto<sup>273</sup>. In alcuni Comuni, tali provvedimenti si sono così tradotti in ordinanze atte a vietare la mendicizia *tout court*, disponendo il divieto generico di esercitare l'accattonaggio<sup>274</sup> su tutto il territorio comunale o, nella maggioranza dei casi, limitatamente a specifici luoghi del Comune, quali ospedali, cimiteri, incroci stradali, parcheggi pubblici, parchi, stazioni, mercati, aree prossime ai luoghi di culto o di cura<sup>275</sup>.

---

<sup>260</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., pp. 17-18, 33, 39.

<sup>261</sup> Ordinanza del Sindaco di Desio (MI) 9 settembre 2008, n. 206.

<sup>262</sup> Ordinanza del Sindaco di Parma 12 settembre 2008, n. 273.

<sup>263</sup> Ordinanza del Sindaco di San Donato Milanese (MI) 23 dicembre 2008, n. 142.

<sup>264</sup> Ordinanza del Sindaco di Alba (CN) 24 gennaio 2009, n. 10.

<sup>265</sup> Ordinanza del Sindaco di Melegnano (MI) 11 febbraio 2009, n. 17.

<sup>266</sup> Ordinanza del Sindaco di Legnago (VR) 25 maggio 2009 n. 256.

<sup>267</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 277.

<sup>268</sup> Ordinanza del Sindaco di Viareggio (LU) 22 dicembre 2009, n. 84.

<sup>269</sup> Ordinanza del Sindaco di Limena (PD) 14 gennaio 2010, n. 408.

<sup>270</sup> Ordinanza del Sindaco di Valenza (AL) 16 marzo 2011, n. 16.

<sup>271</sup> F. CHIODELLI, S. MORONI, *Città, spazi pubblici e pluralismo*, cit., p. 135.

<sup>272</sup> *Ibidem*. Vedi anche S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 277.

<sup>273</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., pp. 20, 34.

<sup>274</sup> *Ibidem*. Vedi anche S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 277.

<sup>275</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., pp. 20, 34.

A tale proposito, *ex plurimis*, si ricordano i provvedimenti anti-accattonaggio emanati dai sindaci di Varese<sup>276</sup>, Marcallo con Casone (MI)<sup>277</sup>, San Giuseppe Vesuviano (NA)<sup>278</sup> e Turbigo (MI)<sup>279</sup>, solamente nel 2008<sup>280</sup>.

L'ordinanza del sindaco di Varese, ad esempio, sanciva il divieto "su tutto il territorio comunale, di chiedere la questua ovvero di mendicare in qualsiasi forma"<sup>281</sup>.

Poliedriche le motivazioni addotte dai sindaci per giustificare l'adozione di queste ordinanze e, pertanto, i divieti dalle stesse imposti di esercitare la mendicizia nelle sue svariate forme. Tali motivazioni, infatti, fanno riferimento tanto alla necessit  di evitare ai cittadini disturbo e molestie, intralcio alla viabilit  e perfino pericolosit  della circolazione su strada, quanto all'esigenza di tutelare il libero utilizzo e la fruizione degli spazi pubblici, il decoro urbano e il turismo, nonch  di salvaguardare la sicurezza, soprattutto su sede stradale, non solo dei residenti, ma anche degli stessi mendicanti; (pseudo)valori tutti che la mendicizia asseritamente turba e offende, secondo quanto motivano le predette ordinanze sindacali<sup>282</sup>. In realt , tuttavia, spesso le presunte giustificazioni addotte si sono rivelate, piuttosto, meri "pretesti, volti ad arginare i «processi di costruzione della paura» nei contesti urbani"; di talch , attraverso tali provvedimenti, i sindaci hanno dato l'illusione di colmare il baratro tra l'offensivit  percepita e quella reale delle condotte dagli stessi vietate e sanzionate poich  ritenute in danno di presunti beni giuridici protetti<sup>283</sup>.

Con i provvedimenti sindacali emessi per motivi di sicurezza urbana, pertanto, si   colpita la mendicizia sia invasiva che non, ancorch  abrogate entrambe dalla legge per la depenalizzazione del 1999<sup>284</sup>. Anche queste ordinanze anti-accattonaggio di seconda generazione, come gi  quelle antecedenti al decreto sicurezza del 2008, si

---

<sup>276</sup> Ordinanza del Sindaco di Varese 16 ottobre 2008, n. 20.

<sup>277</sup> Ordinanza del Sindaco di Marcallo con Casone (MI) 27 ottobre 2008, n. 885.

<sup>278</sup> Ordinanza del Sindaco di San Giuseppe Vesuviano (NA) 14 novembre 2008, n. 234.

<sup>279</sup> Ordinanza del Sindaco di Turbigo (MI) 13 novembre 2008, n. 86.

<sup>280</sup> F. CHIODELLI, S. MORONI, *Citt , spazi pubblici e pluralismo*, cit., p. 135. Vedi anche S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 277.

<sup>281</sup> F. CHIODELLI, S. MORONI, *Citt , spazi pubblici e pluralismo*, cit., p. 135.

<sup>282</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 277. Vedi anche L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., pp. 17-18, 33, 39.

<sup>283</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 278.

<sup>284</sup> G. PANTOZZI, *La mendicizia ritornata*, cit., p. 256.

sono così tradotte, ancora una volta, in una sorta di circuito punitivo minore, risolvendosi a sanzionare a livello locale, con gli strumenti offerti dal diritto amministrativo, condotte già integranti le fattispecie contravvenzionali di cui all'ormai abrogato art. 670 c.p. Anche e soprattutto dopo la riforma dell'art. 54 TUEL, pertanto, la repressione del fenomeno della mendicizia a mezzo delle ordinanze ha indubbiamente confermato la propria attitudine a criminalizzare una condotta di per sé perfettamente lecita<sup>285</sup>.

In quanto idoneo a causare ad “altri” disturbo, molestia o trasgressione, il fatto dell'accattonaggio è venuto così a qualificarsi come condotta, dotata di un'antigiuridicità amministrativa intrinseca, la cui commissione costituisce il superamento di un livello di illecito formalmente solo amministrativo, al quale tuttavia si aggiungono connotati di pericolosità o intensità tali da reintrodurre, in concreto, la stigmatizzazione tipica del reato. In questo senso, le sanzioni amministrative applicate alla mendicizia, pur nel quadro della depenalizzazione, costituiscono vere e proprie “pene in senso tecnico”, in quanto caratterizzate da quella duplicità di funzioni – l'una afflittiva e l'altra deterrente – che è tipica della sanzione penale<sup>286</sup>. Di conseguenza, le ordinanze municipali che vietano l'accattonaggio si configurano come una vera e propria forma di “criminalizzazione di status”, poiché per le persone particolarmente svantaggiate la mendicizia è l'unico mezzo di sostentamento disponibile<sup>287</sup>. Ad avviso di chi scrive, infatti, la proibizione di comportamenti “vitali” appare fortemente discutibile.

Dai rilievi svolti, emerge pertanto in modo evidente la problematicità sostanziale delle ordinanze municipali in parola, le quali, con motivazioni poco convincenti e poco condivisibili, si traducono in un'ingiusta limitazione di diritti e libertà individuali<sup>288</sup> per un'attività che, benché di per sé lecita, finisce con l'essere sanzionata in via amministrativa sulla base dei provvedimenti locali in

---

<sup>285</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., pp. 278, 283-284.

<sup>286</sup> *Ivi*, p. 279.

<sup>287</sup> F. CHIODELLI, S. MORONI, *Città, spazi pubblici e pluralismo*, cit., pp. 132, 135.

<sup>288</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 34. Vedi anche S. ROSSI, *Mendicizia e ordinanze sindacali*, 2009, in <http://www.personaedanno.it/cms/data/articoli/016614.aspx>; F. CHIODELLI, S. MORONI, *Città, spazi pubblici e pluralismo*, cit., p. 142.

questione<sup>289</sup>; come affermato in modo significativo da Carlo Ruga Riva, “contro l’illegalità diffusa, agli occhi dei sindaci, il diritto penale e il diritto amministrativo appaiono fungibili”<sup>290</sup>.

