

CORTE EDU, LACATUS C. SVIZZERA DEL 19 GENNAIO 2021
LA MENDICITÀ INOFFENSIVA NON PUÒ ESSERE CRIMINALIZZATA

CLASSIFICAZIONE:

Dignità umana -Persone estremamente **vulnerabili** eprive di **altri strumenti di sopravvivenza - Diritto** di **chiedere l'altrui aiuto** in **assenza** di altri **mezzi di sostentamento - MendicITÀ inoffensiva** e non invasiva - Applicazione automatica della **sanzione penale** – Assenza di un effettivo interesse pubblico – **Misura non proporzionata** alla lotta contro la criminalità organizzata ed alla tutela dei diritti dei passanti, residenti e titolari di esercizi commerciali – Violazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Sussistenza.

RIFERIMENTI NORMATIVI CONVENZIONALI:

Art. 8CEDU.

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Sentenze CEDU:

I.M. c. Svizzera, n. 23887/2016, 9 aprile 2019; Ndidi c. Regno Unito, n. 41215/2014, 14 settembre 2017; Levakovic c. Danimarca, n. 7841/2014, 23 ottobre 2018; Alam c. Danimarca, n. 33809/2015, 6 giugno 2017; Hamesevic c. Danimarca, n. 25748/2015, 16 maggio 2017; Parrillo c. Italia [GC], n. 46470/2011, 28 maggio 2013; Von Hannover c. Germania [GC], n. 40660/2008 e 60641/2008, 7 febbraio 2012; Neulinger e Shuruk c. Svizzera [GC], n. 41615/07, 6 luglio 2010; Hirst c. Regno Unito,[GC], n. 74025/2001, 8 gennaio 2009; Pretty c. Regno Unito, n. 2346/02, 29 aprile 2002; Boultif c. Svizzera, n. 54273/00, 5 ottobre 2000; Hokkanen c. Finlandia,n. 299/A, 23 settembre 1994;

Sentenze CORTE COSTITUZIONALE:

Corte cost. n. 115 del 22 marzo 2011;
Corte cost. n. 519 del 15 dicembre 1995;
Corte cost. n. 102 del 24 aprile 1975.

Sentenze CORTE DI CASSAZIONE:

Sez. 1, n. 23869 del 3/6/2010, Bruzzese, Rv. 247982;

Sez. 1, n. 13526 del 10/3/2010, Sava, Rv. 246831;
Sez. 3, n. 24269 del 27/5/2010, K., Rv. 247704;
Sez. 3, n. 2841 del 26/10/2006, dep. 2007, Djorgjevic, Rv. 236023;
Sez. 5, n. 2390 del 24/10/1995, dep. 1996, Senka, Rv. 204369;
Sez. 5, n. 43868 del 9/11/2005, Molnar, Rv. 232834.

Corte E.D.U., Terza Sezione, 19 gennaio 2021, *Lacatus contro Svizzera*

ABSTRACT

*In tema di ingerenza degli Stati membri nella vita privata e familiare, integra una **violazione dell'art. 8** della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed in particolare della dignità umana, che comprende **il diritto di chiedere l'altrui aiuto in mancanza di altre possibilità di sopravvivenza**, la repressione penale delle **manifestazioni inoffensive** e non invasive di mera mendicizia da parte di **persone estremamente vulnerabili**, prive di altre forme di sostentamento, trattandosi di una misura non giustificata da un effettivo interesse pubblico e non proporzionata né all'obiettivo di contrastare lo sfruttamento delle situazioni di povertà da parte della criminalità organizzata, né a quello di tutelare i diritti dei passanti, dei residenti e dei titolari degli esercizi commerciali della zona ove viene chiesta l'elemosina.*

IL CASO

La ricorrente, cittadina romena di origini Rom, ha iniziato a soggiornare dal 2011 a Ginevra, ma, non avendo trovato lavoro, viveva di elemosina.

