

Ladri di case e mendicanti. La povertà minaccia la sicurezza pubblica

di Pina Porchi

Il pacchetto-sicurezza del 2025 interviene sulle occupazioni abusive del domicilio altrui (i cd. furti di case) e sull'accattonaggio, ritenuti fenomeni di grande allarme sociale. Di fatto, però, dall'analisi delle norme si comprende che l'obiettivo dell'intervento è più la tutela dei locatori e grandi proprietari, nonché la criminalizzazione delle associazioni che lavorano nel vasto campo dell'informalità abitativa. Le norme sull'accattonaggio presentano, soprattutto nella nuova versione, problemi molto forti sotto il profilo dell'offensività e della proporzionalità. Ci si chiede se non si stia creando un vero e proprio diritto penale del *rom* e se tale operazione sia utile per tutelare davvero la sicurezza urbana.

1. La risposta penale al problema della marginalità / **2.** I furti di case / 2.1. *L'ambito applicativo del nuovo art. 634-bis cp* / 2.2. *Le condotte collaterali* / 2.3. *La speciale causa di non punibilità* / 2.4. *Il nuovo rimedio restitutorio* / 2.5. *Gli obiettivi collaterali: il complesso panorama dell'informalità abitativa italiana* / 2.6. *Fobie e strumentalizzazioni* / **3.** Brevissima storia del reato di accattonaggio nell'ordinamento italiano / 3.1. *Le modifiche introdotte dall'art. 16 del decreto legge 11 aprile 2025, n. 48* / 3.2. *Tra decoro urbano e repressione delle culture (ritenute) devianti* / **4.** Un diritto penale del *rom*?

1. La risposta penale al problema della marginalità

Gli articoli 10 e 16 del decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 (convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80) intervengono rispettivamente sulle occupazioni di luoghi definibili come «*altrui domicilio*» e sull'accattonaggio.

Sul primo versante, è assegnato un rilievo penale autonomo al fenomeno che, nel linguaggio comune, è ormai noto come *furto di casa*. L'inedita norma speciale è munita di uno strumento di contrasto peculiare, inserito nel codice di procedura penale all'art. 321-bis e dunque tra le misure cautelari reali: una forma di sgombero immediato del domicilio occupato senza titolo. Il legislatore, in questo caso, crea la norma speciale e lo speciale rimedio processuale corrispondente, isolando un fenomeno ritenuto meritevole di puntuale attenzione da parte del diritto penale.

Sul secondo versante, si assiste all'ulteriore inasprimento sanzionatorio per il delitto di accattonaggio e all'allargamento della platea dei soggetti punibili, nonché alla nuova incriminazione dell'attività di induzione all'accattonaggio. Inasprimento sanzionatorio, allargamento della punibilità, nuova incriminazione: piccoli ritocchi normativi che, nel complesso, concentrano tutte le tecniche normative tipicamente emergenziali.

L'opzione di politica criminale è chiaramente orientata verso i reati causati dalla povertà, a garanzia dei diritti non solo dei residenti ma anche di coloro che investono sulle grandi città in quanto proprietari immobiliari (interessati a evitare che le forme di mendicizia possano guastare il decoro urbano).

Si registra ancora una volta il tentativo di agire sulle (sole) conseguenze della marginalità sociale adoperando la scure del diritto e del processo penale.

Lo stesso testo normativo, non a caso, prevede all'art. 11 l'introduzione di un'aggravante generale per i reati commessi sui treni, nelle stazioni ferroviarie e sui mezzi di trasporto in generale (comprese le metropolitane), luoghi tipici dei marginali, che vi trascorrono le

giornate e talvolta le notti. Luoghi in cui i diritti proprietari sono più esposti, perché la dimensione del viaggio comporta assembramenti, spostamenti rapidi, attimi di distrazione.

La rinnovata attenzione per le occupazioni di altrui domicilio potrebbe incidere, poi, anche su realtà collettive (originarie o nate dall'unione di individui in comitati di quartiere) che promuovono con forza iniziative spontanee di redistribuzione e le realizzano mediante occupazioni e forme autogestite di assegnazione di alloggi. Spesso si tratta di esperimenti che, con molti pregi e altrettanti difetti, realizzano dal basso un *welfare* alternativo e per ciò solo costituiscono in sé la più dura denuncia dell'inefficienza dell'apparato pubblico.

Dunque, se in via principale l'opzione di politica criminale si rivolge ai pericoli della marginalità sociale e alle sacche di illegalità che essa determina, in via indiretta ne risultano colpiti anche metodi autogestiti di soluzione dei conflitti sociali.

2. I furti di case

Nell'immaginario comune e soprattutto nella rappresentazione mediatica sensazionalistica, il pericolo del furto di casa è incombente¹. Le cronache riportano vicende di occupanti abusivi, stranieri o di etnia *rom*, che si appropriano dell'abitazione in un momento di assenza del titolare.

È interessante partire da una breve digressione nella giurisprudenza di merito locale, su due casi di furti di case giunti all'attenzione del Tribunale di Reggio Calabria negli ultimi anni, prima dell'entrata in vigore della modifica normativa. Entrambi riguardano fatti accaduti in zone periferiche, all'interno o in prossimità di insediamenti *rom*; tutti gli imputati appartengono alla comunità *rom*. Entrambi i casi, inoltre, attengono a immobili di edilizia residenziale pubblica. Solo uno dei due è stato deciso anche in appello; l'altro risulta ancora pendente, ma ciò non impedisce di esaminarlo per quanto di interesse sul piano giuridico e di politica criminale.

Primo caso.

Con sentenza del Tribunale collegiale di Reggio Calabria n. 1369 del 2022, una coppia era stata condannata per il delitto di estorsione commesso al fine di occupare una casa popolare, ai danni dei legittimi assegnatari.

Le persone offese e denunciati, residenti in quell'alloggio dal 2004, in uno stabile abitato esclusivamente da famiglie *rom*, affermavano di aver sempre vissuto una condizione di timore, subito soprusi di vario genere (tra cui l'aver dovuto tollerare l'occupazione della cantina). Avevano anche ricevuto la proposta pacifica, da parte dei vicini, di trasferirsi altrove e lasciare l'immobile ad altri parenti della stessa comunità, ma avevano rifiutato. Quando avevano chiesto e ottenuto dal Comune di divenire proprietari dell'appartamento dove vivevano, avevano iniziato a trovare il portone divelto e la casa depredata e vandalizzata. Di lì a poco, vi si era introdotta una coppia *rom* con i figli minori che, con violenze e minacce di morte, spalleggiata dalla comunità di riferimento, aveva intimato ai legittimi di allontanarsi e non fare mai più ritorno.

La sentenza di primo grado descrive dunque un periodo, successivo, molto lungo (l'occupazione fu consumata nel 2013, ma la sentenza è intervenuta nel 2022), nel corso del quale la famiglia, vittima del furto di casa, non riuscì più ad accedere al domicilio,

¹ Sul tema, vds. anche L. Magliaro, *Diritto all'abitazione, occupazioni abusive e politiche securitarie*, in *Questione giustizia online*, 27 settembre 2016 (www.questionegiustizia.it/articolo/diritto-all-abitazione-occupazioni-abusive-e-politiche-securitarie-27-09-2016.php).

anche perché all'arrivo delle Forze dell'ordine gli occupanti erano sempre assenti. Quantunque fosse in vigore un sequestro penale, i sigilli risultavano puntualmente rimossi da ignoti.

Alla condanna in primo grado per il delitto di estorsione è seguita, tuttavia, la riforma in appello. Con sentenza del 9 luglio 2025, la Corte d'appello ha riqualificato la condotta degli imputati in quella di violenza privata e dichiarato la prescrizione del reato. La riqualificazione è avvenuta in base a una diversa lettura degli atti. Per i giudici di secondo grado (anche) le vittime erano in realtà occupanti abusivi, avendo subito la revoca dell'assegnazione già dal 2007. Peraltro, secondo la Corte d'appello l'immobile non era abitato con continuità dalle persone offese, circostanza testimoniata dai livelli molto bassi dei consumi. Non avrebbe potuto dunque ipotizzarsi alcuna fattispecie estorsiva, difettando il carattere «*ingiusto*» del danno verificatosi in capo alle vittime.

Secondo caso.