Peraltro, la sovrapposizione del profilo amministrativistico con quello penalistico<sup>291</sup> ha generato uno “scivolamento” che è venuto a incidere sugli stessi principi costituzionali; e in particolare, sui principi della riserva di legge e di legalità in materia di sanzioni amministrative<sup>292</sup> di cui agli artt. 23<sup>293</sup> e 97<sup>294</sup> Cost., cristallizzati, a livello di normazione primaria, nell’art. 1, comma 1, della legge di depenalizzazione del 1981<sup>295</sup>. Quest’ultima disposizione legislativa<sup>296</sup>, infatti, estende espressamente alle sanzioni amministrative il principio di stretta legalità che caratterizza l’illecito penale, vincolando in tal senso anche il legislatore regionale<sup>297</sup>.

L’accennata sovrapposizione dei due profili suddetti – amministrativistico e penalistico – si realizza in modo tanto evidente quanto problematico nelle ordinanze municipali in materia di mendicizia, nella misura in cui queste, nella maggior parte dei casi, prevedono una sanzione amministrativa pecuniaria, accompagnata dal sequestro cautelare del denaro raccolto e delle attrezzature utilizzate nell’attività di accattonaggio<sup>298</sup>. Appare infatti di dubbia legittimità la reintroduzione, attraverso lo strumento delle ordinanze, della sanzionabilità delle

---

<sup>289</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 34. Vedi anche S. ROSSI, *Mendicizia e ordinanze sindacali*, cit.

<sup>290</sup> C. RUGA RIVA, *Il lavavetri, la donna col burqa e il sindaco. Prove atecniche di «diritto penale municipale»*, in *1 Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008, pp. 133-148, p. 133.

<sup>291</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 279. Vedi anche R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 153.

<sup>292</sup> S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 279.

<sup>293</sup> Cost. 1948, art. 23: “Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.

<sup>294</sup> Cost. 1948, art. 97, c. 1, 2: “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell’amministrazione.

Nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari”.

<sup>295</sup> L. 24 novembre 1981, n. 698 (Modifiche al sistema penale), art. 1, c. 1: “Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione”.

<sup>296</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 34. Vedi anche S. ROSSI, *Mendicizia e ordinanze sindacali*, cit.

<sup>297</sup> S. ROSSI, *Mendicizia e ordinanze sindacali*, cit. Vedi anche S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, cit., p. 279.

<sup>298</sup> L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, cit., p. 34. Vedi anche S. ROSSI, *Mendicizia e ordinanze sindacali*, cit.

condotte di mendicizia; sanzionabilita - sarebbe opportuno ricordarlo ancora - gia dichiarata incostituzionale nel 1995 dal Giudice delle leggi in riferimento alla mendicizia non invasiva, e successivamente esclusa dalla legge del 1999 anche in riferimento alla mendicizia invasiva. E' pertanto evidente che la predetta reintroduzione della sanzionabilita dell'accattonaggio attraverso le ordinanze sindacali deroga palesemente alla riserva di legge espressamente prevista in materia di sanzioni amministrative dall'art. 1, comma 1, della legge di depenalizzazione del 1981; disposizione alla luce della quale la scelta, operata dalla legge del 1999, di abrogare il reato di mendicizia senza introdurre alcuna sanzione amministrativa sarebbe correttamente modificabile solo ed esclusivamente in sede legislativa<sup>299</sup>.

#### **10. La declaratoria parziale d'incostituzionalita dell'art. 54, comma 4, TUEL, come modificato dal "decreto sicurezza" del 2008**

Nel 2010, la Corte Costituzionale e stata chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalita dell'art. 54 TUEL, come modificato dal decreto sicurezza<sup>300</sup>, nella parte relativa all'esercizio del potere sindacale di ordinanza in via ordinaria<sup>301</sup>. A sollevare la questione di legittimita costituzionale e stato il Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto<sup>302</sup>, in seguito al ricorso ivi presentato da un'associazione antirazzista per l'annullamento di un'ordinanza sindacale contro la mendicizia<sup>303</sup> adottata sulla base della disposizione citata.

Piu precisamente, la vicenda trae origine dal ricorso proposto dinanzi al T.A.R. del Veneto dall'Associazione Razzismo Stop, al fine di ottenere l'annullamento dell'ordinanza anti-accattonaggio emanata dal sindaco di Selvazzano Dentro

---

<sup>299</sup> A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, cit., p. 89.

<sup>300</sup> D.L. 23 maggio 2008, n. 92, cit.; convertito in L. 24 luglio 2008, n. 125.

<sup>301</sup> M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumita pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 1. Vedi anche I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 1; F. CHIODELLI, S. MORONI, *Citta, spazi pubblici e pluralismo*, cit., p. 143.

<sup>302</sup> T.A.R. Veneto, ordinanza n. 40/2010, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Venezia/Sezione%203/2010/201000245/Provvedimenti/201000040\\_08.XML](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Venezia/Sezione%203/2010/201000245/Provvedimenti/201000040_08.XML).

<sup>303</sup> Ordinanza del Sindaco di Selvazzano Dentro, 19 novembre 2009, n. 91, Ordinanza antiaccattonaggio.

(Padova) a prescindere da qualsiasi situazione emergenziale; ordinanza recante il divieto di chiedere l'elemosina in ampie zone del territorio comunale, con l'applicazione di apposite sanzioni amministrative per i contravventori<sup>304</sup>. In particolare, il provvedimento non si limitava a vietare e sanzionare la sola mendicizia invasiva e molesta: oggetto del divieto era infatti la richiesta di denaro in luoghi pubblici effettuata anche, ma non necessariamente, in forma invasiva e molesta; in caso di trasgressione, oltre a una sanzione amministrativa pecuniaria, era altresì prevista, a titolo di sanzione amministrativa accessoria, la confisca delle somme ottenute dai questuanti mediante donazioni dei passanti, nonché delle attrezzature impiegate nell'attività<sup>305</sup>.

Nel giudizio davanti al T.A.R. adito, l'associazione ricorrente ha censurato il provvedimento sindacale impugnato soprattutto per carenza delle condizioni di contingibilità e urgenza di cui all'art. 54, comma 4, TUEL, che sole ne avrebbero a suo avviso permesso l'emanazione. Per contro, l'amministrazione comunale resistente ha rivendicato la legittimità dell'operato del sindaco, stante il potere dello stesso, a seguito della riforma del 2008, di adottare ordinanze destinate a regolare situazioni non transitorie né eccezionali<sup>306</sup>.

Il T.A.R. del Veneto ha reputato corretta l'interpretazione prospettata nelle difese del Comune dell'art. 54, comma 4, TUEL, come modificato dal decreto sicurezza, ritenendo pertanto l'ordinanza sindacale impugnata non in contrasto con tale disposizione<sup>307</sup>. Tuttavia, evidenziando le molteplici criticità insite nella disposizione medesima<sup>308</sup>, ha pronunciato ordinanza di rimessione relativa alla costituzionalità della stessa, nella parte in cui, mediante l'introduzione nella norma della congiunzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”<sup>309</sup>, demandava al sindaco in via ordinaria, in tema di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, “un potere normativo vasto e indeterminato” autorizzato,

---

<sup>304</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 2. Vedi anche M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., pp. 2-3.

<sup>305</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 2.

<sup>306</sup> *Ivi*, pp. 2-3.

<sup>307</sup> *Ivi*, p. 3. Vedi anche M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 4.

<sup>308</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 3.

<sup>309</sup> M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 3.

nel rispetto dei soli principi generali dell'ordinamento, a derogare alla legge<sup>310</sup>; conseguentemente, il giudice *a quo* ha chiesto alla Corte costituzionale una pronuncia che espungesse la parola “anche” dalla predetta disposizione.

In particolare, l'ordinanza di rimessione denunciava l'illegittimità del novellato art. 54, comma 4, TUEL per contrasto con un'ampia serie di parametri costituzionali<sup>311</sup>, prospettando l'incostituzionalità della norma impugnata sotto quattro distinti profili.

