

Ius migrandi

Trent'anni di politiche e legislazione
sull'immigrazione in Italia

A cura di **Monia Giovannetti**
e **Nazzarena Zorzella**



Open Access

FRANCOANGELI



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_pubblicare/pubblicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Ius migrandi

Trent'anni di politiche e legislazione
sull'immigrazione in Italia

A cura di **Monia Giovannetti**
e **Nazzarena Zorzella**

FRANCOANGELI

Il volume è stato pubblicato con il contributo di ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione – e di Magistratura Democratica.

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Prefazione, di <i>Lorenzo Trucco e Riccardo De Vito</i>	pag.	9
Presentazione, di <i>Monia Giovannetti e Nazzarena Zorzella</i>	»	11
Introduzione. Le politiche contro i migranti tra disumanità e illegalità, di <i>Luigi Ferrajoli</i>	»	17

Parte I

Immigrazione, politiche e legislazione in Europa e in Italia

1989-2019: lo sviluppo dell'immigrazione straniera in Italia in una prospettiva storica, di <i>Michele Colucci</i>	»	33
Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratorio, di <i>Chiara Favilli</i>	»	55
L'impatto del diritto dell'Unione europea sul diritto nazionale, di <i>Alessia Di Pascale</i>	»	81
30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura, di <i>Massimo Pastore e Nazzarena Zorzella</i>	»	104
Esternalizzazione delle frontiere e gestione della rotta mediterranea tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali, di <i>Lucia Gennari, Cristina Laura Cecchini e Giulia Crescini</i>	»	133
Irregolari, pericolosi, criminali. Il diritto delle migrazioni tra politiche securitarie e populismo penale, di <i>Angelo Caputo</i>	»	164
1989-2019: 30 anni di antirazzismo in Italia, di <i>Filippo Miraglia e Grazia Naletto</i>	»	181
Genere, migrazioni, diritto, di <i>Enrica Rigo</i>	»	210

Parte II

Il Diritto dell'immigrazione in Italia

Capitolo I. L'ingresso e il soggiorno

L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista, di <i>William Chiaromonte</i>	pag. 229
L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa, di <i>Marco Paggi</i>	» 251
Il diritto all'unità familiare nel contesto nazionale ed europeo, di <i>Anna Cattaruzzi</i> e <i>Elisa Chiaretto</i>	» 275
Il diritto alla vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 CEDU e la sua applicazione nell'ordinamento italiano, di <i>Chiara Favilli</i> e <i>Marcella Ferri</i>	» 299
Minori stranieri non accompagnati: linee evolutive del quadro normativo e questioni aperte, di <i>Claudio Cottatellucci</i>	» 327
La condizione dei soggiornanti di lungo periodo, di <i>Francesco Di Pietro</i>	» 346

Capitolo II. Le politiche di integrazione e i diritti di cittadinanza

Le politiche di integrazione, di <i>Francesca Biondi Dal Monte</i>	» 367
Tra Piani, Accordi e discorsi morali e securitari: la via italiana alla civic integration, di <i>Vincenzo Carbone</i> , <i>Enrico Gargiulo</i> e <i>Maurizia Russo Spena</i>	» 390
Lavoro, welfare e immigrazione: reddito universale di residenza vs limitazioni all'accesso alla miseria del presente, di <i>Dario Belluccio</i>	» 410
Il diritto all'istruzione dei figli dell'immigrazione, di <i>Fiorella Farinelli</i>	» 430
Il diritto di voto degli stranieri: una lettura - controcorrente - della Costituzione, di <i>Alessandra Algostino</i>	» 450
La cittadinanza ai tempi del sovranismo tra regressione della cultura giuridica e riforme legislative "progressiste", di <i>Antonello Ciervo</i>	» 469

Le nuove, arretrate, frontiere della tutela giurisdizionale dello straniero non UE, di <i>Luca Minniti</i>	pag. 487
Lo spazio urbano e la mendicizia, di <i>Giacomo Pailli</i>	» 505

Capitolo III. Il diritto antidiscriminatorio

L'infinito conflitto tra divieti di discriminazione e welfare "selettivo", di <i>Alberto Guariso</i>	» 527
La tutela giurisdizionale antidiscriminatoria nell'accesso ai diritti sociali degli stranieri, di <i>Martina Flamini</i>	» 546

Capitolo IV. La disciplina delle espulsioni e il diritto penale speciale dell'immigrazione

L'Europa a due libertà. L'impatto della Direttiva rimpatri sulla politica italiana di trattenimento ed espulsione degli stranieri, di <i>Maurizio Veglio</i>	» 567
Espulsioni amministrative, respingimenti e trattenimenti: analisi dell'evoluzione normativa alla luce della giurisprudenza costituzionale, di <i>Guido Savio</i>	» 586
La criminalizzazione dello straniero irregolare: uno sguardo d'insieme sul ventennio appena trascorso, di <i>Luca Masera</i>	» 611

Parte III Le frontiere del diritto

L'evoluzione della normativa relativa allo sfruttamento lavorativo dei migranti/caporalato e fattispecie correlate, di <i>Lorenzo Trucco</i>	» 639
Le frontiere del diritto: gli artt. 18 e 18 bis TU 286/98 in una prospettiva di genere e femminista, di <i>Ilaria Boiano e Cristina Laura Cecchini</i>	» 662
Il contrasto alla tratta di persone a partire dal Consiglio europeo di Tampere 1999: attualità e criticità, di <i>Marco Borraccetti</i>	» 686
Il sistema anti-tratta italiano compie venti anni. L'evoluzione delle misure legislative e di assistenza per le vittime e le interconnessioni con il sistema della protezione internazionale, di <i>Francesca Nicodemi</i>	» 703
Dimenticare i rom? Riflessioni su cultura giuridica e antiziganismo in venti anni che non hanno lasciato il segno, di <i>Alessandro Simoni</i>	» 729

Parte IV

Asilo e protezione internazionale

L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale, di <i>Paolo Bonetti</i>	pag. 751
La protezione umanitaria prima e dopo il decreto legge n. 113 del 2018, di <i>Maria Acierno</i>	» 805
L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione, di <i>Monia Giovannetti</i>	» 821
I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, di <i>Erminia S. Rizzi</i>	» 852

Parte V

Lo scenario futuro

Natura della rivista e suo ruolo nel dibattito pubblico e scientifico: “quello che è stato” e “quello che dovrà essere”. Passato e (possibile) futuro, di <i>Bruno Nascimbene</i>	» 869
I diritti, i giuristi, l'establishment, di <i>Livio Pepino</i>	» 880
Gli autori	» 893

Lo spazio urbano e la mendicITÀ

di *Giacomo Pailli**

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La depenalizzazione del reato di mendicITÀ. – 3. Ordinanze e regolamenti. – 4. Principio di legalità. – 5. Mendicanti e stranieri tra schedatura etnica e discriminazione. – 6. Accesso alla giustizia. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

I confini dello scritto che mi accingo a licenziare devono misurarsi con l'articolato tessuto di temi che i curatori di quest'opera hanno distribuito tra i partecipanti. Per tale motivo, in luogo di tracciare un affresco complessivo che finisca per sovrapporsi agli altri contributi, ritengo conveniente dedicare le pagine che seguono ad analizzare con gli strumenti del giurista la prospettiva del rapporto tra l'ente locale e lo straniero: un rapporto di tolleranza e conflitto che si consuma nello spazio urbano.

Tale dimensione è cruciale perché lo spazio urbano è il luogo ove lo straniero vive, esplica la propria personalità ed esercita attività economiche, spesso informali e di strada, e spesso con forme che rientrano nei confini sfumati della categoria "mendicITÀ". Si instaura una dinamica di tolleranza e repressione, inclusione ed esclusione, che mira a governare la presenza fisica dello straniero nel tessuto cittadino e, segnatamente, nei luoghi centrali della città². Il diritto non è qui colto nella sua aspirazione di comando generale ed astratto,

* Assegnista di ricerca all'Università di Firenze. Ringrazio Serena Stacca, Lorenzo Micacchi, Fausto Giunta e Alessandro Simoni per alcuni preziosi suggerimenti. La responsabilità per ogni errore ed omissione rimane mia.

1. Si veda Tosi Cambini S., *La dimensione politica della mendicITÀ*, «Minority Reports. Cultural Disability Studies», vol. V, 2017, pp. 114-123.

2. I "corpi", secondo l'interessante prospettiva di Tosi Cambini S., "Lo spazio del razzismo. Il trattamento dei corpi (degli) altri nel governo della città", in Giuliani G. (a cura di), *Il colore della nazione*, Milano, 2015, p. 157 ss.

uguale per tutti, ma appare quale mezzo per un fine, e viene applicato secondo discrezionalità, ossia in modo arbitrario.

Ciò che rende interessante da un punto di vista tecnico-giuridico tale dimensione, è da un lato la limitata finalità che caratterizza questo rapporto dialettico tra città e stranieri, che consiste essenzialmente nella regolazione da parte delle istituzioni della *quantità* e *qualità* delle presenze ammesse e nel grado di visibilità che si ritiene di consentire in base al termometro politico-sociale del momento: in altre parole la finalità sembra essere il semplice allontanamento degli stranieri dal territorio locale. Dall'altro lato, si assiste all'asservimento a tale finalità di un potere di polizia che, se in taluni casi trova l'avallo formale del TU, in altri assume come base giuridica, assai incerta, la disomogenea e puntiforme massa di prescrizioni che si rinvencono nei regolamenti comunali e nelle ordinanze sindacali contingibili e urgenti. Ciò avviene in particolare, ma non esclusivamente, in relazione alle attività praticate da cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea per i quali, in nome della libera circolazione, l'utilizzo degli strumenti del diritto dell'immigrazione è attenuato.