Nella sentenza n. 2127 del 2024 del Tribunale collegiale di Reggio Calabria si ha ancora la narrazione di un tentativo, da parte di una famiglia di etnia *rom*, di appropriarsi della casa popolare assegnata ad altra famiglia di origini nordafricane. Anche in questo caso, le angherie (minacce reiterate e violenze fisiche) erano state precedute dall'offerta pacifica di lasciare l'appartamento. Le persone offese tuttavia non avevano ceduto né all'offerta di denaro né alle aggressioni, quantunque avessero chiesto più volte all'ATERP di poter cambiare casa; in ogni caso, un membro della famiglia aveva fatto ritorno ogni sera in casa per evitare l'occupazione e presidiare l'immobile. La condotta degli imputati è stata quindi qualificata come estorsione tentata.

Ora, in entrambi i casi citati (oltre alla contestazione, nel primo, dell'art. 633 cp, delitto di invasione di terreni o edifici) la condotta dei ladri di case è stata qualificata come estorsiva, poiché commessa con violenza e minaccia.

La qualificazione giuridica appare tuttavia scivolosa alla luce dell'esito dell'appello nel primo caso: non si comprende bene per quale motivo il fatto che il primo detentore sia pure occupante senza titolo (o non stabilmente residente) debba mutare la qualificazione giuridica in quella di violenza privata. D'altronde, per la giurisprudenza di legittimità è estorsione anche la richiesta di consegna, ad opera del correo, di una quota del profitto illecito appena incamerato con la rapina².

In entrambi i casi ciò che emerge è il ruolo centrale della comunità di riferimento, che fornisce un appoggio criminale decisivo, rendendo estremamente difficile l'accertamento e la repressione del reato (nel primo caso, la polizia giudiziaria non era mai riuscita ad accertare la presenza degli imputati nell'immobile e ogni tentativo di recuperarlo, anche assicurandolo con catene, era stato vano; nel secondo caso, un membro della famiglia aveva dovuto presidiare la casa per evitare di perderla). Insomma: il problema è il contesto, la rete di appoggio criminale. Il vero problema è il ghetto, perché nel ghetto si crea una resistenza collettiva che supera ogni possibilità di controllo, più forte di ogni intervento repressivo.

Nel primo caso, sul piano della cautela reale, fu apposto il vincolo del sequestro preventivo, unico strumento allora utilizzabile. Il sequestro, tuttavia, aveva l'effetto di sottrarre la disponibilità dell'immobile non solo all'occupante ma anche al titolare medesimo, trattandosi di misura priva di finalità restitutorie.

Il primo caso, ancora, è significativo di una difficoltà anche solo di accertamento documentale a dir poco allarmante. A leggere le sentenze, in verità, non sembra che dopo due gradi di giudizio e ben 11 anni di processo si sia riusciti con chiarezza a comprendere

² Cass., sez. II pen., 7 giugno 2023, n. 40457, *Carloni*.

chi fosse il titolare del diritto abitativo, un dato di ordine amministrativo che avrebbe dovuto essere desunto in modo certo, chiaro, non discutibile da pubblici registri. Sullo sfondo del processo vi è la carenza organizzativa dello Stato nella gestione del suo stesso patrimonio immobiliare.

Entrambi i casi testimoniano che esiste un fenomeno, sia pure poco diffuso e limitato a casi peculiari di quartieri-ghetto, di occupazioni abusive di altrui domicilio. Ciò che resta da capire è se le nuove norme introdotte con il recente pacchetto-sicurezza siano davvero rivolte a contrastare questo fenomeno (e non altri) e se siano davvero utili ed efficaci a tal fine.

2.1. *L'ambito applicativo del nuovo art. 634-bis cp*

Il nucleo essenziale della nuova fattispecie, art. 634-bis cp, è costituito dal primo comma: *«chiunque, mediante violenza o minaccia, occupa o detiene senza titolo un immobile destinato a domicilio altrui o sue pertinenze, ovvero impedisce il rientro nel medesimo immobile del proprietario o di colui che lo detiene legittimamente, è punito con la reclusione da due a sette anni»*.

L'intento del legislatore è chiaramente quello di assegnare risalto autonomo alle condotte dell'art. 633 cp che colpiscono immobili destinati a domicilio.

L'operazione realizzata è quella di estrapolazione di un gruppo di casi speciali, prima riconducibili all'art. 633 cp (o comunque, come si è visto, all'art. 629 cp, sia pure con qualche dubbio nell'applicazione in concreto delle nozioni di profitto e danno), con la creazione di una nuova norma e con un correlativo, notevole inasprimento sanzionatorio.

La nuova fattispecie ha una cornice edittale che va da due a sette anni e dunque consente di per sé l'applicazione di misure cautelari coercitive, compresa quella carceraria. Naturalmente, l'applicazione della misura carceraria nei confronti dell'occupante, pur se limitata nel tempo dai termini di fase, comporterebbe di per sé la possibilità per il proprietario di riprendere possesso dell'immobile.

Si ha, tuttavia, pur a fronte della gravità della sanzione, la procedibilità a querela. La procedibilità d'ufficio è espressamente prevista se la vittima dell'occupazione sia un soggetto incapace; tale precisazione in punto di procedibilità vorrebbe focalizzare la *ratio* della norma (almeno, quella dichiarata) quale presidio del diritto abitativo dei singoli, specie se vulnerabili. Nondimeno, si procede d'ufficio anche in tutti i casi di cui all'art. 639-bis cp, ossia quando la condotta insiste su immobili di proprietà o a destinazione pubblica – tale richiamo, dovendosi trattare di immobili adibiti comunque a domicilio, appare volto essenzialmente a ricomprendere le case popolari.

L'oggetto materiale della condotta deve identificarsi necessariamente nel domicilio altrui.

L'espressione *domicilio* dovrebbe di per sé escludere la possibilità di contestare il reato nei confronti di tutti coloro che occupino spazi pubblici in disuso privi di alcuna finalità abitativa, oppure immobili di proprietà di privati o di enti pubblici per loro natura adibiti a fini commerciali (capannoni abbandonati, fabbriche dismesse).

Quanto agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, è dubbio se la norma sia applicabile prima che sia completata la procedura di assegnazione al legittimo titolare, oppure solo dal momento in cui insista su di essi un diritto abitativo singolare del cittadino.

Sono comprese anche le pertinenze del domicilio.

In verità, dalla lettura combinata della norma sostanziale con la norma processuale (il rimedio inserito all'art. 321-bis cp) si evince che non necessariamente l'oggetto materiale

deve identificarsi nella casa di abitazione effettiva e unica della persona offesa. A tale ipotesi è riservata una speciale procedura restitutoria accelerata, di cui si dirà, attivabile solo se l'immobile sia «*l'unica abitazione effettiva del denunciante*». Pertanto, deve ritenersi che nella nozione di «domicilio» di cui all'art. 634-bis cp rientrino anche le seconde case, le case locare o cedute in comodato ad altri, le case normalmente abitate dai proprietari solo stagionalmente (case-vacanza), le case adoperate dal proprietario per gli affitti turistici brevi (che possono ben rientrare nella nozione civilistica di domicilio, di cui all'art. 43 cc). Non è escluso che nella nozione di domicilio possano rientrare anche le case in disuso o abbandonate, purché si tratti di beni con destinazione abitativa.

Sul piano della condotta incriminata, l'occupazione è posta sullo stesso piano della detenzione senza titolo. La fattispecie, pertanto, è integrata anche da chi, dopo un periodo di locazione ormai terminato, continui a detenere l'immobile, oppure prosegua nella detenzione dopo aver subito un'intimazione di sfratto.

Su questo punto, va rimarcata la differenza qualitativa e sostanziale tra la nuova norma e quella, invece, già contenuta nell'art. 633 cp. Oltre all'inasprimento sanzionatorio, infatti, vi è un'area di nuova incriminazione che costituisce il vero nucleo dell'art. 634-bis cp. La condotta di *invasione* di cui all'art. 633, infatti, presuppone un'antigiuridicità originaria. In nessun caso quel reato poteva essere contestato nei confronti di chi, essendo entrato nella disponibilità del bene immobile in modo legittimo e avendo detenuto in base a un titolo, continuasse a possedere anche dopo che il titolo era venuto meno³.