In primo luogo, per contrasto con il sistema delle fonti del diritto delineato dalla Costituzione, e più precisamente con i principi costituzionali di legalità, tipicità e delimitazione della discrezionalità di cui agli artt. 23<sup>312</sup>, 70<sup>313</sup>, 76<sup>314</sup>, 77<sup>315</sup>, 97<sup>316</sup> e 117<sup>317</sup> Cost., in quanto conferiva ai primi cittadini una potestà generale e astratta avente marcata valenza normativa. A parere del giudice *a quo*, infatti, accordando ai sindaci la facoltà di emettere provvedimenti privi dei requisiti della contingibilità e dell'urgenza, la disposizione censurata attribuiva loro il potere di adottare ordinanze a contenuto normativo, con efficacia sull'intero territorio comunale, a tempo indeterminato e in deroga alle leggi vigenti in relazione agli ambiti così disciplinati<sup>318</sup>; potere che si traduceva di fatto nella creazione di fonti dell'ordinamento giuridico con valore equiparato a quello della legge (in quanto idonee a derogare alla medesima) e idonee ad innovare il diritto oggettivo<sup>319</sup>.

---

<sup>310</sup> T.A.R. Veneto, ordinanza n. 40/2010, *cit.*

<sup>311</sup> M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, *cit.*, p. 3.

<sup>312</sup> *Sub* nota 293.

<sup>313</sup> Cost. 1948, art. 70: “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”.

<sup>314</sup> Cost. 1948, art. 76: “L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti”.

<sup>315</sup> Cost. 1948, art. 77, c. 1-3: “Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione”.

<sup>316</sup> *Sub* nota 294.

<sup>317</sup> Cost. 1948, art. 117, c. 1: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

<sup>318</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, *cit.*, p. 3. Vedi anche M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, *cit.*, pp. 3-4.

<sup>319</sup> T.A.R. Veneto, ordinanza n. 40/2010, *cit.*

In secondo luogo, il T.A.R. rimettente rilevava l'inconciliabilità dell'art. 54, comma 4, TUEL con i principi della riserva di legge e di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative di cui agli artt. 3<sup>320</sup>, 23 e 97 Cost., giacché la norma riconosceva in capo ai sindaci la facoltà di introdurre precetti assistiti da sanzioni tramite ordinanze ordinarie, conducendo così ad arbitrarie limitazioni delle libertà dei singoli di tenere ogni comportamento non vietato dalla legge.

In terzo luogo, evidenziava il contrasto della previsione normativa con i principi di uguaglianza, unità e indivisibilità della Repubblica, legalità, e riparto delle funzioni amministrative, di cui rispettivamente agli artt. 3, 5<sup>321</sup>, 97 e 118<sup>322</sup> Cost., in quanto possibile fonte di una regolamentazione dei diritti fondamentali della persona ingiustificatamente diversificata, all'interno del territorio nazionale, nei diversi Comuni della Repubblica.

Infine, il T.A.R. del Veneto rilevava la violazione, da parte dell'art. 54, comma 4, TUEL, del principio della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione di cui agli artt. 24<sup>323</sup> e 113<sup>324</sup> Cost., risolvendosi la censurata disposizione nell'attribuzione ai sindaci di poteri talmente vasti e indeterminati da precludere un effettivo sindacato giurisdizionale sulle singole fattispecie<sup>325</sup>.

La Corte Costituzionale si è quindi pronunciata sulla questione con la sentenza n. 115 del 4 aprile del 2011<sup>326</sup>, con la quale, seppure attraverso l'eliminazione di un solo termine, ha mutato profondamente la portata dell'art. 54, comma 4, TUEL, dichiarandone la parziale incostituzionalità, nella parte in cui comprendeva la locuzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”, con rilevanti effetti sul potere sindacale di ordinanza<sup>327</sup>.

---

<sup>320</sup> *Sub* nota 98.

<sup>321</sup> Cost. 1948, art. 5: “La Repubblica, una e indivisibile [...]”.

<sup>322</sup> Cost. 1948, art. 118, c. 1, 2: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”.

<sup>323</sup> Cost. 1948, art. 24, c. 1: “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”.

<sup>324</sup> Cost. 1948, art. 113, c. 1: “Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”.

<sup>325</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, *cit.*, p. 3.

<sup>326</sup> Corte Costituzionale, sentenza 4 aprile 2011, n. 115, *cit.*

<sup>327</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, *cit.*, pp. 1, 4-5.

Il ragionamento seguito dal Giudice delle leggi per giungere a tale decisione risulta piuttosto complesso e non sempre lineare<sup>328</sup>.

Più precisamente, la Corte ha fatto propria la ricostruzione dell'ordinanza di rimessione, senza però aderire alle premesse della stessa circa il denunciato contenuto normativo dei provvedimenti sindacali *ex art. 54, comma 4, TUEL*, come novellato, non sorretti dai presupposti di urgenza<sup>329</sup>. Infatti, nel ritenere fondata la questione sollevata dal rimettente, così sposandone apparentemente le ragioni, il giudice costituzionale è tuttavia partito dalla negazione proprio dell'assunto fondamentale dell'ordinanza di rimessione stessa, così condividendo sul punto quanto invece sostenuto dall'Avvocatura dello Stato<sup>330</sup>. Nelle sue argomentazioni, in modo alquanto opinabile, ha pertanto confutato la valenza normativa delle ordinanze ordinarie di cui alla norma censurata, smentendo l'interpretazione prospettata dal giudice *a quo* secondo cui la stessa aveva conferito ai sindaci il potere di derogare alla legislazione vigente mediante l'adozione delle ordinanze in parola.

Tuttavia, pur concludendo per l'insussistenza dei vizi di legittimità paventati dal giudice *a quo* sulla base dell'errato presupposto interpretativo di cui sopra, la Corte è comunque addivenuta ad una decisione di parziale accoglimento<sup>331</sup>; la problematica della conformità a Costituzione del novellato art. 54, comma 4, TUEL non era infatti esaurita dalla qualificazione delle predette ordinanze ordinarie quali atti non normativi, né dalla conseguente constatazione della loro incapacità di derogare alla legge.

Spostando la propria attenzione sulla verifica dei limiti introdotti dal legislatore del 2008 per circoscrivere e indirizzare il potere dei sindaci di emanare provvedimenti di ordinaria amministrazione, il giudice costituzionale ha concluso tale verifica in modo alquanto lapidario<sup>332</sup>. Pur avendo confutato la valenza normativa delle ordinanze sindacali non contingibili e urgenti di cui alla disposizione indicata, infatti, ha comunque definito le stesse come “esercizio di

---

<sup>328</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>329</sup> M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, *cit.*, p. 4.

<sup>330</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, *cit.*, pp. 3-4.

<sup>331</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>332</sup> M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, *cit.*, p. 7.

una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza «di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»<sup>333</sup>. Conseguentemente, ha giudicato l'art. 54, comma 4, TUEL contrario al principio di legalità sostanziale, in virtù del quale l'attività dell'amministrazione deve essere definita anche nei mezzi, soprattutto quando è in grado di ledere i diritti fondamentali degli individui<sup>334</sup>; tale principio non risultava infatti soddisfatto dalla detta disposizione, che si limitava a circoscrivere il potere sindacale d'ordinanza solo finalisticamente, lasciando il sindaco del tutto libero nella determinazione dei contenuti dei relativi provvedimenti<sup>335</sup>.

Il Giudice delle leggi ha inoltre affermato l'inconciliabilità insanabile dell'art. 54, comma 4, TUEL con il principio della riserva di legge in materia di sanzioni amministrative di cui all'art. 23 Cost., avendo la norma riconosciuto ai sindaci un potere ordinario di ordinanza non adeguatamente circoscritto, capace di introdurre divieti e obblighi senza dover ricorrere ad un atto legislativo; un potere, pertanto, capace di aggirare il precetto costituzionale che riserva alla sola legge la facoltà di imporre prestazioni di natura personale e/o patrimoniale<sup>336</sup>.