Ovviamente, si è già compreso, non trattiamo qui dello straniero turista o di chi si trasferisce in città per studiare o lavorare. Non perché tali soggetti non vivano lo spazio urbano e non perché non si instaurino dinamiche di incontro-scontro con la città che meriterebbero di essere analizzate, ma solo perché finiremmo per debordare dall'ambito che ci siamo posti.

Ancora sullo sfondo, e rimarrà tale, si intravede la figura del sindaco che, mettendo alla prova l'architettura di uno Stato ancora fortemente centralizzato, viene visto sempre più come punto di riferimento delle politiche locali, diviene destinatario principale delle petizioni della cittadinanza e, in virtù di ciò, reclama il comando, o almeno il coordinamento, delle politiche cittadine in materia di sicurezza urbana (questa definita in un recente scritto, e non a torto, «bene giuridico onnivoro»)³.

2. La depenalizzazione del reato di mendicizia

Banco di prova di quanto sopra è la vicenda giuridica che circonda la mendicizia⁴: attività che affonda le proprie radici alle origini della storia, con un intrinseco livello di offensività basso o nullo, ma che ha la capacità di muovere le coscienze della cittadinanza contemporaneamente nella direzione della generosità e del fastidio⁵.

3. Ruga Riva C., *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore ed il Prefetto)*, «Diritto penale contemporaneo», 4, 2017, p. 226.

4. Piasere L., *Antropologia sociale e storica della mendicizia zingara*, «Polis», vol. XIV, 2000 dicembre, p. 409.

5. Per una panoramica storica, si v. Simoni A., *Mendicizia, zingari e cultura giuridica italiana: uno schizzo di tappe problemi*, «Polis», vol. XIV, dicembre 2000, p. 371.

La mendicizia degli adulti è stata depenalizzata, prima per effetto della sentenza del 28 dicembre 1995, n. 519, della Corte costituzionale che ha eliminato il reato di accattonaggio previsto dall'art. 670, co. 1, c.p. e poi dall'art. 18 della legge 25 giugno 1999, n. 205 che ha eliminato l'aggravante prevista dall'art. 670, co. 2, c.p., promossa a reato autonomo dopo la decisione del giudice costituzionale (il reato aggravato puniva la questura effettuata in modo «ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adottando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà»)⁶. Ciò, tuttavia, non ha fatto venir meno la richiesta rivolta alle istituzioni di elaborare strumenti per regolare, limitare ed escludere la presenza dei mendicanti dalla sfera pubblica e dai centri cittadini. In altre parole, al venir meno del comando penale non ha fatto seguito alcun mutamento culturale, per cui, in misura crescente, i mendicanti sono indicati nel discorso pubblico come un fastidio, un problema, che le autorità devono affrontare ed eliminare.

L'abrogazione normativa a livello nazionale ha però avuto la conseguenza di spostare il peso dell'attenzione sul problema a livello delle istituzioni locali⁷. Da alcuni anni numerosi sindaci, sotto bandiere di tutti i colori ed orfani di un appoggio legislativo, tentano di sviluppare nuovi strumenti che consentano di allontanare i mendicanti dalla vista della propria cittadinanza⁸. Paradigmatica è la vicenda della città di Firenze, che qui serve da osservatorio per sollevare alcuni interrogativi sulla natura e la tenuta degli strumenti utilizzati dagli enti locali per garantire l'*ordre dans la rue*⁹.

Da ultimo il c.d. "decreto sicurezza" del 2018 ha reintrodotto nel codice penale all'art. 669 *bis* la fattispecie di "esercizio molesto dell'accattonaggio" in base alla quale «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque

6. Sui problemi della mendicizia minorile, v. tra gli altri Simoni A., *La qualificazione giuridica della mendicizia dei minori rom tra diritto e politica*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», XI, 1, 2009, p. 99 (ora anche in *Rom, antiziganismo e cultura giuridica*, CISU, Roma, 2019). La cronaca giudiziaria, penale e civile (in particolare per quanto riguarda l'adottabilità), è per lo più popolata da casi di mendicizia minorile, fattispecie alla quale era dedicato l'art. 671 c.p., oggi sostituito dall'art. 600 *octies* c.p. quale delitto "contro la personalità individuale"; ovvero di casi di sfruttamento della mendicizia altrui, spesso associata ad altri reati violenti o associativi (cfr. anche l'art. 600 c.p.). Sono episodici i casi riportati di applicazione dell'art. 670 c.p. nei confronti della mendicizia adulta priva di (evidenti) costrizioni.

7. Non senza alcune iniziative da parte del Governo centrale, come i decreti sulla "emergenza nomadi", sui quali v. Simoni A., *I decreti "emergenza nomadi": il nuovo volto di un vecchio problema*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3-4, 2008, p. 44 ss.

8. Secondo Falcon G., *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, «Le Regioni», 3-4, 2009, p. 449: «si è formata una nuova materia intorno all'idea onnicomprensiva di 'sicurezza urbana' che largamente supera gli angusti confini della precedente ['ordine pubblico e sicurezza]', espandendosi potenzialmente in ogni direzione». Per un'ampia prospettiva storica, v. Galdi A., Pizzetti F., *I sindaci e la sicurezza urbana. Indagini sulle ricadute delle ordinanze sindacali*, Donzelli, Roma, 2012.

9. Si tratta di un fenomeno certo non limitato all'esperienza fiorentina.

esercita l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà è punito con la pena dell'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000. È sempre disposto il sequestro delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento»¹⁰.

Ciò sposta nuovamente il baricentro della questione mendicanti verso le prerogative dello Stato centrale. Tuttavia, la storia stessa del reato di mendicizia prima delle abrogazioni degli anni Novanta è una storia di applicazione selettiva con apparizione nelle cronache giudiziarie non più che aneddotica: ossia di una norma che esiste nell'ordinamento, ma la cui funzione non è tanto a di evitare la condotta proibita, bensì piuttosto di fornire una base per l'esercizio di un potere di fatto da parte degli organi di polizia.

Lo sfondo appena tracciato costituisce l'occasione per accennare tre differenti ambiti di riflessione. Il primo si interroga su quale ruolo e spazio di manovra possa avere l'ente locale nel sanzionare autonomamente condotte che non sono (più) vietate dalla legge o che, al contrario, sono già destinate da un precetto penale. Il secondo riguarda gli aspetti discriminatori della normativa locale in materia di mendicizia e della sua prassi applicativa.

Il terzo rappresenta, infine, una breve riflessione sul tema dell'accesso alla giustizia tra ostacoli formali e sostanziali.

3. Ordinanze e regolamenti

Nota per essere stata centro del mondo culturale ed artistico durante il Rinascimento e sede di pensieri progressisti e liberali nel secolo diciannovesimo, all'alba del nuovo millennio la città di Firenze ha profuso un notevole sforzo per ripulire il centro dalla presenza dei mendicanti. Negli anni 2007¹¹ e 2008 l'oggetto specifico dell'attenzione dell'amministrazione cittadina è stato rappresentato da quei mendicanti che ai semafori, con improbabile sinallagma, offrivano di pulire il parabrezza delle auto in cambio di un obolo. Avendo deciso che i pulitori dovevano abbandonare gli incroci, la scelta dello strumento per raggiungere lo scopo è caduta sull'ordinanza c.d. "contingibile e urgente"¹². Il Sindaco ha emanato in rapida successione tre ordinanze, dalla stampa definite "ordinanze lavavetri", aggiustando progressivamente il tiro

10. Norma introdotta dall'art. 21 *quater*, co. 1, d.l. 4.10.2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 1.12.2018, n. 132.

11. Il 1° gennaio 2007 la Romania è diventata membro dell'Unione europea.

12. Il potere è oggi disciplinato dall'art. 54, co. 4, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali), secondo cui «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».

dopo che le prime erano state portate all'attenzione del giudice amministrativo o pubblicamente criticate dal Procuratore della Repubblica fiorentino. La produzione di normativa emergenziale è stata affiancata da una serrata attività di polizia locale che, in alcuni mesi, è riuscita effettivamente ad allontanare i "lavavetri" dai semafori. La lotta a questo specifico tipo di mendicizia sembra aver prodotto effetti permanenti: girando per i semafori fiorentini, nei rari casi in cui si incontra un mendicante, si tratta quasi sempre di questua "pura", senza offerta di un *quid pro quo*¹³.

L'obiettivo è stato quindi raggiunto¹⁴, ma la palese illegittimità dello strumento giuridico scelto, in assenza sia di contingenza che di urgenza, ha suggerito al Comune di trasferire il contenuto delle proibizioni – non più limitate ai "lavavetri", ma estese a tutti i mendicanti – nel nuovo Regolamento di Polizia Urbana, approvato con delibera del Consiglio comunale del 24.07.2008, n. 69, e recante "Norme per la civile convivenza in città".