Il grande salto di qualità, dunque, della nuova norma consiste proprio nella possibilità di dare ai proprietari di immobili con funzione abitativa l'arma del diritto penale e la possibile minaccia della querela – con tutto ciò che implica il riconoscimento della responsabilità per un reato punito con pena massima di sette anni.

Non vi è dubbio che il caso in cui taluno subisca l'occupazione della casa dove vive è diverso da quello in cui il locatario permanga nell'immobile (che dunque non è la casa di abitazione del proprietario) dopo la scadenza del titolo o nonostante non paghi il canone. Solo nel primo caso la questione è latamente assimilabile a quelle di sicurezza e ordine pubblico (conseguendovi la perdita dell'abitazione per la vittima), laddove nel secondo caso si hanno vicende che, per quanto meritevoli di biasimo, attengono ai rapporti di diritto civile tra privati. Né l'exasperazione della centralità dei diritti proprietari può far mutare così radicalmente il loro volto, da un rilievo puramente civilistico a uno non solo penalistico ma addirittura connesso a beni giuridici superindividuali, l'ordine pubblico e la sicurezza.

Per delimitare la fattispecie, sarà essenziale dunque assegnare il giusto valore alla nozione di violenza o minaccia prevista dalla norma.

La formulazione letterale presenta un difetto congenito sul piano dei principi di offensività e frammentarietà del diritto penale, in quanto comprende anche la mera violenza sulle cose. Ma ogni detenzione di immobile senza titolo (o, come si è visto, con titolo scaduto) rischia di integrare, *ex se*, il requisito della violenza sulle cose, anche nei semplici casi in cui si sostanzia nella sostituzione della serratura della porta d'ingresso⁴. Sarà dunque fondamentale l'interpretazione della nozione di violenza, per evitare una sovrapposizione piena e pericolosa tra le controversie civilistiche afferenti agli sfratti e la fattispecie penale di nuova introduzione. Ciò, quantomeno, al fine di escludere dall'ambito applicativo della norma i casi in cui la violenza sulle cose sia stata strettamente funzionale

³ Cass., sez. VI pen., 17 maggio 2023, n. 25382, *Santucci*.

⁴ Come affermato in tema di violazione di domicilio da Cass., sez. V, 19 febbraio 2018, n. 23579, *Catania*.

al possesso del bene e non abbia determinato una sua apprezzabile perdita di valore o funzionalità.

Nei casi locali che ho citato nel paragrafo precedente, la nuova norma (se fosse stata già esistente al tempo del fatto) avrebbe potuto essere contestata. La fattispecie estorsiva contestata all'epoca è invero più gravemente punita, a testimonianza della scarsa utilità degli inasprimenti sanzionatori a fini di deterrenza (soprattutto se si interviene sulla marginalità sociale e sui bisogni essenziali della vita).

Non vi è dunque nulla di realmente innovativo nella lotta ai furti di case veri e propri, quelli che intimoriscono così fortemente l'opinione pubblica italiana.

Rilevantissime e decisive innovazioni si hanno invece in punto di tutela dei proprietari nelle vicende civilistiche che li vedono contrapposti, nelle locazioni a uso abitativo, ai contraenti deboli. Tale è infatti l'unico fronte su cui autenticamente la norma interviene in modo dirompente, criminalizzando (come mai era accaduto in passato) il detentore che mantiene il possesso dell'immobile anche dopo la scadenza del contratto o comunque quando non ne ha più titolo, a condizione che minacci il proprietario o commetta atti di violenza (anche solo sulle cose).

La procedibilità a querela assume, se guardata sotto questo punto di vista, tutte le sembianze di una plausibile minaccia nei riguardi di chi è già in una condizione di debolezza sul piano giuridico ed economico.

2.2. Le condotte collaterali

La seconda parte del comma 1 del nuovo art. 634-bis cp estende la punibilità anche a chi «*si appropria di un immobile altrui o di sue pertinenze con artifici o raggiri ovvero cede ad altri l'immobile occupato*».

Delle due modalità della condotta, quella che desta maggior preoccupazione è la prima, soprattutto se si considera la possibilità che sia ritenuto responsabile di artifici e raggiri chi si introduca in un immobile con l'intento di non versare il canone di affitto (o di versarlo solo per un primo periodo). L'intenzione di non adempiere la prestazione assunta nel rapporto obbligatorio, infatti, rende artificiosa la condotta di chi invece convinca la controparte della propria buona fede per la giurisprudenza costante in tema di truffa cd. contrattuale. Integra, infatti, l'artificio la condotta di chi induce la vittima alla conclusione di un contratto convincendolo di avere a che fare con un contraente solvibile, laddove il successivo inadempimento costituisce l'effetto di un preconstituito proposito fraudolento⁵. Che sia condivisibile o meno, si tratta di un orientamento interpretativo che, se applicato alla norma in esame, costituirebbe un ulteriore spostamento nella sfera della rilevanza penale di controversie meramente civilistiche.

Inoltre, tutte le condotte che non rientrano nella nozione di violenza sulle cose potrebbero divenire penalmente sanzionabili quali artifici e raggiri – astrattamente riconoscibili, ad esempio, non solo nell'adoperarsi per far credere al proprietario di avere i mezzi per adempiere, ma anche di essere in città solo per un brevissimo periodo, di essere soli e non invece accompagnati da una famiglia numerosa in cerca di riparo, e così via.

⁵ Cass., sez. II pen., 15 luglio 2020, n. 23940, *Rosati*.

Peraltro, le modalità truffaldine o violente della condotta conducono alla stessa sanzione, a differenza di quanto accade nel sistema dei delitti contro il patrimonio, in cui la modalità dell'offesa rileva ai fini del trattamento sanzionatorio⁶.

Le ulteriori condotte di cessione, intermediazione, cooperazione, ricezione di denaro o utilità collaterali rispetto all'occupazione del bene manifestano, invero, solo l'intento del legislatore di dotare espressamente di tutela penale ogni possibile atto compiuto sull'immobile abusivamente occupato. Come è stato pure osservato in dottrina⁷, le condotte elencate dal legislatore integrano tutte di per sé casi di concorso eventuale nel reato, che peraltro è permanente, ed è di difficile comprensione quindi la clausola di riserva che relega l'applicabilità della norma solo «fuori dei casi di concorso».

L'espressa incriminazione di chi media o coopera nell'occupazione abusiva può, in verità, rilevare per la criminalizzazione delle associazioni che gestiscono, spesso con risultati virtuosi (quantunque generati in un contesto di illegalità), forme di occupazione collettiva a scopo abitativo. In tal senso si ha anche una norma-manifesto, con cui si mette in chiaro che qualsiasi pur minima intromissione in vicende di occupazione abusiva sarà duramente sanzionata sul piano penale.

2.3. La speciale causa di non punibilità

L'art. 634-bis, comma 3, cp stabilisce una speciale causa di esclusione della punibilità di tenore soggettivo, applicabile solo nei confronti di chi «collabori all'accertamento dei fatti e ottemperi volontariamente all'ordine di rilascio dell'immobile».

Il tenore letterale della norma suggerisce che le due condizioni devono sussistere contestualmente. Di fatto, la norma fa riferimento a una sostanziale autodenuncia in sede di richiesta di rilascio (e in particolare in esecuzione di un eventuale provvedimento di sgombero) con immediata ottemperanza all'ordine di abbandonare l'immobile.

Tale norma si pone in linea con la punibilità a querela nel caso di immobili di proprietà privata e, in sostanza, introduce un meccanismo graduale paragonabile a quello previsto dal codice di procedura civile per l'intimazione di sfratto. Si ha dunque una procedura di sfratto, invece che civilistica, di diritto criminale, in cui la posta in gioco è la libertà personale del destinatario.

La speciale causa di non punibilità (unitamente alla possibile custodia cautelare per contenere il pericolo di reiterazione del reato) svela la fortissima torsione costituzionale che sottende alla nuova norma: la limitazione della libertà risulta piegata allo scopo restitutorio di un bene materiale, peraltro indipendentemente dalla necessità di tutelare il concorrente e contrastante diritto abitativo della vittima.

2.4. Il nuovo rimedio restitutorio

Il nuovo art. 321-bis cpp introduce un istituto processuale prima assente, quello della «reintegrazione nel possesso dell'immobile».