Analogamente, il giudice costituzionale ha poi sottolineato l'inconciliabilità dell'art. 54, comma 4, TUEL anche con il principio della riserva di legge posto a garanzia dell'imparzialità della pubblica amministrazione dall'art. 97 Cost.; principio in forza del quale, la pubblica amministrazione può soltanto dare attuazione a quanto in via generale previsto dalla legge, la cui presenza tutela i cittadini da possibili discriminazioni e la cui osservanza ben può essere oggetto di un effettivo controllo giurisdizionale. Tale principio risultava pertanto violato dalla disposizione impugnata, stante l'assenza di un atto legislativo posto a fondamento non solo formale, ma anche contenutistico del potere sindacale d'ordinanza<sup>337</sup>.

---

<sup>333</sup> Corte Costituzionale, sentenza 4 aprile 2011, n. 115, *cit.*

<sup>334</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, *cit.*, p. 4. Vedi anche M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, *cit.*, p. 7.

<sup>335</sup> M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, *cit.*, p. 7.

<sup>336</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, *cit.*, p. 4. Vedi anche M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, *cit.*, pp. 7-9.

<sup>337</sup> M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, *cit.*, p. 9.

Infine, la Corte ha rilevato il contrasto della norma censurata anche con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., stante l'ingiustificata disparità di trattamento creata mediante l'introduzione di prescrizioni diverse nelle varie parti del territorio nazionale, ove la norma consentiva che i medesimi comportamenti fossero ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle personali convinzioni dei sindaci<sup>338</sup>.

Sulla base di queste premesse, come si è anticipato, la Corte è quindi giunta a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, TUEL, come novellato dal decreto sicurezza, limitatamente alla locuzione “anche”: un'ablazione apparentemente limitata, ma densa di conseguenze<sup>339</sup>. A seguito di tale pronuncia, infatti, la disposizione deve leggersi<sup>340</sup>:

Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana<sup>341</sup>.

Conseguenza della predetta sentenza, il venir meno dello strumento delle ordinanze di ordinaria amministrazione introdotte dal decreto sicurezza, e pertanto l'esclusiva disponibilità da parte dei sindaci delle tradizionali ordinanze contingibili e urgenti. Il potere sindacale d'ordinanza a tutela della sicurezza urbana, quindi, ad oggi è limitato all'emanazione dei soli provvedimenti straordinari, in quanto la descritta decisione della Corte ha cancellato quelli ordinari dall'art. 54, comma 4, TUEL, costringendo così a una riformulazione delle politiche locali per renderle “costituzionalmente compatibili”<sup>342</sup>.

A seguito di tale pronuncia, pertanto, da una parte, sono venute a decadere le molteplici ordinanze sindacali anti-accattonaggio emanate, in mancanza delle condizioni di contingibilità e urgenza, sulla base dell'art. 54, comma 4, TUEL,

---

<sup>338</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 4. Vedi anche M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 9.

<sup>339</sup> M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., pp. 3, 9.

<sup>340</sup> *Ivi*, pp. 9-10.

<sup>341</sup> D.Lgs. 267/2000, art. 54, c. 4 (aggiornato alla sentenza 4 aprile 2011, n. 115 della Corte Costituzionale).

<sup>342</sup> I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci*, cit., p. 5. Vedi anche M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana*, cit., p. 10.

nella sua formulazione successiva al decreto sicurezza del 2008 ma antecedente alla sentenza costituzionale del 2011; dall'altra, i sindaci hanno sì continuato ad adottare numerose ordinanze contro la mendicizia, ma (almeno formalmente) nel rispetto dei canoni di compatibilità costituzionale ribaditi dal Giudice delle leggi nella decisione suddetta.

La partita non sembra però essere chiusa; nonostante il ridimensionamento subito grazie alla sentenza della Corte costituzionale del 2011, il dibattito – e l'utilizzo – delle ordinanze sindacali anti-accattonaggio non pare destinato a scomparire o ad attenuarsi<sup>343</sup>. A seguito di tale sentenza, l'allora Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, si era dichiarato fermamente intenzionato a ripristinare, tramite una nuova proposta di legge, un uso del potere sindacale d'ordinanza analogo a quello introdotto nel 2008 dal decreto sicurezza e successivamente bocciato nel 2011 dalla Corte costituzionale. Inoltre, diversi sindaci hanno espresso il desiderio di veder ripristinata la situazione in cui le ordinanze potevano essere usate in modo più ampio. La tendenza che sembra intuirsi è quella della trasposizione, nei regolamenti comunali, dei contenuti delle ordinanze annullate dalla Corte costituzionale, come tra l'altro suggerito da ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani)<sup>344</sup> in una apposita nota orientativa relativa agli effetti della sentenza in parola<sup>345</sup>.

---

<sup>343</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, cit., p. 152.

<sup>344</sup> F. CHIODELLI, S. MORONI, *Città, spazi pubblici e pluralismo*, cit., p. 144.

<sup>345</sup> ANCI, V. NICOTRA (a cura di), *Nota orientativa riguardante gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 04/04/2011 in materia di ordinanze del sindaco adottate ai sensi dell'articolo 54 del TUEL*, 13 aprile 2011.

## CONCLUSIONI

L'obiettivo dichiarato di questa tesi era quello di proporre una riflessione critica in chiave comparata sulle qualificazioni giuridiche attribuite alla mendicizia nell'ordinamento inglese e in quello italiano; riflessione finalizzata a verificare la coerenza tra il ruolo attribuito da tali ordinamenti alle pratiche di accattonaggio e i valori fondanti degli stessi, mantenendo in particolare sullo sfondo alcune parti del dibattito statunitense in materia di repressione del fenomeno e bilanciamento di valori.

Dalla ricostruzione storica della normativa penale inglese anti-accattonaggio è emerso che il tuttora vigente *Vagrancy Act* del 1824 e le tre fattispecie criminose di mendicizia (semplice, persistente e invasiva) ivi previste costituiscono solo l'ultimo anello di una secolare evoluzione legislativa volta a contrastare l'accattonaggio come stile di vita. Si è visto anche come, in buona misura, questa evoluzione sia stata determinata dai cambiamenti che sono storicamente intervenuti in Inghilterra nel contesto economico e sociale, andando a incidere sulla genesi e sullo sviluppo di una qualificazione penalistica che, pur affondando le sue radici nel passato, è tuttora attribuita alla mendicizia nell'ordinamento inglese. Sulla base della ricostruzione storica svolta, è stato pertanto possibile individuare una caratteristica costante della repressione penale dell'accattonaggio, rimasta invariata nel corso dei secoli in Inghilterra; dai dati raccolti è infatti emerso che la normativa in parola costituisce da sempre una risposta legislativa ai timori e pregiudizi nei confronti di una categoria di soggetti, i mendicanti, la cui presenza agli occhi del potere appare pregiudicare l'ordine sociale.

Sulla scorta di un esercizio di microstoria recente, è apparso evidente come la caratteristica costante sopra rilevata sia pienamente rinvenibile anche nella disciplina corrente. Muovendoci dal passato ai giorni nostri, si è infatti notato come nell'odierna realtà inglese non manchino i tentativi di arginare un fenomeno vecchio di secoli e ancora drammaticamente attuale. Si è quindi sottolineato che in Inghilterra la qualificazione giuridica dell'accattonaggio si realizza in modo particolare "tra diritto e politica", in uno scenario poliedrico e complesso che vede

la compresenza di molteplici strumenti – comunque finalizzati tutti a contrastare il medesimo fenomeno – per la maggior parte congegnati per giocare sulle qualificazioni giuridiche in termini di ricadute sanzionatorie. Strumenti che spaziano dalle misure coercitive a quelle impositive, in un lungo elenco repressivo che vede il fatto dell'accattonaggio, tradizionalmente ricondotto sotto la qualificazione penalistica di cui al *Vagrancy Act*, farsi destinatario privilegiato di un'ampia serie di interventi di *policy*, creative etichette giuspolitiche e correlate misure di contrasto: dai numerosi piani e campagne anti-accattonaggio, rilevanti sotto il profilo della gestione del rapporto tra istituzioni e mendicanti a livello sia centrale che locale; agli schemi di *diverted giving*, camuffati da etica della compassione collettiva; alle qualificazioni ibride di comportamento anti-sociale oppure di comportamento idoneo ad arrecare fastidio o seccatura, con la conseguente possibilità di comminare ai mendicanti, rispettivamente, *ASBOs* e ingiunzioni civili; alle qualificazioni penalistiche di reato contro l'ordine pubblico o di reato di “ostruzione di strada”, qualora il fatto dell'accattonaggio sia esercitato in certe forme, particolarmente disturbanti e aggressive nel primo caso, di intralcio alla circolazione stradale nel secondo; alle pene previste per i reati *recordable* e *trigger*, tra i quali una recente riforma ha annoverato le fattispecie penali di mendicizia semplice e persistente di cui al più volte citato *Vagrancy Act*.