Nel lasso temporale dal 2011 al 2013 è stata, pertanto, sanzionata nove volte per aver mendicato sulla pubblica via, ai sensi dell'art. 11a della legge penale del Cantone di Ginevra, con un'ammenda di 100 franchi, da convertirsi in 1 giorno di pena detentiva in caso di mancato pagamento. All'esito dell'opposizione avverso tali provvedimenti, il Tribunale penale del Cantone di Ginevra, con decisione del 14 gennaio 2014, l'ha dichiarata responsabile del **reato di mendicizia** e l'ha condannata alla pena dell'ammenda di 500 euro, da convertirsi in 5 giorni di pena detentiva in caso di mancato pagamento, disponendo la confisca della somma di 16,75 franchi, rinvenuti sulla sua persona e trattenuti pur in assenza di un formale provvedimento di sequestro.

Esaurite, con esito negativo, le impugnazioni interne e scontata la pena detentiva, in ragione del mancato pagamento dell'ammenda, la ricorrente ha adito la Corte europea dei diritti dell'Uomo, denunciando la violazione degli artt. 8, 10 e 14 della Convenzione.

LA QUESTIONE SOTTOPOSTA ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La questione sottoposta ai giudici di Strasburgo attiene all'ipotizzata violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU), della libertà di espressione (art. 10 CEDU) e del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU) in un caso di condanna penale per mendicizia.

I PRINCIPI STABILITI DALLA CORTE EDU

Premessa

La Corte EDU ha ritenuto che l'applicazione dell'art. 11A della legge penale di Ginevra, che prevede che "chiunque sia trovato a mendicare sarà punito con l'ammenda", abbia comportato un'ingerenza nell'esercizio dei diritti della ricorrente tutelati dall'art. 8 della Convenzione.

In primo luogo la Corte, dopo aver premesso che un divieto generalizzato di un determinato comportamento, traducendosi in una misura radicale, esige una giustificazione solida e un controllo particolarmente serio da parte dei tribunali, tenuti ad operare il **bilanciamento** necessario degli interessi in gioco, ha escluso che, nel caso di specie, la norma in esame consentisse un reale bilanciamento degli interessi in gioco, limitandosi a sanzionare la mera mendicizia, come condizione personale.

Nella pronuncia si è svolto un esame di **diritto comparato**, da un lato, delle legislazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa, rilevando che soltanto in nove dei trentotto Stati membri la mendicizia non è vietata (Albania, Andorra, Finlandia, Georgia, Grecia, Moldavia, Portogallo, Repubblica Slovacca e Ucraina), e, dall'altro, delle pronunce delle Corti costituzionali interne di alcuni Stati membri, mettendone in risalto la diversità degli accenti, anche tenuto conto della **distinzione** tra semplice **elemosina** e **accattonaggio cd. "aggressivo"** (e così, ad esempio, la Corte costituzionale ungherese ha ritenuto legittima la sanzione di quest'ultima condotta; quella irlandese ha dichiarato l'incostituzionalità della troppo vaga formulazione del reato di "vagabondaggio e mendicizia").

Con particolare riguardo all'**Italia**, i giudici di Strasburgo hanno ricordato come la nostra Corte costituzionale si sia occupata più volte della criminalizzazione della mendicizia:

- con la sentenza n. 102 del 1975, esaminando il divieto di mendicare previsto dall'art. 670 del codice penale, poi abrogato con legge n. 205 del 1999, i giudici costituzionali, pur "salvando" la disposizione, hanno ritenuto opportuno distinguere i mendicanti in grado di lavorare da quelli inabili al lavoro a causa della loro età o delle loro cattive condizioni di salute, ricadendo l'elemosina di questi ultimi nella scriminante prevista dall'**art. 54**

cod.pen.;

- con la sentenza n. 519 del **1995 la Corte costituzionale** italiana ha distinto la disposizione penale avente ad oggetto **l'accattonaggio passivo** (il primo comma dell'art. 670 cod. pen.) e quella avente ad oggetto l'accattonaggio in forme "invasive" (art. 670, comma secondo), dichiarando **incostituzionale** la prima perché in violazione degli artt. 2 e 3 Cost., non essendo necessaria per proteggere l'ordine e la tranquillità pubbliche, che non sono messe in pericolo da manifestazioni non invasive di mendicizia, consistenti in una semplice domanda d'aiuto.

Le affermazioni della Corte EDU nel caso concreto.

La Corte EDU ha evidenziato le condizioni della ricorrente (analfabeta, proveniente da famiglia estremamente povera, priva di lavoro e di tutele sociali), osservando che in tale situazione mendicare costituisce **un modo per sopravvivere**.