La reintegrazione con la forza può essere disposta, in tutti i casi in cui ricorra la fattispecie di cui all'art. 634-bis cp, dal giudice procedente con decreto motivato, su richiesta del pubblico ministero. Stando alla lettera della norma, il pubblico ministero può

⁶ In tal senso anche M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in *Sistema penale*, 27 maggio 2024 (www.sistemapenale.it/it/articolo/pelissero-a-proposito-del-disegno-di-legge-in-materia-di-sicurezza-pubblica-i-profilo-penalistici).

⁷ L. Risicato, *Dalla Costituzione al Leviatano. La torsione illiberale del decreto "sicurezza" n. 48/2025*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2/2025, p. 481.

richiedere la misura reale restitutiva solo dimostrando che ricorre il *fumus* del delitto di occupazione abusiva dell'altrui domicilio, non essendo previsto alcun requisito aggiuntivo.

Tuttavia, ove emerga che l'immobile occupato è l'unica abitazione effettiva del denunciante, subito dopo la ricezione della denuncia la polizia giudiziaria può effettuare accertamenti e recarsi senza ritardo presso l'immobile, svolgere attività investigativa senza dover attendere una delega da parte del magistrato.

Quando da tali attività emergono «*fondati motivi per ritenere l'arbitrarietà dell'occupazione*», la polizia giudiziaria d'iniziativa propria può altresì ordinare il rilascio dell'immobile e reintegrare il denunciante nel possesso. In caso di diniego di accesso o resistenza, o di assenza dell'occupante, la polizia giudiziaria può adoperare la forza per disporre coattivamente il rilascio e la reintegrazione nel possesso. È necessaria una mera autorizzazione orale, confermata per iscritto o per via telematica, del pubblico ministero. Entro quarantotto ore dalla ricezione del verbale il pm potrà decidere se richiedere la convalida del provvedimento al giudice, convalida che deve intervenire a pena di inefficacia nei dieci giorni successivi.

La procedura coattiva di sgombero e reintegro deve intendersi, a maggior ragione, praticabile nei casi di cui al comma 1, quando sia già stato emesso dal giudice un decreto di convalida.

Si tratta di un rimedio assai atteso, considerato fino ad oggi il grande assente nella disciplina delle occupazioni abusive.

Come si è detto, infatti, fino ad oggi era possibile solo il sequestro preventivo dell'immobile, ma nessuna norma legittimava l'autorità giudiziaria a imporre la reintegrazione forzata nel possesso dell'avente diritto.

In linea con l'ispirazione di tutto il decreto sicurezza, si introduce una competenza assai penetrante della polizia giudiziaria che, a seguito di una denuncia, può agire d'iniziativa ai sensi dell'art. 55 cpp e poi passare alle vie di fatto, anche con l'uso della forza, con il solo assenso orale (telefonico) del pubblico ministero.

L'accertamento unilaterale effettuato dalla pg ha carattere sommario, soprattutto perché necessariamente avrà ad oggetto i soli riscontri a quanto riferito dal denunciante. Tali accertamenti sommari sono rivolti a comprendere se sia in atto un'occupazione «*arbitraria*».

Nel primo dei due casi reggini sopra riportati, l'arbitrarietà dell'occupazione è stata oggetto, con esiti contrastanti (e non del tutto rassicuranti), di due gradi di giudizio svoltisi nel contraddittorio. Non si vede come possa tale accertamento essere affidato alla polizia giudiziaria, in via d'urgenza e, ipoteticamente, anche in assenza dell'occupante, come pure previsto quale possibile presupposto per passare anzi alle vie di fatto.

È dubbia la conformità della norma alla Costituzione (come interpretata dai Giudici delle leggi) e soprattutto ai trattati internazionali cui l'Italia si è vincolata.

La *Relazione* dell'Ufficio del massimario⁸ cita sul punto la sentenza n. 44/2020 della Corte costituzionale, secondo cui il diritto alla casa deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili. Si osserva che il diritto ad abitare, in questo caso, è stato eccessivamente vulnerato nel bilanciamento di interessi rispetto a quello proprietario e alla sua tutela (rapida e forzata), in contrasto con il suo carattere inviolabile.

Va ricordato, poi, che dal 1978 l'Italia è vincolata al rispetto dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICESCR), che tutela il diritto all'abitazione.

In merito alla formulazione dell'art. 10 dl 11 aprile 2025, n. 48, il 20 gennaio 2025 è pervenuta allo Stato italiano una comunicazione da parte dello *Special Rapporteur* delle

⁸ www.sistemapenale.it/it/documenti/dl-sicurezza-la-relazione-dellufficio-del-massimario.

Nazioni Unite sul diritto all'alloggio adeguato come componente di un adeguato *standard* di vita e sul diritto alla non discriminazione in questo contesto, nonché dello *Special Rapporteur* sull'estrema povertà e i diritti umani.

La comunicazione si esprime in termini assai critici in merito all'introduzione della nuova fattispecie delittuosa, ritenuta esempio di criminalizzazione della povertà in assenza di un apparato statuale in grado di dare risposta adeguata al bisogno di abitazione espresso dai cittadini che non possono permettersela nel mercato privato. Con specifico riferimento alla norma processuale, gli *Special Rapporteur* segnalano che i tempi ristretti previsti sono insufficienti per la raccolta di tutti i dati rilevanti; manca, poi, una garanzia di contraddittorio. La comunicazione si conclude con l'affermazione significativa secondo cui l'art. 10 del decreto sicurezza contiene «*misure che puniscono i poveri e i senzatetto solo per il fatto di essere poveri e senzatetto e per non avere le risorse finanziarie per accedere a un'abitazione adeguata*».

Il Comitato CESC, incaricato di monitorare l'attuazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nel Commento generale n. 7 del 1997 ha chiarito che, nell'esecuzione degli sfratti, devono essere assicurate tutele procedurali che comprendono una consultazione effettiva, un preavviso ragionevole, la disponibilità di alloggi alternativi idonei entro un tempo congruo, la fornitura di assistenza legale. In ogni caso, che nessuno sgombero è legittimamente eseguito se il risultato della sua esecuzione è quello di rendere senzatetto chi lo subisce. Tali requisiti sono chiaramente non rispettati, né appaiono minimamente tenuti in considerazione dalla nuova norma⁹.

Ancora sotto il profilo giuridico, la norma non fa alcun riferimento all'eventualità che nell'immobile occupato o detenuto senza titolo siano presenti soggetti minori o disabili.

Una prima possibilità è che il pubblico ministero o il giudice neghino l'autorizzazione o non procedano con la convalida in applicazione di un generale obbligo di bilanciamento tra diritti fondamentali. In tal senso potrebbe essere letto il richiamo alla nozione di «*arbitrarietà*» dell'occupazione. La locuzione, non contenuta nell'art. 634-*bis* cp, potrebbe rimandare a una valutazione complessiva del fatto e del suo disvalore e non alla semplice assenza di titolo¹⁰.

Residuale risulta, in base all'attuale giurisprudenza dominante formatasi in materia di invasione, la possibilità di riconoscere lo stato di necessità abitativo al fine di evitare, quale effetto dello sgombero, che il destinatario rimanga *homeless*¹¹.

⁹ Quanto al Comitato CESC, va segnalato che è prevista una procedura dinanzi al Comitato medesimo per l'accertamento delle violazioni. Con particolare riferimento agli sfratti, in attesa della decisione del Comitato, l'Alto Commissario ONU ha recentemente chiesto allo Stato italiano la sospensione dell'esecuzione. In un recente caso (*Letizi c. Italia*), il giudice italiano aveva sospeso l'esecuzione dello sfratto. È sorta una controversia successiva con l'Avvocatura dello Stato in merito al valore vincolante del provvedimento del CESC (su cui, ampiamente: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/risposta-del-governo-italiano-alla-comunicazione-22025-dei-relatori-speciali-su-diritto-allalloggio-estrema-poverta-disabilita-indipendenza-dei-giudici-e-diritti-degli-anziani-in-materia-di-sfratti-forzati>).

¹⁰ La locuzione «*arbitrarietà*» era già stata interpretata in tal senso nell'ambito dell'art. 633 cp: Cass., 30 marzo 2000, n. 1044, in *Dir. pen. proc.*, 2000, p. 726, in materia di occupazione del plesso scolastico ad opera degli studenti.