In attesa dei prossimi sviluppi legislativi attualmente discussi in Parlamento in materia di *anti-social behaviour*, che con buona probabilità si tradurranno in un mero cambio di etichetta e poco altro, si è quindi proposta una lettura critica dell'attuale risposta inglese al problema dell'accattonaggio. Dall'analisi svolta, è emerso che tale risposta si rivela non solo ineffettiva, ma anche socialmente ingiusta, noncurante dei più recenti sviluppi realizzatisi negli Stati Uniti in un'ottica di bilanciamento e tutela dei valori fondamentali, e pertanto lesiva dei diritti umani dei mendicanti. Ne consegue che sarebbe quantomeno auspicabile e opportuna una riflessione sulla “civiltà” di un paese responsabile di violazioni tanto gravi che, ironicamente, proprio all'interno della categoria delle cosiddette “*incivilities*” colloca la mendicizia, anche qualora questa sia svolta in forme non aggressive o comunque disturbanti.

Si è infine operato un confronto tra la risposta inglese al problema dell'accattonaggio e le soluzioni adottate in materia dall'ordinamento italiano, per certi versi analoghe. Dalla comparazione svolta è emerso un quadro che, pur caratterizzato da importanti differenze tra i due sistemi giuridici, presenta comunque elementi contingenti di convergenza.

Appare evidente, alla luce dell'analisi effettuata, la distanza macroscopica che allo stato separa i due ordinamenti in ragione della diversa scelta compiuta dagli stessi di attribuire o meno rilevanza penale al fatto dell'accattonaggio. In Inghilterra la mendicizia continua ad essere oggetto del diritto penale, stante la vigenza delle tre fattispecie criminose punite dal vecchio *Vagrancy Act* del 1824, sopravvissute al tentativo di abrogazione di cui alla *Crime of Vagrancy (Abolition) Bill* del 1990; in Italia, al contrario, a seguito della depenalizzazione del reato di cui all'art. 670 c.p. operata dalla sentenza costituzionale del 1995 (limitatamente all'ipotesi di mendicizia semplice) e dalla legge del 1999 (anche in ordine alla mendicizia invasiva), la mendicizia degli adulti non costituisce più reato ed è pertanto un'attività lecita. Ciononostante, non senza un certo rammarico, si è tuttavia rilevato che, quando si tratta di accattonaggio, il nostro paese non è affatto esente da quella tendenza all'intolleranza che contraddistingue l'ordinamento inglese, dimostrando peraltro un'insanabile contraddittorietà estrinseca che ha visto e vede tuttora quella stessa mendicizia degli adulti, già spogliata della sua veste giuridica penalistica, ricomparire a livello locale come condotta vietata e sanzionata in via amministrativa, attraverso gli strumenti dei regolamenti comunali e delle ordinanze sindacali.

Sulla base dell'indagine svolta, è pertanto possibile notare un recente e preoccupante processo di avvicinamento tra i due paesi, entrambi attualmente rivolti a una politica del controllo sociale e della tolleranza zero nei confronti dei mendicanti. Lo dimostrano i dibattiti parlamentari degli ultimi anni, tanto inglesi quanto italiani, sfociati entrambi nell'introduzione di importanti innovazioni legislative in materia di accattonaggio: rispettivamente, la legislazione in materia di *anti-social behaviour* e le norme riunite nel "pacchetto sicurezza". Lo dimostrano altresì – quale applicazione pratica delle innovazioni legislative indicate – i numerosi interventi fortemente repressivi posti in essere nei confronti

dei mendicanti, in nome della sicurezza urbana, tanto nell'odierna realtà inglese quanto in quella italiana; interventi caratterizzati da un utilizzo diffuso dei provvedimenti "disegnati *ad hoc*" per contrastare il fenomeno, quali principalmente gli *ASBOs* in Inghilterra e le ordinanze sindacali in Italia. Si è pertanto osservato come, in ognuno di questi ordinamenti, le differenti tradizioni giuridiche abbiano portato a canalizzare entro strumenti giuridici diversi spinte giuspolitiche relativamente comuni, che antepongono le ragioni della sicurezza a quelle della solidarietà e della compassione.

La storia antica e radicata di avversione, timore e odio nei confronti delle persone che chiedono l'elemosina all'angolo di una strada, quindi, non può certo dirsi conclusa.

"Cittadini invisibili" dunque, i cui diritti sono tali solo sulla carta<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CARITAS ITALIANA, FONDAZIONE E. ZANCAN, *Cittadini invisibili. Rapporto 2002 su esclusione sociale e diritti di cittadinanza*, Milano, Feltrinelli, 2002.

## INDICE DELLE OPERE CITATE

J. S. ADLER, *A Historical Analysis of the Law of Vagrancy*, in 27(2) *Criminology*, 1989, pp. 209-229.

ANCI, V. NICOTRA (a cura di), *Nota orientativa riguardante gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 04/04/2011 in materia di ordinanze del sindaco adottate ai sensi dell'articolo 54 del TUEL*, 13 aprile 2011.

*Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013-14*, in <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/antisocialbehaviourcrimeandpolicingbill.html>.

E. ARES, J. BEARD, O. BENNETT, A. HORNE, D. PYPYER, P. STRICKLAND, W. WILSON, *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Bill n° 7 of 2013-14*, House of Commons Library Notes, Research Paper 13/34, 2013, in <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/RP13-34/antisocial-behaviour-crime-and-policing-bill>.

W. J. ASHLEY, *An Introduction to English Economic History and Theory. Volume 2*, London, Longmans, Green & Co, 1893.

A. ASHWORTH, *Social Control and "Anti-Social Behaviour": The Subversion of Human Rights*, in 120 *Law Quarterly Review*, 2004, pp. 263-291.

A. ASHWORTH, *What if imprisonment were abolished for property offences?*, London, Howard League for Penal Reform, 2013.

ATCM ASSOCIATION OF TOWN CENTRE MANAGEMENT, *Street Operations: Beggars, Rough Sleepers and the Homeless. Good Practice Guide*, 2011, in [https://www.atcm.org/atcm-uploads/DOCS/578-Street\\_Operations\\_-\\_Beggars](https://www.atcm.org/atcm-uploads/DOCS/578-Street_Operations_-_Beggars).

D. J. BAKER, *A Critical Evaluation of the Historical and Contemporary Justifications for Criminalising Begging*, in 73(3) *Journal of Criminal Law*, 2009, pp. 212-240.

A. BARATTA, *Prefazione*, in S. MOCCIA, *La perenne emergenza: tendenze totalitarie nel sistema penale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1997.

M. BERGAMASCHI, *Immagine e trattamento delle povertà estreme in una prospettiva storico-sociale*, in P. GUIDICINI, G. PIERETTI, M. BERGAMASCHI (a cura di), *Povertà urbane estreme in Europa. Contraddizioni ed effetti perversi delle politiche di welfare*, Milano, FrancoAngeli ed., 1995, pp. 35-74.

BIRMINGHAM COMMUNITY SAFETY PARTNERSHIP, *Aggressive beggar gets 5 year Asbo*, 2013, in <http://birminghamcsp.org.uk/aggressive-beggar-gets-5-year-asbo/>.