Nell'ampio e didascalico catalogo di buoni e cattivi comportamenti, racchiuso nel Capo II (*Convivenza civile, vivibilità, igiene e pubblico decoro*), spicca l'art. 15 il quale, sotto la rubrica "Comportamenti contrari all'igiene, al decoro e al quieto vivere", informa che

Fatte salve le maggiori sanzioni del Codice Penale, in luogo pubblico o aperto al pubblico o di pubblico uso sono vietati i seguenti comportamenti: [...] e) avere atteggiamenti e comportamenti fastidiosi o pericolosi nei confronti degli altri nelle strade pubbliche o ad uso pubblico, recando intralcio o pericolo al flusso pedonale o veicolare, come sdraiarsi per terra sul marciapiede o avvicinarsi ai veicoli in circolazione, ovvero causando disturbo alle persone presenti presso le abitazioni o vicino agli ospedali; tutto ciò anche effettuando questua con o senza raccolta firme e vendendo merci o offrendo servizi quali la pulizia o il lavaggio di vetri o fari o altre parti di veicoli.

All'ombra di questa ritrovata base normativa, la città ha rinnovato negli anni successivi i propri sforzi per dare lustro al centro cittadino, al fine di rispondere alla presunta domanda della cittadinanza e brandendo il vessillo della legalità. È in tale momento che un gruppo di persone dedite alla mendicizia consegnano nelle mani di ricercatori fiorentini una manciata di verbali

13. La vicenda delle ordinanze è ben raccontata in Giunta F., Simoni A., *Il diritto e i lavavetri: due prospettive sulle 'ordinanze fiorentine'*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3, 2007, p. 81, al quale si rimanda per una più articolata analisi del richiamo dell'art. 650 c.p. contenuto nelle prime due ordinanze.

14. Nelle parole del Sindaco, le prime due ordinanze non erano volte all'effettiva applicazione delle sanzioni previste per la violazione dell'art. 650 c.p., ma ciò nonostante hanno raggiunto i «risultati sperati e voluti» e la terza rappresenta «il passaggio dalla fase emergenziale a quella a regime». Ufficio stampa Comune di Firenze, comunicato stampa 21 settembre 2007, recante le dichiarazioni del Sindaco Domenici al Convegno sull'immigrazione e «La Repubblica», edizione di Firenze, 16.10.2007, p. 4.

di accertamento e contestazione per violazione dell'art. 15, co. 1, lett. e), del Regolamento di polizia urbana, elevati nel corso di un lasso di tempo piuttosto breve. Negli scarni foglietti la condotta contestata è l'aver effettuato una questua, vuoi "con modi insistenti e fastidiosi", vuoi "recando intralcio" al flusso pedonale, con invito verbale ad allontanarsi.

Sollevando gli stessi dubbi che cercheremo di descrivere nei prossimi paragrafi, i componenti dell'unità fiorentina, ricevuto regolare mandato, inviano tempestivamente all'amministrazione comunale scritti difensivi *ex art.* 18, l. 24.11.1981, n. 689. Ciò viene fatto in varie ondate successive, mano a mano che giungono nuovi verbali. Agli scritti non giunge mai alcuna risposta da parte del Comune che non ha mai concluso i procedimenti sanzionatori decidendo se emettere o meno la sanzione.

4. Principio di legalità

Quale valore assegnare alla depenalizzazione della mendicizia, ottenuta prima per mano della Corte costituzionale e poi per via legislativa? È legittimo che un ente locale preveda una sanzione per una condotta che prima era oggetto di un divieto penalmente sanzionato, poi venuto meno per incostituzionalità (nella forma semplice) e per decisione del legislatore nazionale (nella forma aggravata) e dunque non più vietata dalla legge?

Gli interrogativi qui posti, che trascendono il confine della mendicizia, rimangono validi anche all'indomani della reintroduzione del reato di "esercizio molesto dell'accattonaggio" nell'art. 669 *bis* c.p.

Non rientra nelle corde di chi scrive la competenza per una compiuta ricostruzione del potere dell'ente locale di emanare un regolamento generale di polizia urbana, nel quale prescrivere le condotte ammesse o represses per la "convivenza civile". Ci limiteremo ad alcune considerazioni utili al nostro lavoro.

Se si accede ad una visione liberale e garantista – quella che dovrebbe caratterizzare uno Stato (costituzionale) di diritto – dovremmo poter affermare che ogni condotta non espressamente proibita dalla legge deve ritenersi lecita, secondo il "principio generale di libertà"¹⁵: *dans une société libérale la liberté est la règle, la restriction de police l'exception*¹⁶. In tale chiave, dobbiamo

15. Cfr. Guastini R., voce "Legalità (principio di)", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Utet, Torino, 1994, p. 88. Riflette sul tema dell'esistenza di una "libertà innominata", ossia di fare tutto ciò che non è proibito, Corvaja F., *Esiste una libertà "innominata" da tutelare? Ordinanze sindacali "creative" e libertà individuale*, «Le Regioni», 1-2, 2010, p. 33.

16. Consiglio di Stato francese, sentenza 10.8.1917, n. 59855, c.d. "sentenza Baldy", massima disponibile su www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007631744.

sottolineare che oggi la mendicITÀ degli adulti c.d. semplice è nel nostro ordinamento perfettamente lecita, essendo il primo comma dell'art. 670 del codice penale stato dichiarato incostituzionale nel 1995¹⁷; al contrario, la mendicITÀ aggravata, prevista e sanzionata dal secondo co. dell'art. 670 c.p., abrogata nel 1999¹⁸, è stata oggi reintrodotta.

Poiché il regolamento comunale, e non potrebbe essere altrimenti, fa «salve le maggiori sanzioni del Codice Penale», viene da domandarsi quale sia lo spazio di manovra entro il quale il regolamento dell'ente locale possa legittimamente regolare una condotta che è in parte costituzionalmente lecita ed in parte oggetto di una prescrizione penale.

È vero che il Regolamento fiorentino, a differenza delle ordinanze “lavave-tri”, prevede solo una sanzione pecuniaria e non fa riferimento all'art. 650 c.p., la cui inapplicabilità era apparsa evidente già nella prima fase¹⁹. Non siamo, quindi, davanti alla duplicazione di un divieto di sapore penalistico, ma ad un illecito amministrativo. Ma è anche vero che l'art. 23 Cost. stabilisce che «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», prevedendo una riserva di legge – relativa – proprio per limitare l'arbitrio e la discrezionalità del potere esecutivo e delle autonomie locali in questa delicata materia.

Se la posizione tradizionale della giurisprudenza tendeva a riconoscere una notevole discrezionalità al potere sub-legislativo (regolamentare) nonostante la riserva relativa posta dall'art. 23 Cost.²⁰, con la sentenza 7 aprile 2011, n. 115, la Corte costituzionale pare aver rimesso in discussione l'intera materia, in chiave assai più garantista a favore dell'individuo sottoposto al potere amministrativo coercitivo-afflittivo, in una maniera che ci pare condivisibile.

Pur essendo relativa alle ordinanze contingibili²¹, la decisione della Corte sembra porre principi di portata generale. Secondo la Corte i cittadini «sono

17. Sentenza 28.12.1995, n. 519, in GU, prima serie speciale, 3.1.1996, n. 1. Secondo la Corte, la tranquillità pubblica e l'ordine pubblico non potevano considerarsi seriamente “posti in pericolo dalla mera mendicITÀ che si risolve in una semplice richiesta di aiuto”. V. Simoni A., *MendicITÀ, zingari e cultura giuridica italiana: uno schizzo di tappe problemi*, «Polis», vol. III, 2000, p. 371.

18. L. n. 205/1999, delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario, art. 18.

19. Si legga l'efficace critica di Giunta F., Simoni A., *op. cit.*

20. La questione non è di facile soluzione ed attiene sia al sistema delle fonti, sia al rapporto tra norme statali e poteri propri degli enti locali – differenziando, dunque, a seconda che si tratti di un potere regolamentare delegato dal Legislatore nazionale, o proprio di competenza dell'ente locale, e dunque di derivazione costituzionale (cfr. Alberti A., *La parabola della potestà regolamentare degli enti locali dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 alla riforma Renzi-Boschi*, 2, 2016, in www.osservatoriosullefonti.it; Iacovelli D., *Regolamento e illegittimità*, Cedam, Padova, 2007).

21. V. Rossi S., *Note a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicITÀ*, «Le Regioni», 1-2, 2010, p. 278 ss e p. 285 ss.

tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge» e la libertà dei cittadini può «essere incisa solo dalle determinazioni di un atto legislativo, direttamente o indirettamente riconducibile al Parlamento, espressivo della sovranità popolare»²². Ancora: «[q]uesta Corte ha affermato, in più occasioni, l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente l'assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (sentenza n. 307 del 2003; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa.

Le ordinanze sindacali oggetto del presente giudizio incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati. La Costituzione italiana, ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità, richiede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge (art. 23).

La riserva di legge appena richiamata ha indubbiamente carattere relativo, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, poste a presidio dei diritti di libertà, contenute negli artt. 13 e seguenti della Costituzione. Il carattere relativo della riserva *de qua* non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa “in bianco”, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini.