¹¹ Per la giurisprudenza prevalente lo stato di necessità ricorre solo in relazione «*ad un pericolo attuale e transitorio e non per sopperire alla necessità di reperire un alloggio al fine di risolvere in via definitiva la propria esigenza abitativa*» (Cass., sez. II pen., 30 ottobre 2019, n. 10694, Procuratore generale in proc. *Tortorici*); sul tema, vds. F. Lombardi, *Incompatibilità strutturale tra lo stato di necessità e la mera esigenza abitativa*, in Cass. pen., n. 1/2015, pp. 153 ss.

Il nuovo strumento processuale assicura un intervento tempestivo ed efficace in tutti i casi di occupazione senza titolo, con un'attenzione particolare alla celerità in quelli in cui l'immobile occupato costituisca l'unico domicilio della persona offesa.

Sotto il profilo dell'efficacia, indubbiamente la norma ha un forte impatto.

Tuttavia, non si può non rilevare una circostanza. Il cittadino che arrivi a temere seriamente di poter perdere la casa dove vive per un'occupazione improvvisa è quasi sempre inserito in un contesto urbano di generale difficoltà e marginalità. L'occupazione, nei due casi reggini citati, si colloca in luoghi ghettizzati, in cui più della forza delle leggi è imperante la forza di intimidazione di un gruppo.

Collocato il furto di casa nel suo reale contesto di riferimento, anche la restituzione coattiva del bene immobile diventa una misura di scarsissima efficacia in quanto consente, in ipotesi, solo la momentanea restituzione all'avente diritto e non l'eliminazione del pericolo di nuove occupazioni. La condizione generale di marginalità e ghettizzazione di alcuni gruppi sociali rende l'intervento coatto un mero intermezzo occasionale: non basta la minaccia dello sgombero a spezzare la logica del ghetto.

2.5. Gli obiettivi collaterali: il complesso panorama dell'informalità abitativa italiana

Va detto che la comunicazione dei Relatori speciali delle Nazioni Unite coglie un nervo scoperto della legislazione italiana, perché fa riferimento costantemente a un doppio ordine di violazione dei diritti umani realizzato dall'Italia: il primo si registra per la carente tutela dei diritti fondamentali (e in particolare di quello abitativo), il secondo con la criminalizzazione di chi dovrebbe essere tutelato¹².

Oltre a non ricevere una diretta copertura costituzionale e a doversi desumere da un coacervo di norme (gli artt. 2, 3, 9, 14, 32, 36, 47 Cost.), il diritto alla casa come diritto sociale nasce destinato al conflitto con il (terribile) diritto proprietario e, in ogni caso, come posizione giuridica difficilmente giustiziabile¹³, che richiede sforzi di redistribuzione su un territorio già saturato dalle proprietà sia pubbliche che private (in cui, per giunta, la proprietà pubblica è stata svenduta nelle ondate di dismissione)¹⁴.

Le scelte del legislatore in materia di edilizia residenziale pubblica sono quelle che presentano il più forte impatto marginalizzante¹⁵.

Vi è poi un problema endemico, quello dell'insufficienza degli alloggi popolari a fronte del numero elevatissimo di persone in condizioni di povertà in Italia¹⁶.

¹² Così la comunicazione del 20 gennaio: «A State that fails to guarantee the right to adequate housing set out in article 11 of ICESCR, would in addition impose a criminal sanction, resulting in a second human rights violation, namely the arbitrary deprivation of liberty of the concerned person (...). What must be avoided by all means is to subject persons who have no access to any adequate housing alternatives to harsh criminal sanctions, in particular in the case that the State or the competent local government has failed to uphold its obligations».

¹³ Sul tema generale, vds. F. Bilancia, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in S. Civitarese Matteucci - F. Guarriello - P. Puoti (a cura di), *Diritti fondamentali e politiche dell'Unione europea dopo Lisbona*, Maggioli, Rimini, 2013, pp. 261 ss.

¹⁴ Sul punto, vds. C. Davoli, *Una pratica di resistenza: le occupazioni a scopo abitativo dei movimenti per il diritto all'abitare*, Convegno SISP, Torino, 6 settembre 2018.

¹⁵ Si rinvia sul punto al dibattito in materia di accesso per gli stranieri alle liste dell'edilizia pubblica, su cui vds. C. Corsi, *Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi*, in *Questione giustizia online*, 5 maggio 2020 (www.questionegiustizia.it/articolo/illegittimita-costituzionale-del-requisito-della-residenza-protratta-per-i-servizi-abitativi_05-05-2020.php); F. Medico, *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, in *Federalismi*, n. 11/2023, pp. 111 ss.; S. Greco, *I criteri di accesso alle prestazioni sociali ancora al vaglio della Corte costituzionale. Commento a Corte cost., sentenze n. 53 del 2024 e n. 67 del 2024*, in *Rivista AIC*, n. 1/2025, pp. 45 ss.

In tale contesto, nel tempo, hanno assunto particolare rilievo le iniziative private, di tipo collettivo, che sono una parte del variegato panorama degli insediamenti informali in Italia, soprattutto nei grandi centri metropolitani¹⁷. Realtà associative disseminate sul territorio sostengono infatti con forza la necessità di una redistribuzione secondo logiche solidaristiche della proprietà privata. In qualche caso, tali iniziative riescono a trovare spazio nell'ambito delle istituzioni locali (è l'esempio del progetto torinese “*Vuoti a Rendere*”)¹⁸. Spesso, si realizzano invece attraverso l'occupazione di immobili inutilizzati.

L'idea è anche quella di sfuggire al traffico delle case (delle organizzazioni criminali che chiedono denaro per consentire l'occupazione abusiva) e di realizzare forme di occupazione autogestite su una base mutualistica, previa selezione dei partecipanti in base alla loro motivazione e alla condivisione dell'ideale solidaristico.

Sono state così realizzate forme di vero e proprio *welfare* dal basso, con esempi virtuosi di comunità, di gestione comune della vulnerabilità, che assicurano anche solo soluzioni temporanee adeguate a coloro che intendono inserirsi nel circuito della cittadinanza, ma necessitano di un tempo minimo per trovare lavoro e stabilità sul territorio¹⁹.

Si tratta del lato virtuoso dell'informalità abitativa, in cui spendono i loro sforzi le associazioni di diritto privato che da tempo reclamano interlocutori sul piano istituzionale. Da un lato, i collettivi si considerano intranei al perimetro della legalità solo in virtù del carattere solidaristico del loro ideale e della loro azione; dall'altro lato, le istituzioni rimarkano la condizione di illegalità originaria in cui questi progetti sono realizzati.

Questo tipo di realtà associative, alla luce delle nuove norme, rischia in effetti di essere criminalizzato nei casi in cui gli immobili oggetto di occupazione siano (originariamente) destinati a scopo abitativo, anche se abbandonati o in disuso.

Addirittura, in tali casi potrebbe ora rivivere l'ipotesi associativa, ove gli organizzatori dei progetti siano dichiaratamente dediti alla ricerca di soluzioni abitative mediante occupazione abusiva.

Abbiamo dunque una norma penale (munita di strumento processuale) che colpisce indiscriminatamente molti casi estremamente diversi tra loro. Il grano rischia di essere difficilmente distinto dal loglio e, anzi, l'obiettivo dell'estirpazione sembrerebbe proprio il grano.

2.6. Fobie e strumentalizzazioni.

¹⁶ Citano, a proposito, anche lo scarso *turnover* nell'assegnazione degli alloggi ERP e in generale la scarsa efficienza del sistema di assegnazione. E. Esposito e F. Chiodelli, *L'occupazione informale di uno spazio di edilizia popolare come tappa di passaggio: la dimensione materiale del percorso abitativo di un occupante nella città di Napoli*, in *Atti della XXII Conferenza Nazionale SIU. L'Urbanistica Italiana Di Fronte All'Agenda 2030*, Planum, Roma-Milano, 2020, pp. 202 ss.

¹⁷ A. Di Giovanni e A. Ranzini, *I valori dell'informalità abitativa*, in *Forme di welfare e dotazioni di servizi, un'eredità in continua evoluzione*, *Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU. Dare valore ai valori in urbanistica* (Brescia, 23-24 giugno 2022), Planum, Roma-Milano, 2023, pp. 187 ss.