S. BODO, C. DA MILANO, S. MASCHERONI, *Periferie, cultura e inclusione sociale*, in 1 *Quaderni dell'Osservatorio*, 2009, in <http://www.fondazionecriplo.it/portal/upload/ent3/1/Quaderno1PeriferieWeb.pdf>.

T. BURACCHI, *Origini ed evoluzione del carcere moderno*, in [http://www.sestaopera.it/DOCUMENTI/DOSSIER/Buracchi\\_Carcere%20moderno.pdf](http://www.sestaopera.it/DOCUMENTI/DOSSIER/Buracchi_Carcere%20moderno.pdf).

CAMBRIDGE CITY COUNCIL, *Campaign advises donors to give to charities, not to people begging*, 2012, in <https://www.cambridge.gov.uk/campaign-advises-donors-give-charities-not-people-begging>.

CARITAS ITALIANA, FONDAZIONE E. ZANCAN, *Cittadini invisibili. Rapporto 2002 su esclusione sociale e diritti di cittadinanza*, Milano, Feltrinelli, 2002.

A.P. CARR, A.J. TURNER (a cura di), *Stone's Justices' Manual*, London, Lexis Nexis Butterworths, 2009.

G. CAUDO, *Case a costi accessibili: l'evoluzione del social housing in Inghilterra*, in <http://host.uniroma3.it/progetti/lacasapossibile/housingsociale/Case%20a%20costo%20accessibile.pdf>.

R. CECIONI, S. CIAPPI, *Nullum, crimen sine iniuria: brevi note sulla recente legittimazione costituzionale della mendicizia non invasiva*, in 1 *Rivista italiana di medicina legale*, 1997, pp. 69-76.

W. J. CHAMBLISS, *A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy*, in 12(1) *Social Problems*, 1964, pp. 67-77.

L. CHARLESWORTH, *Readings of begging: the legal response to begging considered in its modern and historical context*, in 15(1) *Nottingham Law Journal*, 2006, pp. 1-12.

F. CHIODELLI, S. MORONI, *Città, spazi pubblici e pluralismo: una discussione critica delle ordinanze municipali*, in 1 *Quaderni di scienza politica*, 2013, pp. 125-144.

L. CHIODINI, R. MILANO, *Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana*, in ANCI, CITTALIA, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, 2009, in [http://www.cittalia.it/images/file/Indagine\\_Oltre%20le%20ordinanze.pdf](http://www.cittalia.it/images/file/Indagine_Oltre%20le%20ordinanze.pdf), pp. 7-70.

CIVILSOCIETY, *New scheme to combat street begging launched*, 2011, in [http://www.civilsociety.co.uk/fundraising/news/content/8077/new\\_scheme\\_to\\_combat\\_street\\_begging\\_launched?topic=&print=1](http://www.civilsociety.co.uk/fundraising/news/content/8077/new_scheme_to_combat_street_begging_launched?topic=&print=1).

*Codice di procedura penale e legge di pubblica sicurezza con tutte le altre leggi penali e con commenti teorici e pratici*, Firenze, Barbera, 1896.

N. COLAIANNI, *Mendicità e solidarietà*, in *Foro italiano*, 1996, I, cc. 1148-1150.

P. COLELLA, *Mendicità non punibile e mendicità ancora penalmente reprimibile*, in *12 Giurisprudenza italiana*, 1996, cc. 573-578.

*Collezione Celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari pubblicate nell'anno 1859 ed altre anteriori*, anno XXXIX, parte II, Torino, Enrico Dalmazzo ed., 1859.

M. COLLINS, *As level law*, London, Cavendish Publishing Ltd, 2000.

S. COLLINS, R. CATTERMOLE, *Anti-Social Behaviour and Disorder: Powers and Remedies*, London, Sweet & Maxwell, 2006, p. 524.

L. CONCAS, *Appunti sulle recenti modifiche del Codice Penale*, 2009, in [http://www.ordineavvocraticagliari.it/docs/evento\\_02\\_10\\_2009\\_59478.pdf](http://www.ordineavvocraticagliari.it/docs/evento_02_10_2009_59478.pdf).

B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.

Voce *Constable*, in *West's Law & Commercial Dictionary*, Bologna, Zanichelli, 1988.

N. CORRE, *A Proposal for Reform of the Law of Begging*, in *Criminal Law Review*, 1984, pp. 750-753.

*Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.]*, *H.L. Deb. 11 December 1990*, in <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1990/dec/11/crime-of-vagrancy-abolition-bill-hl>.

*Criminal Justice Bill [H.L.]*, *H.L. Deb. 20 May 1991*, in <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1991/may/20/criminal-justice-bill>.

*Criminalization Constitutional and Human Rights Framework*, in <http://wiki.nlchp.org/display/Manual/Criminalization+Constitutional+and+Human+Rights+Framework>.

R. DAVIES, S. WAITE, *Drugs Use and Begging: A Practice Guide*, London, Home Office, 2004.

O. DE LEONARDIS, *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, in [http://www.sociologiadip.unimib.it/mastersqs/dida1/testitre/prin\\_prat.pdf](http://www.sociologiadip.unimib.it/mastersqs/dida1/testitre/prin_prat.pdf).

I. DI TORO, *Potere d'ordinanza dei sindaci: gli effetti dell'intervento della Corte costituzionale sull'art. 54 TUEL*, in 1 *Gazzetta Amministrativa*, 2012, pp. 1-5.

J. FARRELL, C. POVEY, *We Want Change! Calling for the Abolition of the Criminal Offence of Begging*, Melbourne, PILCH Homeless Persons' Legal Clinic, 2010.

S. FITZPATRICK, A. JONES, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion?: Coercion in Street Homelessness Policies in England*, in 34 *Journal of Social Policy*, 2005, pp. 389-406.

G. FLORA, *Manuale per lo studio della parte speciale del diritto penale. Vol. I: Il sistema della parte speciale*, Padova, CEDAM, 2001.

E. FLORIAN, G. CAVAGLIERI, *I vagabondi. Studio sociologico-giuridico*, vol. I, Torino, Bocca, 1897.

G. FONTANA, *Il reato di "accattonaggio" alla luce della recente depenalizzazione del Codice Penale*, in 9 *Amministrazione italiana*, 1999, pp. 1195-1203.

C. FOOTE, *Vagrancy Type Law and Its Administration*, in 104 *University of Pennsylvania Law Review*, 1956, pp. 603-650.

FORMSTAT, Linea osservatorio Progetto Governance, *Significati di Governance*, in [http://db.formez.it/FontiNor.nsf/7224ea39dea4a740c1256fb80040016a/9ED118F5F3010FAEC125710A0058493B/\\$file/Significati%20di%20GOVERNANCE.pdf](http://db.formez.it/FontiNor.nsf/7224ea39dea4a740c1256fb80040016a/9ED118F5F3010FAEC125710A0058493B/$file/Significati%20di%20GOVERNANCE.pdf).

M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1976.

B. GEREMEK, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna, 1350-1600*, Bari, Laterza, 1989.

M. GIOVANNETTI, *Le politiche europee in materia di sicurezza urbana e prevenzione della criminalità*, in ANCI, CITTALIA, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, 2009, in [http://www.cittalia.it/images/file/Indagine\\_Oltre%20le%20ordinanze.pdf](http://www.cittalia.it/images/file/Indagine_Oltre%20le%20ordinanze.pdf).

J. HERMER, *Policing Compassion: 'Diverted Giving' on the Winchester High Street*, in H. DEAN, *Begging Questions: Street-Level Economic Activity and Social Policy Failure*, Bristol, Policy Press, 1999, pp. 203-218.

H. HERSHKOFF, A.S. COHEN, *Begging to Differ: The First Amendment and the Right to Beg*, in 104(4) *Harvard Law Review*, 1991, pp. 896-916.

W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, voll. IV, VI, X, XIII, London, Methuen & Co. Ltd., 1972.

HOME OFFICE, *Press Release*, Ref. 329/2003, 1 December.

HOME OFFICE, *Respect and Responsibility – Taking a Stand Against Anti-Social Behaviour*, London, Home Office, 2003.