È necessario ancora precisare che la formula utilizzata dall'art. 23 Cost. “unifica nella previsione i due tipi di prestazioni ‘imposte’” e “conserva a cia-

22. Cfr. Cerbo P., *Principio di legalità e “nuove ed inedite” fattispecie di illecito create dai Sindaci*, Nota a Corte cost. 7.4.2011, n. 115, «Le Regioni», 1-2, 2012, pp. 215-235, il quale riporta anche la posizione della dottrina sul rapporto tra legalità ed autonomie locali.

scuna di esse la sua autonomia”, estendendosi naturalmente agli “obblighi coattivi di fare” (sentenza n. 290 del 1987). L'imposizione coattiva di obblighi di non fare rientra ugualmente nel concetto di “prestazione”, in quanto, imponendo l'omissione di un comportamento altrimenti riconducibile alla sfera del legalmente lecito, è anch'essa restrittiva della libertà dei cittadini, suscettibile di essere incisa solo dalle determinazioni di un atto legislativo, direttamente o indirettamente riconducibile al Parlamento, espressivo della sovranità popolare».

Ed arriviamo, quindi, al principio di legalità. Lungi dall'essere la base sulla quale i sindaci d'Italia possono creare le più disparate proibizioni a colpi d'ordinanza o di regolamenti (“per garantire la legalità”), il principio di legalità è un argine che protegge il cittadino, o meglio la persona, dall'esercizio arbitrario delle prerogative esecutivo/amministrative da parte dei pubblici poteri²³. Si tratta – per quanto qui interessa – della necessaria conformità (nel senso di deducibilità o riferibilità, e non di mera compatibilità) dell'esercizio del potere esecutivo/amministrativo alla legge, sia sotto il profilo formale che sostanziale²⁴.

Logicamente, il primo profilo che viene in questione è la legittimità stessa dell'ente locale di dettare norme sulla materia sotto il profilo formale. La potestà regolamentare astratta del Comune discende dal concetto stesso di autonomia dell'ente, principio di carattere costituzionale, e dal combinato disposto dell'art. 7 d.lgs. n. 267/2000, che attribuisce ai Comuni la potestà di adottare regolamenti nelle materie di propria competenza, e dell'art. 158, co. 2, d.lgs. n. 112/1998, secondo cui i Comuni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa locale nelle materie ad essi trasferite od attribuite. In tal senso la potestà regolamentare dell'ente locale di costruire un sistema di prescrizioni e sanzioni, si sostiene in giurisprudenza²⁵, prescinderebbe dal rispetto del prin-

23. Cfr. Guastini R., *op. cit.*, p. 85; Fois S., *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1970.

24. Cfr. Guastini R., *op. cit.*, pp. 86-87. A ciò si aggiunge il profilo della “legalità della legge”, ossia della necessaria conformità della legge alla Costituzione. Nel caso della mendicizia, ciò significa che la legge deve comunque attuare la sentenza della Corte costituzionale n. 519/1995: non a caso il nuovo art. 669 *bis* c.p. reintroduce solo la forma aggravata del reato di mendicizia. Il Regolamento fiorentino è stato impugnato dalla Confcommercio e da alcuni commercianti nei 60 gg. successivi alla sua adozione, in relazione agli artt. 3, 23 e 29. Il TAR ha dichiarato la parziale illegittimità di alcune norme. Tar Toscana, 19.3.2010, n. 702.

25. Prima della sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale l'opinione prevalente era tale da ritenere coperta, nell'esercizio del potere regolamentare, la riserva di legge *ex art.* 23 Cost. (e, per altra consolidata giurisprudenza costituzionale, non applicabile la riserva assoluta in materia penale *ex art.* 25, secondo co., Cost. – cfr., tra le tante, Corte cost. sentenza 8 giugno 1981, n. 100 ed ordinanza 3 maggio 2002, n. 150; ma cfr. la più recente Corte cost. 4 giugno 2010, n. 196). Questo per vari ordini di ragioni: in primo luogo, si bilanciava la riserva prevista dall'art. 23 Cost. con i precetti di cui agli artt. 5 e 123 (oggi 117, co. 6) Cost. in punto di autonomia degli enti locali (cfr. Cass. 13 dicembre 1995, n. 12779; *contra* Cass. 22 ottobre 1991, n. 11195). In secondo luogo, si riteneva

cipio di legalità in senso formale stabilito dall'art. 1 l. n.689/1981. Ci sembra, però, che la deroga al principio di legalità (formale) possa essere solo parziale, dovendo necessariamente coordinarsi con la riserva prevista dall'art. 23 Cost. che postula comunque il coordinamento con la legislazione statale. Ciò significa, *de minimis*, che è necessario verificare che il regolamento locale sia stato emanato in una materia realmente trasferita o attribuita all'ente locale.

Nel caso che ci interessa, non ci pare che la materia considerata, ossia la regolazione del fenomeno della mendicizia, rientri nelle materie delegate o trasferite ai Comuni, difettando, dunque, l'attribuzione formale all'ente di prevedere norme di condotta con riferimento alla mendicizia (e, per quanto ci riguarda, anche con riferimento all'ordine pubblico)²⁶.

Come conferma la migliore dottrina²⁷, e secondo i principi enunciati nella sentenza n. 115/2011 richiamata sopra, inoltre, la valutazione del dato formale non esaurisce il campo d'indagine, essendo necessario verificare che il precetto locale sia conforme alla normativa primaria. In altre parole, anche ammettendo che vi sia una formale attribuzione di competenza in base alla quale l'ente locale può emanare regolamenti nella materia in questione, occorre comunque che la legge detti i limiti e i contenuti del potere, finendo altrimenti per essere una norma in bianco, lasciando per intero alla norma regolamentare l'individuazione dei comportamenti illeciti. In aggiunta, in tema di diritto amministrativo affittivo, poi, si ritiene che la legalità sostanziale amministrativo/penale si accosti a quella penale schietta, richiedendo che si rispettino principi di matrice penalistica, quali irretroattività, tassatività e determinatezza e, aggiungeremmo, materialità ed offensività²⁸.

che il potere regolamentare (prima fondato sull'art. 106 r.d. 3 marzo 1934, n. 383) non fosse limitato, per via del criterio di specialità, dal principio di legalità previsto in via generale dall'art. 1, l. 689/1981 (cfr. Cass. 18 febbraio 2000, n. 1865). Infine, si riteneva comunque soddisfatta la riserva nelle materie demandate alla competenza degli enti locali. Si era giunti, poi, a considerare assoluta la riserva di legge in punto di determinazione delle sanzioni, ma al contempo a permettere che «precetti sufficientemente individuati dalla norma primaria siano eterointegrati da norme regolamentari delegate», entro, comunque, i limiti tracciati dalla normativa primaria (Cass. 27 gennaio 2005, n. 1696; in termini ancora più netti Cass. 12 luglio 2011, n. 15302) e purché «venga circoscritto l'ambito entro cui tale discrezionalità possa operare, risolvendosi altrimenti in arbitrio un tale intervento in quanto privo di un sufficiente collegamento con la norma primaria» (Tar Lazio, 11 aprile 2011, n. 3161 e Cass., 4 novembre 2003, n. 16498).

26. Né alle Città Metropolitane, cfr. l. 7.4.2014, n. 56, art. 1, co. 44.

27. Si confrontino Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, 1984, p. 89, Carlassare L., *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966, pp. 153-73 e pp. 223-31 con il pensiero di Fois S., «La riserva di legge». *Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963 e Cheli E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, i quali propendono per la necessità di una lettura solo formale del rapporto tra legge e regolamento.

28. Sull'estensibilità dei principi penalistici al diritto amministrativo affittivo *ex art. 25 Cost.*, si v. Cannada Bartoli E., «Illecito (dir. amm.)», in *Enciclopedia del diritto*, vol.

Cerchiamo allora di misurare il rispetto della legalità sostanziale così delineata da parte dell'art. 15, co. 1, lett. e), del Regolamento di polizia urbana del Comune di Firenze. Riprendiamo il testo della disposizione del Regolamento fiorentino, citato sopra. La norma proibisce di «avere atteggiamenti e comportamenti fastidiosi o pericolosi nei confronti degli altri» nei luoghi pubblici, «recando intralcio o pericolo al flusso pedonale o veicolare [...] ovvero causando disturbo alle persone presenti presso le abitazioni o vicino agli ospedali». Si ha poi l'esemplificazione di alcune condotte «come sdraiarsi per terra sul marciapiede o avvicinarsi ai veicoli in circolazione».

Nulla di ciò che abbiamo citato finora sembrerebbe fare alcun riferimento esplicito alla mendicizia. Qui arriva il *coup de théâtre*: tutte queste condotte costituiscono violazione «anche effettuando questua con o senza raccolta firme e vendendo merci o offrendo servizi quali la pulizia o il lavaggio di vetri o fari o altre parti di veicoli» (corsivo mio, nda).