¹⁸ Il 29 settembre 2025 il Consiglio comunale di Torino ha approvato la delibera di iniziativa popolare con cui si stabilisce il censimento delle case sfitte; per le case abbandonate da più di due anni, una richiesta di motivazioni dell'abbandono a enti pubblici e grandi proprietari privati con più di 5 case, con successiva diffida e termine di 90 giorni per formulare proposte per rimettere in uso la risorsa, con possibilità di azionare al termine l'istituto della requisizione (www.vuotiarendere.org).

¹⁹ Vds., su questi temi, E. Belotti, *Abitare informale e migrazioni a Milano: il caso dello spazio di mutuo soccorso*, in F. Cagnetti e A. Delera (a cura di), *For Rent. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*, Mimesis, Milano, 2017, pp. 177 ss., ma anche C. Davoli, *Le occupazioni abitative a Roma: una pratica dei Movimenti per il diritto all'abitare*, in A. Coppola e G. Punziano (a cura di), *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, Planum, Roma-Milano, 2018.

È stato affermato che vi è un «*intreccio tra paura, violenza e ordine*» che costituisce il «*tratto costitutivo delle società moderne*»²⁰: in questo caso, una fobia comune è stata strumentalizzata per dare copertura all'esigenza di una tutela più rapida della proprietà, completamente spogliata da qualsiasi garanzia per la controparte.

Le nuove norme, penale e processuale, sono solo dichiaratamente rivolte alla gestione di contesti di insicurezza urbana. Sono, di fatto, mirate ad agevolare il recupero degli immobili prescindendo dalle tutele (sostanziali e soprattutto procedurali) di chi reclama invece il diritto di abitare. Costituiscono poi, collateralmente, l'ennesimo tentativo di reprimere realtà associative private tradizionalmente inquadrate come dissenzienti, a prescindere dalla bontà e dall'utilità dei progetti che coltivano.

3. Brevissima storia del reato di accattonaggio nell'ordinamento italiano

Il codice del 1930 sanzionava, originariamente, la mendicizia con la previsione di una contravvenzione (art. 670 cp): era punito con l'arresto fino a tre mesi chiunque mendicasse in luogo pubblico o aperto al pubblico. Il secondo comma riguardava invece la cd. mendicizia invasiva, più gravemente punita (con l'arresto da uno a sei mesi), perché compiuta in modo vessatorio o ripugnante, oppure mediante simulazione di deformità o malattie o altri mezzi fraudolenti finalizzati a suscitare la pietà.

Sin dai primi commenti all'originaria versione dell'art. 670 cp, vi era chi si poneva la questione dell'effettiva antigiuridicità della condotta, finendo per distinguere una mendicizia «*viziosa*», coincidente con esecrabili forme di parassitismo, da una invece necessitata²¹.

Con la sentenza n. 519 del 28 dicembre 1995, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo il primo comma in base alla rinnovata valutazione della mendicizia nel panorama costituzionale: la criminalizzazione in sé contrastava con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost.

Con legge 25 giugno 1999, n. 205, il reato è stato interamente abrogato.

Dal 1999 al 2009 il campo del contrasto alla mendicizia è stato riservato in prevalenza (con risultati, peraltro, più concreti e rapidi che non quelli sortiti con lo strumento penale) alle ordinanze sindacali e amministrative finalizzate a tutelare il decoro e la vivibilità delle città, con particolare riguardo alle ordinanze di allontanamento e divieto di accesso²².

La presenza degli oziosi e dei vagabondi è stata da sempre individuata quale problema di sicurezza urbana ai fini delle misure di prevenzione personali.

Rimaneva in vigore l'art. 671 cp, che puniva con l'arresto da tre mesi a un anno chi si avvaleva o comunque consentiva la mendicizia di minori di anni quattordici e incapaci.

²⁰ R. Cornelli, *La paura nel campo penale: una storia del presente*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, n. 1/2019, p. 64.

²¹ A. Cosseddu, voce *Mendicizia*, in *Digesto discipline penalistiche*, UTET, Torino, 1993, vol. VII, pp. 601 ss.

²² Il regio decreto n. 773 del 18 giugno 1931, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, all'art. 154 vieta in generale la mendicizia e prevede che il mendicante sia condotto presso una struttura di ricovero o assistenza, eventualmente ponendo le spese a carico dello Stato. Sul punto, vds. ampiamente F. Curi, *Il reato di accattonaggio: "a volte ritornano"*, in *Dir. pen. cont.*, 21 gennaio 2019, pp. 1-12, ma anche E. Grande, *Bruciare il povero a Torino. Una riflessione a margine della legge Minniti-Orlando sulla sicurezza urbana*, in *Questione giustizia online*, 31 ottobre 2017 (www.questionegiustizia.it/articolo/bruciare-il-povero-a-torino-31-10-2017.php).

Il panorama codicistico risultava, secondo molti, insoddisfacente. Tuttavia, le condotte di costrizione alla mendicizia potevano rilevare ai sensi dell'art. 610 cp, quelle coinvolgenti i minori potevano altresì assumere rilievo come maltrattamenti in famiglia o, nei casi più gravi, riduzione in una condizione analoga alla schiavitù (fattispecie cui fu ricondotto il noto fenomeno degli *argati*)²³.

Con la legge 15 luglio 2009, n. 94, anche l'art. 671 cp è stato abrogato e sostituito con una norma avente analoga formulazione, l'art. 600-*octies* cp. A mutare era la collocazione, non più tra le contravvenzioni ma tra i delitti contro la personalità individuale, senza però che mutasse in modo decisivo la cornice edittale. Veniva per la prima volta adoperato il termine «*accattonaggio*» (meno aulico e più popolare). Il passaggio tra i delitti implicava una considerazione dell'offensività più spiccata, non più nella logica dell'anticipazione della tutela.

L'art. 600-*octies* è stato poi modificato dal pacchetto-sicurezza del 2018 (dl 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1 dicembre 2018, n. 132), con l'introduzione di una fattispecie criminosa ulteriore per chi «*organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto*».

Nel 2018 è stato altresì «*riesumato*»²⁴ il reato di mendicizia invasiva, una contravvenzione (applicabile a chi «*con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà*») reintrodotta all'art. 669-*bis* cp.

Due le novità: la pena pecuniaria dell'ammenda, che peraltro è prevista (beffardamente) nel minimo in euro 3000; l'espressa previsione della misura patrimoniale del «*sequestro*» (da intendersi, probabilmente, quale confisca obbligatoria) delle cose utilizzate per commettere il reato e del suo provento, «*del piattino o cappello usati per chiedere l'elemosina*» e delle «*poche decine di euro provento del reato, se non addirittura dei vestiti logori e maleodoranti indossati per "destare l'altrui pietà"*»²⁵.

3.1. Le modifiche introdotte dall'art. 16 del decreto legge 11 aprile 2025, n. 48

Come si è visto, le incursioni del legislatore penale nella materia della mendicizia sono state molte e per niente organiche, anzi piuttosto confuse. L'imprecisione del bene giuridico tutelato dalla fattispecie ha impedito l'organicità anche nella mera costruzione delle norme e nella loro messa a sistema. Prima delle modifiche del 2025, dunque, si aveva:

- la contravvenzione della mendicizia vessatoria, punita con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da 3000 a 6000 euro;
- il delitto di cui all'art. 600-*octies* cp, che punisce con la reclusione fino a tre anni chiunque si avvalga di minori di anni quattordici o soggetti incapaci per l'accattonaggio, o comunque consenta a tali soggetti di mendicare, o ancora consenta che altri se ne avvalgano per mendicare;

²³ Sulla rilevanza delle condotte di induzione all'accattonaggio alla luce di altre fattispecie, vds. ampiamente D. Scutтери, *La repressione penale della mendicizia, tra solidarietà e multiculturalismo*, in *Arch. pen.*, n. 1/2022, pp. 26 ss.

²⁴ M. Telesca, *La "riesumazione" dell'accattonaggio (art. 669-bis c.p. dopo la l.n. 132/2018). Ovvero il continuum tra legislazione fascista e "pacchetti sicurezza"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, pp. 31 ss.

²⁵ F. Curi, *Il reato di accattonaggio*, op. cit., p. 11.