HOME OFFICE, *Tackling begging*, article last updated 03/12/2009, in <http://asb.homeoffice.gov.uk/members/article.aspx?id=7552>.

HOME OFFICE, *The impact of begging*, article last updated 05/01/2010, in <http://asb.homeoffice.gov.uk/members/article.aspx?id=7550>.

HOME OFFICE, *Together Tackling Anti-Social Behaviour: Action Plan*, London, Home Office, 2003.

R. HOPKINS BURKE, *Tolerance or Intolerance? The Policing of Begging in the Urban Context*, in H. DEAN, *Begging Questions: Street-Level Economic Activity and Social Policy Failure*, Bristol, Policy Press, 1999, pp. 219-235.

HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Progress of Public Bills list: Friday 13 December 2013*, in <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/Public-Bill-list/Public-Bill-List-131213.pdf>.

D. HUGHES, M. PURVIS, R. TAYLOR, *Anti-social Behaviour; Crime and Policing Bill (HL Bill 52 of 2013-14)*, House of Lords Library Note, 2013, in <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/LLN-2013-029/antisocial-behaviour-crime-and-policing-bill-hl-bill-52-of-201314>.

M. IGNATIEFF, *Le origini del penitenziario: sistema carcerario e rivoluzione industriale inglese (1750-1850)*, Milano, Mondadori, 1982.

*Il Town Center Management in Gran Bretagna*, in <http://www.statigeneralicommercio.it/i-casi-internazionali/town-center-management/tcm-gran-bretagna>.

JUDICIAL STUDIES BOARD, *Anti-Social Behaviour Orders – A Guide for the Judiciary*, London, Judicial Studies Board, 2007.

*La Consulta deciderà sugli accattoni: TAR. Sospesa un'ordinanza anti elemosina*, 6/3/2010, in [http://www.ilgiornaledivicenza.it/stories/Regione/133400\\_\\_la\\_consulta\\_decider\\_sugli\\_accattoni/](http://www.ilgiornaledivicenza.it/stories/Regione/133400__la_consulta_decider_sugli_accattoni/).

J. LAMBERT, *Vagrancy laws and vagrants : a lecture, delivered to the members of the Salisbury Literary and Scientific Institution, at their request, on Monday, March 23, 1868*, Salisbury, Brown & Co., 1868.

R. LUZZATTO, F. POKAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, Torino, Giappichelli, 2006.

P. LYNCH, *Understanding and Responding to Begging*, in 29(2) *Melbourne University Law Review*, 2005, pp. 518-555.

S. MACDONALD, *A Suicidal Woman, Roaming Pigs and a Noisy Trampolinist: Refining the ASBO's Definition of 'Anti-Social Behaviour'*, in 69(2) *Modern Law Review*, 2006, pp. 183-213.

V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. X, Torino, Utet, 1986.

K. MARX, *Il Capitale. Critica dell'economia politica*, Libro I, vol. 3, Roma, Editori Riuniti, 1956.

I. MEL, *Il Nuovo Codice Penale Italiano con le disposizioni per la sua attuazione illustrato sulla scorta delle Fonti e della Giurisprudenza, congiuntamente alla Nuova Legge di Pubblica Sicurezza e alla Legge sulla Stampa*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1890.

G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in ANCI, CITTALIA, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, 2009, in [http://www.cittalia.it/images/file/Indagine\\_Oltre%20le%20ordinanze.pdf](http://www.cittalia.it/images/file/Indagine_Oltre%20le%20ordinanze.pdf), pp. 53-70.

W. L. MELVILLE LEE, *A History of Police in England*, London, Methuen & Co., 1901.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Misure alternative o di comunità*, in [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_2.wp;jsessionid=0A9AB1F5095CB4B40EB7C0567C95E4C8.ajpAL01](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_2.wp;jsessionid=0A9AB1F5095CB4B40EB7C0567C95E4C8.ajpAL01).

MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA, *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza: R. decreto 6 novembre 1926, n. 1848 pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 257 dell'8 novembre 1926*, Roma, Provveditorato generale dello Stato, 1926.

C. MITCHELL, *Aggressive Panhandling Legislation and Free Speech Claims: Begging for Trouble*, in 39(4) *New York Law School Law Review*, 1994, pp. 697-717.

L. MOCCIA, *Comparazione giuridica e Diritto europeo*, Milano, Giuffrè Editore, 2005.

P. MURPHY (a cura di), *Blackstone's Criminal Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

S. MUSIO, *La vicenda del Codice Rocco nell'Italia repubblicana*, in <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/law-ways/musio/cap.1.htm#h2>.

NATIONAL LAW CENTRE ON HOMELESS & POVERTY, NATIONAL COALITION FOR THE HOMELESS, *Homes Not Handcuffs: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities*, 2009, in <http://nlchp.org/content/pubs/2009HomesNotHandcuffs1.pdf>.

G. NICHOLLS, *A history of the English poor law in connection with the state of the country and the condition of the people*, vol. 1, Clark, The Lawbook Exchange, 2007.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, New York and Geneva, 2004, in <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/povertyE.pdf>.

Voce *Ordini mendicanti*, in *Enciclopedia italiana*, vol. XXII, a cura dell'Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1951.

G. PANTOZZI, *La mendicITÀ ritornata. L'accattonaggio nella legislazione italiana*, in 9(2) *Lavoro sociale*, 2009, pp. 235-269.

*Poor Law Commissioners' Report of 1834. Copy of the Report made in 1834 by the Commissioners for Inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws. Presented to both Houses of Parliament by Command of His Majesty*, London, Stationery Office, 1905.

W. P. QUIGLEY, *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834: Regulating the Working and Nonworking Poor*, in 30(1) *Akron Law Review*, 1996, pp. 73-128.

*Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, anno 1865, vol. 11, Torino, Stamperia Reale, 1865.

*Report of the House of Commons Committee on the State of Mendicity in the Metropolis*, 1815.

*Report of the House of Commons Select Committee on Vagrancy*, 1821.

C. J. RIBTON-TURNER, *A history of vagrants and vagrancy, and beggars and begging*, London, Chapman and Hall, 1887.

S. RIONDATO, Voce *Accattonaggio e mestieri girovaghi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. I, a cura dell'Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, Il Veltro, 1988.

M. J. D. ROBERTS, *Public and Private in Early Nineteenth-Century London: The Vagrant Act of 1822 and Its Enforcement*, in 13(3) *Social History*, 1988, pp. 273-294.

N. ROGERS, *Policing the Poor in Eighteenth-Century London: The Vagrancy Laws and Their Administration*, in 24(47) *Social History*, 1991, pp. 127-147.

M. ROSINI, *Le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana. La Corte riporta ordine nel sistema delle fonti (una prima lettura della sent. Corte cost. n. 115 del 2011)*, in 2 *Osservatorio sulle fonti*, 2011, pp. 1-10.

S. ROSSI, *Mendicità e ordinanze sindacali*, 2009, in <http://www.personaedanno.it/cms/data/articoli/016614.aspx>.

S. ROSSI, *Nota a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicità*, in 1-2 *Le Regioni*, 2010, pp. 269-289.

*Ruolo e obiettivi del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa*, in [http://www.coe.int/T/I/Commissario\\_per\\_i\\_Diritti\\_dell'Uomo/intro.asp](http://www.coe.int/T/I/Commissario_per_i_Diritti_dell'Uomo/intro.asp).

A. SCARCELLA, *L'acquisizione coattiva dei dati biologici*, relazione svolta in seno all'incontro di studio *I mezzi di ricerca della prova* organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 2008, in <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/15578.pdf>.

R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, in S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T. F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 152-174

SERVIZIO BIBLIOTECA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, in 13 *Materiali di legislazione comparata*, 2007.

A. SIMONI, *La mendicità, gli zingari e la cultura giuridica italiana: uno schizzo di tappe e problemi*, in 14(3) *Polis. Ricerche e studi su società e politica in Italia*, 2000, pp. 371-389.