Alcuni spunti appaiono evidenti. La disposizione si fa notare subito per l'indeterminatezza. Lasciando da parte, perché non ci riguarda particolarmente, il disturbo (per il quale ci sembrerebbe, tuttavia, valere quanto diremo per il fastidio), sia pericolo che fastidio sono concetti di ardua definizione. Però, se al pericolo è comunque riconosciuta una meritevolezza di tutela dall'ordinamento, il fastidio appare elemento del tutto soggettivo, capace di sfociare nel puro arbitrio²⁹. Non ci pare, poi, che il "fastidio" in sé sia una posizione meritevole di tutela da parte dell'ordinamento giuridico³⁰. Vi sono numerose figure che possono colpire una condotta fastidiosa che, ecceduti i limiti della normale tolleranza, leda la sfera soggettiva altrui: pensiamo alle minacce, alla violenza privata, fino ad arrivare all'estorsione o anche allo *stalking*. Vale, *mutatis mutandis*, quanto osservato da Giunta ai tempi della "prima ondata" di lotta alla mendicizia in riva all'Arno: «Nel popolo dei lavavetri, vi è senz'altro chi trascende, passando dall'offerta di un servizio, strettamente legato alla necessità di sopravvivenza, ad atti di prevaricazione penalmente rilevanti, per i quali, però, esistono già nel nostro codice gli opportuni rimedi punitivi (dal delitto di minaccia a quello di violenza privata, passando per la contravven-

XX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 126; Sandulli A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Jovene, Napoli, 1974, p. 138 e Nuvolone P., *Il sistema di diritto penale*, Cedam, Padova, 1982, p. 19. Altri autori, invece, deducono l'applicazione del principio di legalità (in senso penale) dagli artt. 23 e 27 Cost., tra i quali Corso G., "Sanzioni amministrative e competenza regionale", in *Le sanzioni amministrative (Atti del convegno di Varenna, 18-20 settembre 1980)*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 64 ss., Bricola F., "Teoria generale del reato", in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIX, UTET, Torino, 1973, pp. 47-53 e Mantovani F., *Diritto penale - Parte generale*, Cedam, Padova, 2001, p. 43.

29. Cfr. Tosi Cambini S., *op. cit.*, pp. 126-29.

30. Ed infatti, perlomeno l'art. 669 *bis* c.p. fa lo sforzo di individuare condotte con maggiore lesività, ossia l'esercizio de «l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà».

zione di molestie alle persone)»³¹. La stessa norma comunale, facendo «salve le maggiori sanzioni del Codice Penale», mostra di inserirsi proprio in un interstizio nel quale la condotta fastidiosa non è penalmente rilevante, ma ugualmente viene considerata (dal regolamento comunale) illecita e sottoposta a sanzione. Già in sé, allora, senza bisogno di fare riferimento alla mendicizia, la norma presta il fianco ad una censura di illegittimità per indeterminatezza e per difetto di offensività.

Prosegue, poi, l'art. 15 del Regolamento comunale individuando quella che potrebbe essere la specificazione di una definizione altrimenti troppo generica, «recando intralcio o pericolo al flusso pedonale o veicolare», e due esemplificazioni della condotta di intralcio o pericolo, «come sdraiarsi per terra sul marciapiede o avvicinarsi ai veicoli in circolazione». Qui inizia a prendere veramente corpo la *ratio* della disposizione: entrambe le condotte esemplificative sono riconducibili, sia a livello teorico che seguendo la prassi, alla mendicizia. Si sdraia tipicamente «per terra sul marciapiede» chi chiede l'elemosina. Si avvicina ai veicoli in circolazione tipicamente chi mendica, e nella storia fiorentina, chi mendicava offrendo il servizio di lavaggio dei vetri. Infatti, poco più in là, si giunge al cuore della disposizione: «tutto ciò *anche* effettuando questua con o senza raccolta firme e vendendo merci o offrendo servizi quali la pulizia o il lavaggio di vetri o fari o altre parti di veicoli» (corsivo mio, *nda*).

Ecco esemplificate, con notevole grado di specificità, le condotte tipiche dei mendicanti nell'area fiorentina e al quale fanno in realtà riferimento gli antefatti della norma in questione. Particolarmente suggestivo è il riferimento a la «pulizia o il lavaggio di vetri o fari» che cristallizza le due condotte «fastidiose» oggetto delle ordinanze lavavetri del 2007/2008: una, il lavaggio dei vetri, generalmente praticato dall'uomo – l'altra, il lavaggio dei fari, dalle donne.

A conferma dell'intenzione del Consiglio fiorentino di colpire proprio il fenomeno della mendicizia in tutte le sue declinazioni, la versione originaria della disposizione regolamentare chiudeva con il seguente periodo: «È in ogni caso vietato utilizzare animali di qualsiasi specie ed età per la pratica dell'accattonaggio: gli animali rinvenuti nelle suddette circostanze saranno sequestrati a cura degli organi di polizia»³². In una norma che vorrebbe tutelare «igiene, decoro e quieto vivere» e che apre, nella parte che ci occupa, con un divieto apparentemente generale di comportamenti pericolosi o fastidiosi, il divieto assoluto di impiego di animali nell'accattonaggio, con un improbabile

31. Giunta F., Simoni A., *op. cit.*

32. Questa parte della disposizione presente nel testo originario del Regolamento è stata abrogata con delibera del Consiglio del 7.4.2014, n. 25, anche alla luce dell'art. 17 della l.r. toscana 20.10.2009, n. 59, il quale dispone «È vietato utilizzare animali con ruoli attivi nella pratica dell'accattonaggio», prevedendo una sanzione da € 100 ad € 600 (art. 40, co. 1, l.r. 59/2009).

potere di sequestro della polizia municipale, appare quale spia del reale contenuto della proibizione: vietare l'accattonaggio *tout court*, colpendone tutti i comportamenti ritenuti tipici che si sono manifestati nel territorio cittadino.

In definitiva, ciò che si punisce sembra essere la povertà in sé, nel momento in cui si manifesta all'esterno con i comportamenti tipici dell'attività di questua.

Tornando al testo vigente, ed abbandonando la dimensione normativa per quella pratica, questa elaborata prescrizione comportamentale ha la conseguenza, per chi ne violi il precetto, di prevedere una «sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da € 80,00 a € 500,00»³³. Come visto sopra, il riferimento che le ordinanze “anti-lavavetri” avevano fatto all'art. 650 c.p. si era mostrato di scarsa tenuta giuridica: non era possibile, neanche tentando un aggancio con la norma in bianco per eccellenza, ripristinare per via amministrativa l'illiceità penale della mendicizia. Così, il Regolamento si è dovuto assestare su una mera sanzione pecuniaria³⁴.

Poiché il destinatario della sanzione è, di regola, un mendicante, viene fatto di domandarsi quale sia il significato della sanzione. È del tutto evidente che un mendicante, per definizione indigente e nullatenente, non ha i mezzi per far fronte alla sanzione; messa in altro modo, è scontato che il Comune non riuscirà mai ad incassare la sanzione. Qual è, allora, l'effetto deterrente, preventivo o repressivo, di tale sanzione? Perché il mendicante dovrebbe temere in alcun modo un tale comando, se questo si limita ad incidere sulla sua – assai ristretta – sfera patrimoniale?

Vi è il fondato sospetto che il profilo della sanzione sia irrilevante non solo per il reo, ma anche – seppur per motivi diversi – per l'amministrazione comunale. L'importanza di avere una norma del genere nell'armamentario della polizia municipale deve, allora, trovarsi altrove: «[i]l sistema repressivo effettivamente voluto è [piuttosto] costituito da attività che dovrebbero essere normalmente prodromiche ed accessorie all'applicazione delle sanzioni “editali”, ossia l'identificazione da parte della forza pubblica, l'interruzione dell'attività e il sequestro dell'attrezzatura»³⁵, oltre all'allontanamento – certamente destinato ad essere temporaneo – del mendicante dal luogo nel quale si trova. Dunque, lo scopo della norma non sarebbe quello di sanzionare, ma di dare

33. Art. 42, co. 5, del Regolamento fiorentino. L'importo è stabilito dall'art. 7 *bis* del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). In base all'art. 16, co. 2, l. n. 689/1981 (introdotto dall'art. 6 *bis* d.l. 23.5.2008, n. 92) i Comuni hanno la facoltà di graduare la somma dovuta per il pagamento in misura ridotta.

34. Giunta F., Simoni A., *op. cit.*: «occorrerebbe [...] interrogarsi sulla schizofrenia di un ordinamento che cancella la sanzione penale della mendicizia sulla base di precisi giudizi di valore, e poi considera questi valori come derogabili nei microsistemi punitivi locali; sistemi locali la cui pervasività repressiva nei confronti di soggetti deboli può essere non meno incisiva di quella del diritto penale statale».

35. Giunta F., Simoni A., *op. cit.*

una qualche copertura al potere di fatto esercitato dalla polizia municipale sul mendicante, sulla sua persona e sul posto che occupa nello spazio cittadino; oltre, ovviamente, a rispondere a livello simbolico alle richieste di severità dell'elettorato.

Una tale conclusione ben si armonizza con la constatazione che sovente il Comune non conclude il procedimento amministrativo sanzionatorio emettendo l'ordinanza-ingiunzione o archiviando la contestazione: nel momento in cui il potere di fatto è stato esercitato dalla polizia municipale sul mendicante, il Comune esaurisce il proprio interesse e l'eventuale ordinanza emessa diventerebbe un inutile onere per l'amministrazione che sa bene che non vi sono *chances* di eseguirne il contenuto nei confronti del mendicante e presterebbe, inutilmente, il destro alla possibile verifica giurisdizionale della propria potestà sanzionatoria.

Se tutto questo è vero, traspare con ancor maggior chiarezza la natura illegittima dell'intero impianto normativo e applicativo, posto che la norma – già di dubbia coerenza – non ha lo scopo di prevenire o reprimere, tramite la previsione di una sanzione, una condotta tipizzata, bensì solo di dare copertura ad un esercizio di fatto del potere di polizia, destinato a non giungere mai sotto lo scrutinio del giudice³⁶.