- il delitto di cui al comma 2 dello stesso articolo, che prevede la sanzione della reclusione da uno a tre anni per chiunque «*organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto*».

Anche prima della recente modifica, vi era una distonia nel sistema così congegnato²⁶.

Il delitto di organizzazione dell'accattonaggio risulta infatti sganciato sia, da un canto, dall'età del mendicante, sia anche, d'altro canto, dalla modalità vessatoria.

La fattispecie incriminatrice riguarda dunque, potenzialmente, anche la sola «*organizzazione*» di un fatto di per sé penalmente irrilevante, o la condotta di «*avvalersi*» di tale attività o favorirla al fine di profitto. Nella sfera del penalmente illecito è attratto anche il solo incamerare parte delle utilità guadagnate dai mendicanti in modo del tutto lecito.

Il trattamento dell'accattonaggio, come è stato notato, è sul piano penalistico assimilabile a quello della prostituzione o del suicidio, fatti considerati negativamente dall'ordinamento²⁷.

Ulteriore elemento, tale di per sé da far sospettare d'incostituzionalità il comma 2, è che l'organizzazione dell'accattonaggio lecito è più gravemente punita rispetto all'impiego dei minori e degli incapaci, in quanto a parità di massimi edittali il solo comma 2 prevede la pena minima di un anno di reclusione.

Il legislatore del 2025 non interviene a sanare la forte discrasia sistematica e costituzionale così creatasi, ma anzi la consolida e la aggrava.

Viene in prima battuta innalzata l'età delle possibili vittime dell'induzione all'accattonaggio: non più quattordici, ma sedici anni. Correlativamente, la pena subisce un aggravamento fortissimo con nuova cornice edittale che va da uno a cinque anni e consente, addirittura, le misure coercitive, compresa quella carceraria.

Il secondo comma risulta ampliato quanto al novero delle condotte punibili. Assume rilievo penale anche solo l'induzione di un terzo all'accattonaggio, e la pena prevista per tali fatti è ulteriormente aumentata divenendo quella della reclusione da due a sei anni. Vi è poi un'aggravante a effetto speciale (con aumento di pena da un terzo alla metà, dunque pena massima per il reato circostanziato anni *nove* di reclusione) se l'induzione alla mendicizia sia commessa nei confronti di minori di anni sedici o incapaci con violenza o minaccia.

3.2. Tra decoro urbano e repressione delle culture (ritenute) devianti

La questione irrisolta della repressione penale dell'accattonaggio è, ancora oggi, quella del bene giuridico tutelato.

Quanto alla contravvenzione dell'accattonaggio molesto o vessatorio, può ritenersi sia posta a presidio del decoro urbano e della pubblica tranquillità, più che della sicurezza. Trattandosi di contravvenzione, è una prospettiva non implausibile (con i difetti di tecnica normativa che sono già stati evidenziati).

Il delitto, invece, è posto in primo luogo a tutela del corretto sviluppo dei minori e degli incapaci e al loro diritto a non essere impiegati in forme di lavoro prematuro e forzoso.

Sullo sfondo vi è l'idea che la pratica della mendicizia molesta si realizza di per sé con l'esposizione, finalizzata a suscitare la pietà, di minorenni che chiedono denaro per

²⁶ Segnalata anche da F. Curi, *op. ult. cit.*, p. 12.

²⁷ S. Seminara, *Solidarietà e diritto penale. La storia (quasi) circolare del divieto di accattonaggio*, in *Sist. pen.*, nn. 7-8/2025, p. 30.

soddisfare i bisogni essenziali della vita. Dunque l'esposizione del minore costituisce in primo luogo una forma di sfruttamento.

Vi è, inoltre, la convinzione secondo cui l'impiego di minori nell'accattonaggio può valere a minarne il corretto sviluppo, soprattutto perché spesso collegata all'abbandono scolastico.

Considerazioni di politica criminale che possono essere condivise.

Tuttavia, viene meno l'aggancio dell'oggettività giuridica con riferimento a tutti i casi previsti dal comma 2 dell'art. 600-*octies* cp per gli organizzatori o profittatori di attività in sé lecite. Una possibilità, in questi casi, è quella di interpretare la norma alla luce della corrispondente contravvenzione, ritenendo implicito che l'attività organizzativa debba essere finalizzata ad atti di accattonaggio molesto. Anche tale lettura non è, però, soddisfacente perché lascia irrisolto il nodo della estrema severità punitiva.

Va poi ricordato che, in tempi recenti, la Corte Edu ha valutato come indebite intromissioni nella vita privata (tutelata dall'art. 8 Cedu) le norme che reprimono la mendicizia in maniera irragionevole, non giustificata da un corretto bilanciamento degli interessi in gioco²⁸.

Il comma 2 è, più che altro, una norma che punisce anche (e sproporzionatamente) condotte che ledono esclusivamente il decoro cittadino, considerato che non appartiene all'*id quod plerumque accidit* l'eventualità che l'incolumità di taluno sia messa a repentaglio da un mendicante sulla pubblica via.

Una tutela sproporzionata del decoro urbano, dunque, ma anche un evidente caso di diritto penale d'autore. Come è stato osservato, infatti, la tradizione della mendicizia ("*mengel*") appartiene alle culture tzigane, che sono in effetti quelle che con maggiore frequenza la praticano soprattutto se in forma organizzata o comunque collettiva²⁹. A tale pratica è associato un disvalore più che altro morale, in quanto parassitaria e deplorabile. L'intento è allora quello di simboleggiare, con una sanzione elevata, la cacciata dei *rom* dalle città poiché ritenuti in sé come un gruppo pericoloso per la sicurezza.

4. Un diritto penale del *rom*?

L'elemento comune tra tutte le norme fin qui citate si colloca nel campo della tipizzazione sociologica. Anche nella stesura di questo testo si è delineata l'immaginifica comunanza tra ladri di case, malviventi delle metropolitane e sfruttatori dell'accattonaggio minorile.

L'intersezione tra queste figure si colloca nell'argine ultimo della marginalità: *romaní* e *sinti*, *zingari*, i *nomadi*, gli *tzigani* – una platea di soggetti estremamente differenziata tra loro, ormai stanziale sul territorio italiano³⁰, che solo per comodità di esposizione in questa sede si identifica con il termine *rom*.

La popolazione *rom* ha subito, a partire dal secolo scorso, un processo di «pauperizzazione» determinato dal crollo, nei Paesi di origine, dei regimi sovietici³¹. Vi

²⁸ Corte Edu, *Lacatus c. Svizzera*, ric. n. 14065/2015, 19 gennaio 2021.

²⁹ Per un'analisi approfondita, vds. ancora D. Sciutteri, *La repressione op. cit.*, p. 20.

³⁰ T. Vitale, *Contestualizzare l'azione pubblica: ricerca del consenso e varietà di strumenti nelle politiche locali per i rom e i sinti*, in G. Bezzecchi - M. Pagani - T. Vitale (a cura di), *I rom e l'azione pubblica*, Teti, Milano, 2008, p. 7.

³¹ N. Sigona, *I rom nell'Europa neoliberale. Antiziganismo, povertà e i limiti dell'etnopolitica*, in S. Palidda (a cura di), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Agenzia X, Milano, 2009, pp. 54 ss.

era, tuttavia, un preesistente pregiudizio, che ne impedì il reinserimento nelle economie neoliberali.

Gli studi storici ci consegnano la memoria di provvedimenti di *bando* dei “cingari” (o “cingari”) a partire dal sedicesimo secolo. Gli zingari erano messi al bando da quasi tutti gli Stati italiani poiché assimilati a categorie di persone (vagabondi, ciarlatani, saltimbanchi) di «*attitudine criminosa*»³². La loro stessa presenza (stabile o di passaggio) sul territorio era, di per sé, causa di applicazione di dure sanzioni.

Successivamente, nel corso dell'Ottocento, mentre Cesare Lombroso formulava una teoria scientifica secondo cui la «*razza zingara*» doveva considerarsi in sé come criminale³³, in tutti gli Stati europei si procedette a censimenti e registrazioni dei *rom* ad opera della polizia e non di rado al loro respingimento di massa³⁴. In Italia, il percorso culminò in epoca fascista nelle leggi che prevedevano l'espulsione, l'internamento in campi di concentramento (ove «*sospettati di attività antinazionali*») o comunque il rastrellamento degli *zingari*³⁵.