A. SIMONI, *Lavavetri, rom, stato di diritto e altri fastidi*, in F. GIUNTA, A. SIMONI, *Il diritto e i lavavetri: due prospettive sulle "ordinanze fiorentine"*, in 3 *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2007, pp. 85-91.

A. SIMONI, *La qualificazione giuridica della mendicità dei minori rom tra diritto e politica*, in 1 *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, pp. 99-103

A. SIMONI, *Appunti per una "lettura romani" del pacchetto sicurezza*, in 4 *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, pp. 217-230.

SOCIAL EXCLUSION UNIT, *Rough Sleeping – Report by the Social Exclusion Unit*, London, Social Exclusion Unit, 1998, in

[http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/social\\_exclusion\\_task\\_force/assets/publications\\_1997\\_to\\_2006/roughsleeping\\_full\\_report.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/social_exclusion_task_force/assets/publications_1997_to_2006/roughsleeping_full_report.pdf).

F. STEFANELLI, *Una rapida panoramica sullo sviluppo del codice penale e del codice di procedura penale dall'Unità d'Italia ai giorni nostri*, 2006, in [http://www.penale.it/page.asp?mode=1&IDPag=336#\\_ednref7](http://www.penale.it/page.asp?mode=1&IDPag=336#_ednref7).

J. F. STEPHEN, *A history of the criminal law of England, volume 1*, London, Routledge, 1996.

F. STUBBS, *Council arrests homeless beggars*, in *The Independent on Sunday*, London, 29 February 2004, in <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/council-arrests-homeless-beggars-571601.html>.

G. TESSUTO, *English for Law*, Torino, Giappichelli, 2004.

*United Nations Human Rights - Office of the High Commissioner for Human Rights*, in <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>.

P. VACCARI, *Voce Servitù della gleba*, in *Enciclopedia italiana*, vol. XXXI, a cura dell'Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1951.

V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Volume I. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, Torino, Giappichelli, 2002.

VICTORIA BID, *Diverted Giving changes lives*, in <http://www.victoriabid.co.uk/wp-content/uploads/2012/09/VBID-Diverted-Giving-brochure.pdf>.

S. VINCIGUERRA (a cura di), *Il codice penale per gli Stati del Re di Sardegna e per l'Italia Unita (1859)*, Padova, CEDAM, 2008.

T. WALSH, *Defending Begging Offenders*, in 4(1) *Queensland University of Technology Law and Justice Journal*, 2004, pp. 58-76.

S. WEBB, B. WEBB, *English Poor Law History. Part I: The Old Poor Law*, in S. WEBB, B. WEBB, *English Local Government*, vol. 7, London, Frank Cass & Co., 1963.

A. B. WHITE, W. NOTESTEIN, *Source problems in English History*, New York, London, Harper & Brothers, 1915.

E. M. WOOD, *Imperi del capitale*, Roma, Meltemi, 2007.

## INDICE DELLE FONTI NORMATIVE CITATE

### Per la parte inglese

*Statute of Labourers* 1349 [23 Ed. III].

*Statute of Labourers* 1349 [25 Ed. III ].

34 Ed. III (1360).

*Statute of Westminster* 1361 [34 Ed. III, c.1].

12 R. II (1388).

11 H. VII, c. 2 (1495).

22 H. VIII, c.12 (1530).

27 H. VIII, c.25 (1535).

1 Ed. VI c.3 (1547).

14 El. I, c.5 (1571).

18 El. I, c.3 (1575).

39 El. I, c.4 (1597).

*Poor Law* 1601 [43 El. I, c.2].

1 Jas. I, c.7 (1604).

*Act of settlement and removal* 1662 [14 Car. II, c.12].

12&13 Anne, c.23 (1713).

*Vagrancy Act* 1744 [17 Geo. II, c.5].

*Vagrancy Act* 1792 [32 Geo. III, c.45].

*Vagrancy Act* 1822 [3 Geo. IV, c.40].

*Vagrancy Act* 1824 [5 Geo. IV, c.83].

*Poor Law Amendment Act* 1834.

Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali 1950.

IV Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali 1963.

*Theft Act* 1968, c.60.

*Local Government Act* 1972, c.70.

*Highways Act* 1980, c. 66.

*Magistrates' Courts Act* 1980, c.43.

*Criminal Justice Act* 1982, c.48.

*Public Order Act* 1986, c.64.

*Crime and Disorder Act* 1998, c.37.

*Human Rights Act* 1998, c. 42.

*National Police Records (Recordable Offences) Regulations* 2000 [SI 1139].

*Criminal Justice and Court Services Act* 2000, c. 43.

*Police Reform Act* 2002, c.30.

*Anti-Social Behaviour Act* 2003, c.38.

*Criminal Justice Act* 2003, c.44.

*National Police Records (Recordable Offences) (Amendment) Regulations* 2003 [SI 2823].

*Criminal Justice and Court Services Act 2000 (Amendment) Order* 2004 [SI 1892].

### **Per la parte statunitense**

*U.S. Constitution* 1787-1791-1868.

### **Per la parte irlandese**

*Vagrancy (Ireland) Act* 1847 [10 & 11 Vic., c. 84].

*Constitution of Ireland* 1937.

*Criminal Justice (Public Order) Act* 2011.

### **Per la parte italiana**

Codice penale sardo 1859.

L. 13 novembre 1859, n. 3720.

L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. B.

Codice penale italiano 1889.

R.D. 30 giugno 1889, n. 6144.

R.D. 6 novembre 1926, n. 1848.

Codice penale italiano 1930.

R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

Costituzione italiana 1948.

L. 24 novembre 1981, n. 689.

L. 25 giugno 1999, n. 205, Delega al governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario.

D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.

D.L. 23 maggio 2008, n. 92, Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica; convertito in L. 24 luglio 2008, n. 125.

D.M. 5 agosto 2008, Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione.

L. 15 luglio 2009, n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.

## **INDICE DELLE PROPOSTE DI LEGGE CITATE**

### **Per la parte inglese**

*Crime of Vagrancy (Abolition) Bill [H.L.].*

*Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill [H.L.], Bill 66.*

## INDICE DELLA GIURISPRUDENZA CITATA

### Per la parte inglese

*Clingham v. Kensington and Chelsea Royal L.B.C.* [2003] 1 A.C. 787.

*Manchester City Council v. Hockey*, 11 August 2003.

*Mathers v. Penfold* [1915] 1 K.B. 514.

*Pointon v. Hill* (1884) 12 Q.B.D. 306.

*R. v. Curtis Braxton* [2005] 1 Cr. App. R. (S.) 36.

*R. v. Dalton* [1982] Crim. L. r. 375.

### Per la parte statunitense

*Benefit v. Cambridge* (1997) 424 Mass 918.

*Blair v. Shanahan* (1991) 775 F. Supp. 1315.

*Loper v. New York City Police Department* (1993) 999 F. 2d 699.

*Papachristou v. City of Jacksonville* (1972) 405 U.S. 156.

*Pottinger v. City of Miami* (1992) 810 F. Supp. 1551.

*Speet v. Schuette* (2013) 726 F. 3d 867 (6th Cir.).

*Village of Schaumburg v. Citizens for a Better Environment et al.* (1980) 444 U.S. 620.

*Young v. New York City Transit Authority* (1990) 903 F. 2d 146.

### Per la parte irlandese

*Dillon v. D.P.P.* (2007) IEHC 480.

### **Per la parte italiana**

Corte Costituzionale, sentenza 21 novembre 1959, n. 51, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, II, pp. 1071-1073.

Corte Costituzionale, sentenza 7 maggio 1975, n. 102, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, II, pp. 1182-1189.

Corte Costituzionale, sentenza 28 dicembre 1995, n. 519, in *Gazzetta Ufficiale, prima serie speciale*, 3 gennaio 1996, n. 1, pp. 15-19.

T.A.R. Veneto, ordinanza n. 40/2010, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Venezia/Sezione%203/2010/201000245/Provvedimenti/201000040\\_08.XML](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Venezia/Sezione%203/2010/201000245/Provvedimenti/201000040_08.XML).

Corte Costituzionale, sentenza 4 aprile 2011, n. 115, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=115>.