5. Mendicanti e stranieri tra schedatura etnica e discriminazione

Un secondo dato che ci pare opportuno menzionare è relativo all'identità di chi, quanto meno nell'esperienza locale di riferimento del nostro caso, è il mendicante. Senza troppo generalizzare, la storia fiorentina recente ci mostra che il mendicante normalmente appartiene a due categorie: al mondo dell'immigrazione rom rumena (con o senza offerta di un "servizio" di pulitura o di un po' di musica); ad immigrati africani e nord-africani che in genere vendono merce di poco valore, ma sempre più spesso si limitano ad una questua pura e semplice. Nel discorso politico locale la mendicizia è normalmente associata al rom: non che immigrati e rifugiati non siano sottoposti alla repressione della polizia, ma spesso si tratta di soggetti in condizione irregolare o precaria, e dei quali già si occupano (anche) le forze dell'ordine statali all'ombra del Testo Unico sull'immigrazione³⁷, con il correlato armamentario di strumenti giuridici di pressione, allontanamento, espulsione.

36. Giunta F., Simoni A., *op. cit.*: «La strategia di fondo è evidentemente un'altra, non corrispondente allo schema "classico" dello stato di diritto basato sull'identificazione da parte di una fonte legittimata di una condotta da ritenersi illecita con la contestuale previsione di una sanzione, da applicarsi a seguito di un almeno potenziale controllo giurisdizionale».

37. D.lgs. 25.7.1998, n. 286.

Nei confronti dei rom, in particolare di origine rumena, che popolano con abiti variopinti e ben visibili il centro di Firenze come di molte città italiane, invece, le leggi sull'immigrazione non offrono più alcuna utilità stante il loro *status* di cittadini europei: ecco che occorre inventare nuovi strumenti. Ed è questo gruppo, forse per le modalità della questua, ma probabilmente anche per un sentimento radicato nella popolazione, che sembra dare più "fastidio"³⁸.

Così delineato il gruppo dei suoi possibili destinatari, l'art. 15, lett. e), del Regolamento fiorentino deve essere analizzato anche per il rischio che la norma o la sua applicazione abbiano un effetto di discriminazione sia nei confronti di un gruppo etnicamente individuato che di un gruppo individuato su base economica (i mendicanti, appunto). A fronte di una normativa anti-discriminazione interna più specifica – ed in definitiva con un ambito di tutela più ristretto – parametri di analisi possono essere individuati tanto nell'art. 3, co. 2, Cost. quanto nell'art. 14 della CEDU secondo cui «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate [su] [...] la razza, [...] l'origine nazionale o sociale [...] la ricchezza [...] od ogni altra condizione».

Vi sono due prospettive di possibile discriminazione che emergono dalla situazione esaminata in queste brevi pagine. La prima, quella forse più evidente, è il rischio che una norma tendenzialmente neutra sia soggetta ad una prassi applicativa discriminatoria. I dati con i quali ricostruire compiutamente la prassi, specialmente il numero dei verbali di contestazione elevati per violazione dell'art. 15 del Regolamento ed i relativi destinatari, non sono pubblicamente disponibili. Tuttavia, partendo dall'aneddotica, ma significativa, esperienza diretta dell'unità fiorentina, il numero e la frequenza di verbali nei confronti di mendicanti appartenenti al gruppo rom conduce al fondato sospetto di un utilizzo selettivo della norma, o comunque di un impatto della stessa a carattere discriminatorio su base etnica.

Si sottolinea, poi, che dall'analisi delle condotte come riportate dagli agenti nei verbali, spesso ad essere contestata è proprio la condotta di questua in sé, poi condita con l'aggiunta dell'intralcio o del fastidio: nella mente dell'agente accertatore sembra che il *prius* sia quello di trovarsi davanti ad un mendicante (rom), mentre l'elemento aggiuntivo dell'intralcio o del fastidio è un omaggio formale al dettato della norma regolamentare.

Ancora, abbiamo visto sopra che lo scopo pratico dell'attività di polizia non sembra essere quello di sanzionare, ma si esaurisce nell'attività di accer-

38. I procedimenti per mendicizia che portarono alla declaratoria di illegittimità del primo co. dell'art. 670 c.p. erano tutti, senza eccezione, a carico di rom. V. al riguardo Simoni A., *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana: uno schizzo di tappe e problemi*, «Polis», vol. XIV, 2000, p. 385.

tamento della condotta, momento nel quale l'agente di polizia può esercitare un potere di fatto sul mendicante, tramite le attività prodromiche di allontanamento, sequestro ed ammonizione verbale. Questa deviazione dell'attività dai suoi fini istituzionali contribuisce a rafforzare il sospetto di una prassi applicativa discriminatoria. Si tratta, beninteso, di dati necessariamente parziali, ma che acquisiscono il sapore di indizi "gravi, precisi e concordanti" di un'applicazione, o comunque un impatto, discriminatorio della disposizione in parola.

A ben vedere, tuttavia, la norma offre il fianco anche ad un'altra possibilità discriminatoria, in questo caso diretta. Non solo l'origine storica, ma la stessa esegesi dei comportamenti esemplificativi e della versione originaria della norma regolamentare, portano a ritenere che la norma abbia come obiettivo primario i mendicanti, discriminati perché appartenenti ad un gruppo economicamente marginale, ed in particolare i mendicanti rom.

Quanto all'origine storica, già si è detto che la norma è figlia delle ordinanze sindacali del 2007-2008 e della serrata campagna di lotta ai lavavetri.

La norma, abbiamo visto, apre apparentemente come norma generale ed astratta («avere atteggiamenti e comportamenti fastidiosi»), per poi dirigersi senza indugio ai mendicanti. Nel testo, infatti, si esemplificano le condotte tipiche del mendicante a Firenze, con notevole attenzione al mendicante rom in particolare: «come sdraiarsi per terra sul marciapiede o avvicinarsi ai veicoli in circolazione», «offrendo servizi quali la pulizia o il lavaggio di vetri o fari o altre parti di veicoli». Vi è anche il tipico riferimento all'atto tipico del gruppo "africano" di mendicanti, ossia «vendendo merci». Infine, pur essendo la norma, formalmente, dedicata agli «atteggiamenti e comportamenti fastidiosi», ricordiamo la chiusa *tranchant* (oggi confluita in altro regolamento) secondo cui «[è] in ogni caso vietato utilizzare animali di qualsiasi specie ed età per la pratica dell'accattonaggio: gli animali rinvenuti nelle suddette circostanze saranno sequestrati a cura degli organi di polizia». La presenza, in una disposizione apparentemente dedicata ad evitare – per tutelare igiene, decoro e quieto vivere – comportamenti ed atteggiamenti fastidiosi in generale, di una regola speciale sull'accattonaggio per vietare l'utilizzo di animali (indipendentemente, peraltro, da qualsiasi "fastidio"), si spiega bene alla luce della natura discriminatoria della norma stessa, la cui funzione era ed è quella di fornire alle forze di polizia un appoggio normativo nella loro attività, strada per strada, contro la presenza dei mendicanti.

Tornando alle condotte esemplificate, queste colgono con precisione i caratteri propri dell'attività di questua ed in particolare quella effettuata da certi gruppi, etnicamente definibili: la vendita di merci colpisce la mendicità dei nord e centrafricani; lo sdraiarsi per terra e l'avvicinarsi ai veicoli per la pulizia di vetri e fari colpisce le condotte tipiche di certi gruppi rom. La precisazione, leguleia, di «vetri e fari» (e, perché non vi fossero dubbi, anche «altre parti di veicoli»), finisce – nella sua inutile specificità – per tradire l'intento del regolatore consiliare che, mentre elaborava la norma, aveva in mente e vo-

leva reprimere proprio l'attività di quegli uomini rom che offrivano il servizio di lavaggio dei vetri e di quelle donne rom che, invece, pulivano i fari delle auto. Una precisa immagine di nitidezza "etnografica", basata su una precisa distinzione etnica, che è confluita nel Regolamento fiorentino.

La normativa qui richiamata solleva, dunque, più di un dubbio circa la propria natura discriminatoria, diretta o indiretta, suggerendo la necessità di un attento scrutinio della sua prassi applicativa.

6. Accesso alla giustizia

L'esempio delle multe ripetute offre anche l'occasione per trattare alcuni aspetti del tema dell'accesso alla giustizia ed i numerosi ostacoli che si incontrano sulla via. Sono presenti ostacoli di carattere sostanziale, cioè la distanza tra il mendicante e la giustizia per mancanza di risorse economiche, per la frequente assenza di una consapevolezza dei propri diritti, o, forse, per l'abitudine a vedere tali diritti compressi o violati proprio da chi dovrebbe tutelarli³⁹. Sono presenti ostacoli formali, come il muro eretto dalla giurisprudenza che impedisce di impugnare i verbali in assenza di una vera e propria sanzione. Infine, sorgono ostacoli nel processo che, in relazione alla fattispecie concreta, può dimostrarsi strutturalmente inadatto ad assicurare una tutela giurisdizionale effettiva⁴⁰.

Tutto ciò evidenzia quanto sia difficile per l'ordinamento reagire quando ad essere illegittima non è una norma primaria, ma l'intreccio tra norme secondarie ed una prassi, un agire, dell'ente pubblico che tali norme secondarie ha posto. L'ostacolo di carattere sostanziale è un dato di partenza difficilmente eliminabile; la distanza tra il mendicante e la soglia dell'aula è spesso colmata solo dall'esterno, vuoi con l'informazione sull'esistenza e contenuto dei diritti, vuoi con il tentativo di suscitare consapevolezza ed interesse, nonché trovando una copertura economica e professionale per le iniziative da intraprendere. Non è detto che l'interlocutore, anche informato, sia disposto ad impegnarsi nella tutela dei diritti propri e di coloro che si trovano in situazione analoga. Siano altre le priorità che lo muovono, o semplicemente un'umana rassegnazione, il mendicante non evoca nell'immaginario la figura dell'attore litigioso.