Vi è dunque nei confronti del *rom* non solo un antico pregiudizio, ma anche un'antichissima tradizione legislativa marginalizzante.

Dalla pratica dei processi, ad oggi, si apprende che nelle città molti insediamenti *rom* sono visti come piccole roccaforti di illegalità, zone franche rispetto all'ordine costituito, i cui residenti suscitano (per ciò solo e indistintamente) timore nella popolazione circostante.

Fino a oggi, l'inasprimento della risposta penale (in particolare, in materia di reati contro il patrimonio) non ha affatto causato una diminuzione dei reati commessi in tali ambiti. Si è determinata, piuttosto, una crescente insensibilità alla sanzione carceraria paragonabile a quella che contraddistingue gli appartenenti alle associazioni mafiose. Così come paragonabile al clima di intimidazione causato dalle mafie è quello ingenerato da molte comunità *rom*: nella pratica dei processi sono all'ordine del giorno i testimoni reticenti, gli accusatori che ritrattano senza motivazione apparente, gli ufficiali di polizia giudiziaria che ammettono di non aver potuto effettuare accertamenti urgenti o perquisizioni per non mettere a repentaglio la propria incolumità. Non a caso, spesso l'unica forma di integrazione che si realizza tra queste comunità e i territori di riferimento si riduce, purtroppo, alla creazione di alleanze e sinergie con la locale criminalità associata.

La marginalità, nel corso del tempo, si è stabilizzata e incistata, e la cieca risposta securitaria è rimasta inefficace e ha innescato una spirale vorticoso. È la prova lampante del fatto che vi è una connessione pericolosa tra la risposta penale, la percezione sociale e l'auto-rappresentazione dei gruppi marginali.

In primo luogo, infatti, l'anticipazione della tutela penale orientata verso il gruppo sociale determina, di per sé, il consolidarsi della tendenza criminale di quel gruppo, proprio in ragione del meccanismo giuridico che, da un lato, impone un'irragionevole privazione preventiva della libertà e, dall'altro lato, munisce di sanzione penale la (prevedibile) violazione delle condizioni imposte. La violazione dei provvedimenti di messa al bando, delle misure di prevenzione, del confino era funzionale a ritornare nella società civile, ma costituiva un illecito penale. Per molti, sicuramente, avrà costituito il primo passo di una carriera criminale individuale. Criminalizzare un gruppo per la sua sola esistenza, di fatto, induce i suoi appartenenti a commettere reati.

³² Sul punto, vds. ampiamente P. Trevisan, *La persecuzione dei rom e dei sinti nell'Italia fascista. Storia, etnografia e memorie*, Viella, Roma, 2024, pp. 21 ss.

³³ P. Trevisan, *op. ult. cit.*, pp. 44 ss.

³⁴ *Ivi*, pp. 65 ss.

³⁵ *Ivi*, *passim*, part. pp. 141 ss.

L'esempio della comunità *rom* è emblematico anche di un fenomeno ulteriore: il gruppo stesso, a lungo andare, finisce per identificarsi nel pregiudizio che lo colpisce.

La teoria interazionista della devianza³⁶ ha messo in luce il meccanismo individuale che consegue alla stigmatizzazione sociale. L'etichettamento di un individuo come "deviante", che esita nell'applicazione di uno stigma, ridefinisce la sua identità personale e pubblica, restituendogli un'immagine di sé negativa e rendendo difficile l'inserimento nelle relazioni sociali secondo canoni di normalità³⁷. Con riferimento all'individuo, è stato evidenziato che il solo fatto di trattare una persona come se fosse (a prescindere dalle sue caratteristiche specifiche) deviante determina, di fatto, una profezia che si autoavvera³⁸.

I teorici delle carriere devianti, inoltre, per quel che qui interessa, intravedono un legame tra l'esperienza dell'etichettamento individuale e di gruppo. Chi si ritrova inserito in un gruppo di soggetti devianti, secondo questa impostazione, è via via indotto ad accettare l'esclusione dai gruppi convenzionali, a razionalizzare e giustificare i comportamenti devianti nonché a perseguire lo scopo di mantenersi ai margini della normalità con spirito di adattamento e cercando di sopportare il minimo sacrificio, fino a ripudiare l'intero mondo convenzionale e le sue regole³⁹.

Ciò che accade per le comunità di *rom* è il risultato di due fattori ulteriori: che l'etichettamento si sia rivolto verso un gruppo determinato su base etnica e che il meccanismo si sia stabilizzato nel corso dei decenni e – come si è visto – dei secoli.

Nelle comunità *rom* si nasce all'ombra dello stigma. Le strategie di adattamento costituiscono il nucleo di una formazione parallela, interna alla comunità di riferimento, ormai consolidata.

L'identificazione con l'etichetta è giunta, anche per questo motivo, a un livello tale da prendere le forme di un vero e proprio orgoglio comunitario.

Nel film *A Ciambra* di Jonas Carpignano, che descrive il percorso di formazione e i riti di iniziazione di un ragazzo nel mondo della devianza, è il nonno a tramandare a Pio Amato quella che ritiene una verità fondante: «*siamo noi contro il mondo*». È una lezione di resistenza alla normalità, ma è anche la definitiva identificazione nello stigma.

Per questi motivi, molto più che la figura dell'immigrato, quella del *rom* conferisce, magicamente, una parvenza di ragionevolezza a qualsiasi discorso securitario e liberticida. Le venature discriminatorie assumono una sfumatura accettabile se rivolte contro la popolazione *rom*, essendo ormai accettata l'idea (assolutamente controintuitiva, ma comune) che si tratti di una comunità che non subisce la povertà ma, anzi, in qualche modo la gradisce, che incarna volentieri la marginalità per una certa inclinazione culturale, nonché una felice tendenza all'illegalità, un peculiare gusto della sporcizia, una predisposizione alla precarietà esistenziale e una tendenza allo sfruttamento spietato dei minori e dei vulnerabili.

³⁶ Su cui vds. C. Rinaldi, *Diventare normali: teorie, analisi e applicazioni interazioniste della devianza e del crimine*, McGraw-Hill Education (Italia), Milano, 2016.

³⁷ F. Prina, *Devianza e criminalità: concetti, metodi di ricerca, cause, politiche*, Carocci, Roma, 2019, p. 167.

³⁸ H.S. Becker, *Outsiders: studies in the sociology of deviance*, The Free Press, New York, 1966, p. 34.

³⁹ H.S. Becker, *op. ult. cit.*, pp. 38-39: «Moving into an organized deviant group has several consequences for the career of the deviant. First of all, deviant groups tend, more than deviant individuals, to be pushed into rationalizing their position. At an extreme, they develop a very complicated historical, legal, and psychological justification for their deviant activity. (...). Thus, the deviant who enters an organized and institutionalized deviant group is more likely than ever before to continue in his ways. He has learned, on the one hand, how to avoid trouble and, on the other hand, a rationale for continuing. One further fact deserves mention. The rationales of deviant groups tend to contain a general repudiation of conventional moral rules, conventional institutions, and the entire conventional world».

L'effetto prodotto da questo perverso meccanismo sociale è la convinzione che l'unica soluzione sia lo smantellamento del gruppo in sé, o che l'unica salvezza per le nuove generazioni consista nel sottrarre i figli alle famiglie al solo (distorto) scopo di estrarli dalla comunità di riferimento per evitare che intraprendano percorsi di formazione criminale.

Difficile intraprendere un percorso in controtendenza, auspicato e invocato dalle istituzioni europee già da molto tempo⁴⁰.

Di fronte a un intreccio così complesso, a temi così scivolosi e controversi, il contributo del legislatore del 2025 cavalca l'onda del conflitto sociale e del pregiudizio e, sul piano simbolico, produce un diritto penale del nemico-rom.

La risposta securitaria si pone all'interno del perverso meccanismo che ha prodotto il nemico stesso – e lo alimenta ulteriormente.

⁴⁰ Il 7 ottobre 2020 la Commissione europea ha pubblicato il *Nuovo quadro strategico per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei rom nei paesi dell'UE e preparazione dell'iniziativa post 2020*. Durata: 2020-2030 e depositato al Parlamento una proposta di risoluzione (COM/2020/621).