Lo stato di estrema vulnerabilità comporta il diritto, riconducibile alla stessa dignità umana, di poter esprimere il proprio disagio, la propria miseria, così cercando di sopperire ai propri bisogni tramite la richiesta di elemosina.

La Corte ha ritenuto, altresì, che la pena imposta alla ricorrente – un'ammenda di 500 franchi svizzeri, suscettibile di conversione in pena restrittiva della libertà personale di 5 giorni in caso di mancato pagamento (nel caso di specie, effettivamente scontata in carcere dalla donna, incapace di pagare) - fosse una sanzione grave, che avrebbe dovuto essere giustificata da solidi motivi d'interesse pubblico, inesistenti nel caso di specie.

Da un'analisi della giurisprudenza interna, poi, i giudici di Strasburgo hanno rilevato come il Tribunale Federale svizzero avesse già escluso in passato l'utilità di ricorrere a misure meno restrittive per ottenere il risultato perseguito di arginare la pubblica mendicizia. Tuttavia, secondo la Corte, pur disponendo lo Stato di un certo **marginale di apprezzamento** discrezionale in materia, il rispetto dell'articolo 8 CEDU esige un esame dettagliato della situazione concreta, **caso per caso**, da parte dell'autorità giudiziaria.

Specificamente, quanto all'argomento del Governo federale svizzero, secondo cui uno degli obiettivi della disposizione dell'art. 11A della LGP è quello di lottare efficacemente contro la tratta degli esseri umani e, in particolare, contro lo sfruttamento dei minori, la Corte EDU, pur riconoscendo l'importanza di tali finalità, ha espresso dubbi circa la funzionalità della criminalizzazione della mendicizia rispetto a tale obiettivo.

Si è rammentato che l'organismo eurounitario GRETA (*The Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, responsabile della vigilanza sull'attuazione della relativa Convenzione), nel 2019, ha ritenuto che la criminalizzazione della mendicizia ponga le vittime dell'accattonaggio forzato (ed organizzato criminalmente) in una situazione di grande vulnerabilità ed ha esortato proprio le autorità svizzere a rispettare

l'art. 26 della Convenzione sulla **lotta contro la tratta di esseri umani** tramite l'adozione di una disposizione che consenta di **non punire le vittime della tratta** per aver partecipato ad attività illecite, in quanto costrette a farlo.

Si è, inoltre, osservato che il Governo svizzero, nella sua difesa, non ha sostenuto l'appartenenza della ricorrente a una rete criminale, neppure quale vittima, e che non sono emersi in alcun modo, dagli atti, elementi in tal senso.

Anche l'ulteriore argomento del Governo, riferito all'interesse pubblico connesso alla tutela dei diritti dei passanti, dei residenti o di titolari di imprese ed esercizi commerciali, è stato ritenuto infondato dalla Corte di Strasburgo, atteso che non si è contestato alla ricorrente di aver posto in essere forme aggressive o invadenti di elemosina, magari foriere di denunce da parte di terzi.

Pertanto, i giudici europei non hanno condiviso l'argomento del Tribunale Federale secondo cui misure meno restrittive non avrebbero avuto lo stesso risultato o un risultato comparabile ed hanno ritenuto che la sanzione inflitta alla ricorrente non costituisca una misura proporzionata né all'obiettivo della lotta contro la criminalità organizzata, né a quello di tutelare i diritti dei passanti, dei residenti e dei proprietari di esercizi commerciali.

In definitiva, per la Corte EDU, la ricorrente è una persona estremamente vulnerabile punita per aver chiesto l'elemosina in una situazione in cui, molto probabilmente, non aveva altra alternativa per sopravvivere, sicché la sanzione applicata attenta alla sua dignità umana ed all'essenza stessa dei diritti umani protetti dall'art. 8.

Lo Stato ha, dunque, oltrepassato i margini di apprezzamento dei quali pur gode.

Si è pure ricordato, quale monito particolarmente rilevante, il parere del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e sui diritti umani¹, secondo cui l'obiettivo di **rendere la povertà meno visibile** in una città ed attrarre investimenti **non è una ragione legittima** per la criminalizzazione della mendicizia, avuto riguardo alla comparazione con il rispetto dei diritti umani².