L'ostacolo di carattere formale della vicenda dei verbali presenta un grado di complessità notevole. Poiché il procedimento amministrativo è rimasto so-

39. È il noto processo del "*naming, blaming and claiming*" descritto da Felstiner W.L.F., Abel R., Sarat A., *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming and Claiming...*, «Law & Society Review», vol. 15, 1980-81, p. 631.

40. Su questo terzo tema che, per ragioni di spazio, non tratteremo qui, facciamo riferimento allo scritto Pailli G., Simoni A., *Begging for Due Process: Defending the Rights of Urban Outcasts in an Italian Town*, «Seattle University Law Review», vol. XXXIX, p. 1316 ss.

speso in un limbo, non è possibile, mancando un provvedimento conclusivo, adire il giudice ordinario al quale è riservata la giurisdizione in materia di sanzioni; egli, infatti, si rifiuta di compiere *medio tempore* un accertamento negativo sull'illegittimità della pretesa punitiva del Comune e della condotta dei suoi agenti⁴¹. Al tempo stesso, ci insegna la giustizia amministrativa, non è possibile proporre ricorso avverso l'illegittimo silenzio dell'amministrazione per costringerla ad adottare un provvedimento espresso, poiché non troverebbe applicazione il termine procedimentale di 30 giorni previsto dalla legge n. 241/1990⁴². Si tocca con mano un vero e proprio vuoto normativo che ha come conseguenza, da un lato di non poter portare *sub judice* la questione immediata relativa alla legittimità delle ripetute contestazioni, dall'altro – mediatamente – di rendere assai arduo sottoporre a sindacato giurisdizionale il contenuto dell'ampia e indeterminata prescrizione contenuta nell'art. 15, co. 1, lett. e, del Regolamento di polizia urbana e la condotta complessiva degli agenti.

L'ordinamento, nel suo impianto di norme interpretate, non reputa necessario od opportuno tutelare la situazione di chi si trova destinatario di un verbale di contestazione ma non anche di un'ordinanza-ingiunzione perché – ragionano i giudici – non si è ancora concretizzata la turbativa della sfera soggettiva del destinatario.

A prima vista si potrebbe quasi concordare con questa lettura: finché non è imposta una prestazione personale o patrimoniale – che inciderebbe su una posizione costituzionalmente tutelata dall'art. 23 Cost. – in fondo non v'è interesse giuridico a stare in giudizio per sentirsi dire che non si è fatto nulla di male. Se la sanzione vera e propria non arriva, direbbe un certo costume

41. La giurisprudenza si è sostanzialmente uniformata al *dictum* della Corte costituzionale nell'ordinanza 7.5.2002, n. 160, nella quale ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 16, 18 e 22 della l. n. 689/1981 sollevata, in riferimento agli artt. 24, 113, 3 e 25 della Costituzione. Cfr. Cass. sez. lav. 6.5.2008, n. 11068 secondo cui le norme della l. n. 689/81, «non prevedono la possibilità di immediato ricorso al giudice a fronte della notifica di sanzioni amministrative, differendo la tutela al momento della notificazione dell'ordinanza-ingiunzione (c.d. "giurisdizione condizionata"), e ciò per la ragione che il verbale di contestazione-accertamento per violazioni per le quali sia prevista solo una sanzione amministrativa pecuniaria non è di per sé immediatamente lesivo di posizioni del soggetto cui viene attribuita la violazione, nè può costituire in alcun modo titolo esecutivo o comunque atto di irrogazione di sanzione, neppure cautelare, ma è solo il primo atto di un procedimento amministrativo che deve concludersi, indipendentemente dalla presentazione di eventuali osservazioni difensive e documenti da parte dei soggetti interessati, con l'emanazione di una ordinanza-ingiunzione ovvero, diversamente, con un provvedimento di archiviazione». Tra le tante che seguono questa linea, v. anche Cass. 21.12.2011, n. 28045; Cass. 20.1.2010, n. 943; Cass. 15.4.2005, n. 7804.

42. Cfr. Tar Lazio, sez. II, 9.6.2011, n. 5146 «Foro amministrativo». TAR 2011, 6, 1985 e Cass. sez. trib. 11.06. 2010 n. 14104 «Giustizia civile Massimario» 2010, 6, p. 901. Cfr. anche Corte d'appello di Lecce, 11.1.2016, n. 21; Cass. sez. trib., 28.7.2009, n. 17526; Cass. sez. lav. 24.8.2006, n. 18442.

italico, è andata bene e non v'è da lamentarsi. Il limite di questa lettura è che, in realtà, il destinatario di un'attività di accertamento e contestazione è già stato sottoposto ad un *potere di fatto*, coercitivo ed esterno, esercitato – sovente, ma non sempre – sulla base di una certa norma, ed ha già ricevuto per questo un turbamento della propria sfera individuale. Con la propria attività, poi, l'agente di polizia rappresenta al destinatario che la condotta tenuta è illegittima, lo invita a conformarsi per il futuro e gli offre anche la possibilità di chiudere la questione pagando una sanzione in misura ridotta⁴³. Inoltre, ma nel caso di specie ci interessa meno, il soggetto si trova esposto all'incognita, alla minaccia, che il potere sanzionatorio si materializzi durante il lungo lasso di tempo, cinque anni, che la giurisprudenza riconosce per la conclusione del procedimento amministrativo nato dal verbale. Si noti che, prescritta la potestà sanzionatoria, *a fortiori* la rigorosa giurisprudenza richiamata sopra non riconoscerebbe l'interesse del destinatario ad una verifica giurisdizionale della propria posizione⁴⁴.

Vi è, allora, un doppio interesse a sottoporre a controllo giurisdizionale l'attività dell'amministrazione anche in assenza dell'ordinanza-ingiunzione che intima il pagamento di una somma. Il primo è consentire al destinatario di un'attività di polizia di chiarire la propria posizione ed accertare, in negativo, l'assenza dei presupposti per l'esercizio del potere sanzionatorio.

Il secondo – e ben più importante – è sottoporre al sindacato giurisdizionale la condotta dell'agente accertatore e, pur nei troppo angusti limiti consentiti dalla perdurante divisione tra giurisdizione ordinaria ed amministrativa, anche la base normativa che l'agente assume come base del proprio operato.

È proprio questo il nodo della “vicenda multe”: ciò che si vuole sottoporre al vaglio del giudice non è solo la singola contestazione mossa, ma la legittimità della base normativa che sostiene l'attività della polizia locale ed anche il modo complessivo in cui tale normativa è applicata nella prassi.

7. Conclusioni

La vicenda complessivamente disegnata fonda il timore che sia la norma del Regolamento fiorentino in sé considerata, che la sua prassi applicativa, costituiscano realizzazione di un progetto discriminatorio diretto verso fasce deboli e marginalizzate della società, non senza una sfumatura di connotazione

43. Art. 16, l. n. 689/81.

44. Non solo, il verbale di accertamento può divenire la base per ulteriori provvedimenti amministrativi, quali il foglio di via del Questore, o la revoca da parte del Prefetto delle misure di accoglienza. Cfr. le vicende narrate in Tar Liguria, 27.11.2017, n. 871; Tar Toscana, 22.12.2017, n. 166; Tar Piemonte, 29.01.2018, n. 134; Tar Liguria, 19.9.2018, n. 708; Tar Lombardia, 25.9.2018, n. 2126.

etnico-razziale. Si assiste ad un “fare” da parte dei poteri pubblici locali che è sempre più spesso scollegato dal necessario rispetto dei principi fondamentali dello stato di diritto e delle cautele costituzionali (legalità in testa), teso esclusivamente a raggiungere il risultato pratico: la parola d’ordine è “basta che funzioni”. La gravità della situazione è esacerbata dagli evidenti ostacoli di accesso alla giustizia che impediscono o limitano la possibilità per il mendicante di provocare l’intervento di un giudice.

Discriminazione e discrezionalità, mezzi che diventano fini e fastidio sono le preoccupanti parole d’ordine di una situazione che non è certo esclusiva della città di Firenze, ma caratterizza progressivamente i maggiori centri cittadini, in un generale vuoto di tutela e nell’indifferenza della maggioranza silenziosa che tale tutela dal “fastidio” reclama dai governanti a danno delle comunità più marginali⁴⁵. Non va dimenticato, tuttavia, che è proprio ai margini che si misura la tenuta dello stato di diritto.

45. Giunta F., Simoni A., *op. cit.*: «La discrezionalità delle amministrazioni locali nell’azionare strumenti repressivi comporta poi un ulteriore rischio, bene esemplificato proprio dalla vicenda di Firenze, ossia che la sollecitudine sanzionatoria sia maggiore nei confronti di gruppi sociali o etnici già socialmente stigmatizzati [...]. Strategie come quella fiorentina sono in questa prospettiva rischiose».

Gli autori

Maria Acierno è magistrata, consigliere della 1^a sezione civile della Corte di cassazione, componente delle Sezioni Unite civili e Direttore aggiunto dell'ufficio del Massimario.

Alessandra Algotino è docente di diritto costituzionale all'Università di Torino.

Dario Belluccio è avvocato ASGI del foro di Bari.

Francesca Biondi Dal Monte è ricercatrice in diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, dove coordina l'area di ricerca Dream (Documentazione, Ricerca e Analisi sulle Migrazioni).

Ilaria Boiano è avvocatessa del foro di Roma, socia ASGI e dell'associazione Differenza Donna.

Paolo Bonetti è professore associato confermato di diritto costituzionale presso l'Università Bicocca di Milano, Dipartimento di Giurisprudenza.

Marco Borraccetti è professore associato di diritto dell'Unione europea, Università di Bologna.

Angelo Caputo è magistrato, consigliere della Corte di cassazione.

Vincenzo Carbone è ricercatore in sociologia presso l'Università Roma Tre.

Anna Cattaruzzi è avvocatessa ASGI del foro di Udine.

Cristina Cecchini è avvocatessa ASGI e consulente giuridico del foro di Roma.

William Chiaromonte è ricercatore di diritto del lavoro presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze.

Elisa Chiaretto è avvocatessa ASGI del foro di Padova e docente a contratto di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Padova.

Antonello Ciervo è avvocato ASGI del foro di Roma, assegnista di ricerca in diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Chieti-Pescara "G. D'Annunzio".

Michele Colucci è ricercatore presso il Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di studi sul Mediterraneo. Studioso di storia contemporanea, si occupa di migrazioni, lavoro e politiche sociali.

Claudio Cottatellucci è magistrato e direttore della rivista *Minorigiustizia*.

Giulia Crescini è avvocatessa ASGI e consulente giuridico del foro di Roma.

Riccardo De Vito, magistrato di sorveglianza del Tribunale di Sassari e presidente di Magistratura Democratica.

Alessia Di Pascale è professoressa associata di diritto dell'Unione europea, Università di Milano.

Francesco Di Pietro è avvocato ASGI del foro di Perugia.

Fiorella Farinelli è esperta di politiche scolastiche e formative. Insegna italiano lingua2 a stranieri adulti nelle scuole del volontariato di Roma. È componente dell'Osservatorio Miur sull'integrazione degli alunni stranieri e sull'educazione interculturale.

Chiara Favilli è professoressa associata di diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

Luigi Ferrajoli è professore emerito di filosofia del diritto nell'Università di Roma.

Marcella Ferri è assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

Martina Flamini è giudice civile del Tribunale di Milano, applicata alla sezione specializzata immigrazione ed asilo.

Enrico Gargiulo è professore associato in sociologia presso l'Università di Bologna.

Lucia Gennari è avvocatessa ASGI e consulente giuridico del foro di Roma.

Monia Giovannetti è socia ASGI e componente del comitato di redazione della rivista «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza». Da oltre vent'anni è impegnata nella ricerca sociale sui fenomeni migratori ed in particolare sulle politiche di inclusione dei minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati.

Alberto Guariso è avvocato ASGI del foro di Milano, è docente a contratto in diritto antidiscriminatorio all'Università di Brescia.

Loredana Leo è avvocatessa ASGI del foro di Roma.

Luca Masera è professore di diritto penale presso l'Università di Brescia e membro direttivo ASGI.

Luca Minniti è magistrato della Sezione specializzata del Tribunale di Firenze.

Filippo Miraglia è dirigente nazionale dell'ARCI, militante antirazzista fin dagli anni Ottanta, si è sempre impegnato per promuovere campagne, mobilitazioni eventi e iniziative unitarie. Ha coordinato la campagna *L'Italia sono anch'io* e oggi coordina il Tavolo Asilo nazionale e la campagna *Io Accolgo*.

Grazia Naletto è responsabile dell'area migrazioni e lotta al razzismo di Lunaria. Inizia il suo attivismo antirazzista con *Africa insieme* a Pisa negli anni Ottanta. La lotta contro le disuguaglianze è al centro del suo impegno di ricerca, sociale e politico.

Bruno Nascimbene già professore ordinario di diritto internazionale nell'Università di Genova e di diritto dell'Unione europea nell'Università di Milano.

Francesca Nicodemi è avvocatessa del foro di Firenze, attualmente ricopre il ruolo di *Asylum and Trafficking Expert* per UNHCR Italia.

Marco Paggi è avvocato ASGI del foro di Padova.

Giacomo Pailli è assegnista di ricerca all'Università di Firenze.

Massimo Pastore è avvocato ASGI del foro di Torino.

Livio Pepino già magistrato e già presidente di Magistratura democratica, Direttore di «Questione giustizia» e Condirettore della rivista «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza». È presidente dell'Associazione studi giuridici Giuseppe Borrè.

Enrica Rigo è professoressa associata di filosofia del diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre, dove ha fondato e coordina la Clinica legale del diritto dell'immigrazione e della cittadinanza, attiva dal 2010.

Erminia S. Rizzi è operatrice legale in diritto dell'immigrazione, specializzata in protezione internazionale, tutela delle vittime di tratta e sfruttamento, tutela dei minori stranieri. Giudice onorario presso il Tribunale per i minorenni di Bari dal 2008 al 2019.

Maurizia Russo Spena è dottore di ricerca presso l'Università Roma Tre.

Guido Savio è avvocato ASGI del foro di Torino, membro del comitato di redazione della rivista «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza».

Alessandro Simoni è professore di sistemi giuridici comparati nell'Università di Firenze.

Lorenzo Trucco è avvocato ASGI del foro di Torino e presidente dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI).

Maurizio Veglio è avvocato ASGI del foro di Torino e lecturer presso l'International University College.

Nazzarena Zorzella è avvocatessa ASGI del foro di Bologna e membro del comitato di redazione della rivista «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza».

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



**Management, finanza,
marketing, operations, HR**

**Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche**

**Didattica, scienze
della formazione**

**Economia,
economia aziendale**

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



**Architettura, design,
territorio**

**Informatica, ingegneria
Scienze**

**Filosofia, letteratura,
linguistica, storia**

Politica, diritto

**Psicologia, benessere,
autoaiuto**

Efficacia personale

**Politiche
e servizi sociali**

FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835104551

Questo LIBRO



ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:

www.francoangeli.it/latuaopinione.asp



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835104551



CONSULTATE IL NOSTRO CATALOGO SU WEB

**www.
francoangeli.it**

- Gli abstract e gli indici dettagliati di oltre **12.000 volumi** e 30.000 autori.



- I sommari dei fascicoli (a partire dal 1990) di oltre 90 riviste.

- La newsletter (via e-mail) **delle novità**.
- Il calendario di tutte le **iniziative**.
- La possibilità di **e-commerce** (per acquistare i libri o effettuare il download degli articoli delle riviste).

- Il **più ricco catalogo** specializzato consultabile in modo semplice e veloce.

- **Tutte le modalità di ricerca** (per argomento, per autore, per classificazione, per titolo, full text...) per individuare i libri o gli articoli delle riviste.



- FrancoAngeli è la **più grande biblioteca specializzata** in Italia.

- Una gamma di proposte per soddisfare le esigenze di aggiornamento degli studiosi, dei professionisti e della **formazione universitaria e post-universitaria**.

Lo *ius migrandi*, da secoli riconosciuto come diritto naturale universale e contemplato tra i più importanti principi del diritto internazionale, rivela la sua parziale compiutezza nell'asimmetria esistente tra il riconoscimento di un diritto di emigrare e i limiti imposti all'immigrazione. Questa discrasia, da tempo al centro del dibattito filosofico, giuridico e politico, discende in primo luogo dalla discrezionalità con la quale i singoli Stati gestiscono i flussi migratori e definiscono le politiche sull'immigrazione e l'asilo.

La pubblicazione, nata per celebrare i 20 anni di vita della rivista «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza» per iniziativa di ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) e Magistratura democratica, ripercorre la legislazione e le politiche sull'immigrazione in Italia negli ultimi 30 anni. L'analisi diacronica svolta in questo volume al quale hanno contribuito una cinquantina di autori appartenenti a diverse discipline, giuridiche e non solo, ci permette, da un lato, di riconoscere le costanti insite negli strumenti tecnico-giuridici adottati per governare il fenomeno dell'immigrazione e dall'altra di soffermarsi a riflettere su come garantire oggi il «diritto di avere diritti».

Attraverso il tema dello *ius migrandi*, sviluppato lungo le cinque dorsali tematiche in cui si articola l'intera pubblicazione, sono stati analizzati, da un lato, gli effetti sulla condizione dei migranti conseguenti all'esponentiale politicizzazione del fenomeno immigrazione che ha alimentato la retorica pubblica traducendosi in politiche di esclusione e "disprezzo per il diritto", e dall'altro lato, la necessità di rivendicare la forza stessa dei diritti universali e indivisibili, in difesa non solo dei migranti ma dell'identità civile e democratica dei nostri ordinamenti.

Monia Giovannetti, socia ASGI e componente del comitato di redazione della rivista «Diritto, immigrazione e cittadinanza», da oltre vent'anni è impegnata nella ricerca sociale sui fenomeni migratori ed in particolare sul tema dell'inclusione dei minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati.

Nazzarena Zorzella, avvocatessa ASGI del foro di Bologna, co-fondatrice di ASGI e componente del comitato di redazione della rivista «Diritto, immigrazione e cittadinanza».