In conclusione, la Corte, all'unanimità ha ravvisato una violazione dell'art. 8 della Convenzione, escludendo che l'ingerenza dello Stato nell'esercizio della vita privata della

1 Il Rapporto (A/66/265, 4 agosto 2011), sottoposto all'Assemblea delle Nazioni Unite, testualmente afferma:
32. *L'interdiction de la mendicité et du vagabondage représente une violation grave des principes d'égalité et de non-discrimination. Une telle mesure dote les agents de police d'un vaste pouvoir discrétionnaire dans l'application des lois et rend les personnes vivant dans la pauvreté plus vulnérables au harcèlement et à la violence. Elle ne fait que contribuer à perpétuer les attitudes sociales discriminatoires envers les plus pauvres et les plus vulnérables.(...)*³⁵. *Souvent, la motivation profonde de ces mesures est de rendre la pauvreté moins visible dans la ville et d'attirer les investissements, les projets de développement et les citoyens (non pauvres) vers les centres urbains. Ces objectifs ne sont pas légitimes au regard du droit relatif aux droits de l'homme et ne justifient pas les sanctions sévères qui sont souvent imposées en application des réglementations.*

2 Cfr. il par. 79 della pronuncia della Corte EDU in commento, in cui si dà atto di come il Governo faccia valere come argomento importante quello secondo cui il fenomeno dell'accattonaggio possa diminuire l'attrattiva turistica della città di Ginevra, da tutti apprezzata per la sua calma, la sua sicurezza e possa avere sensibili ricadute economiche.

ricorrente fosse necessaria, all'interno di una società democratica, per perseguire gli obiettivi indicati dal comma 2 di tale disposizione.

A maggioranza, invece, si sono ritenute assorbite le ulteriori questioni sollevate, concernenti la violazione degli artt. 10 e 14 CEDU.

Opinioni dissenzienti

Pur essendo stata ravvisata all'unanimità la violazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, vi sono state opinioni dissenzienti in ordine alla decisione assunta riguardo agli artt. 10 e 14.

In particolare un giudice ha rilevato la riconducibilità della richiesta di elemosina alla **libertà di espressione**, già riconosciuta dalle Corti costituzionali austriache e irlandesi, e la necessità di affrontare anche tale profilo. Altri due hanno ritenuto non assorbite dalla ritenuta violazione del diritto alla vita privata e familiare le ulteriori questioni della violazione della libertà di espressione e del **divieto di discriminazione nei confronti dei Rom**, che avrebbero dovuto essere esaminate separatamente.

Osservazioni finali.

Essere poveri non è un reato.

La voce della Corte Europea dei Diritti Umani si fa sentire forte nella sentenza *Lacatus c. Svizzera*.

Nel 2021, in una fase della storia mondiale in cui le diseguaglianze sociali sembrano acuirsi piuttosto che scemare, complici anche una crisi sanitaria ed economica gravissima, sembra più che mai necessario ribadire alcuni fondamenti essenziali della tutela dei diritti umani.

Come ha affermato il **Relatore Speciale delle Nazioni Unite** sulla povertà estrema e sui diritti umani, **il divieto di accattonaggio e vagabondaggio rappresenta una grave violazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione**: una misura normativa che, lasciando alle autorità di polizia un'ampia discrezionalità applicativa, rende inevitabilmente le persone che vivono in povertà più vulnerabili alle molestie e alla violenza ed aiuta soltanto a perpetuare atteggiamenti sociali discriminatori nei confronti dei soggetti più poveri e indifesi.

Nel caso deciso dai giudici di Strasburgo, la ricorrente è stata penalizzata in ragione **unicamente della sua condizione personale di povertà** persistente, strutturale, senza che risultasse alcun comportamento ulteriore tale da colorare lo stato di indigenza di una qualche connotazione molesta o aggressiva.

Intesa in tal senso, ammonisce la Corte EDU, la criminalizzazione della mendicizia si pone

in contrasto con l'art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti Umani, che tutela il diritto alla vita privata come espressione della personalità individuale nel senso più ampio. Peraltro, non va sottovalutata la prospettiva della violazione della libertà di manifestazione del pensiero, tutelata dall'art. 10 della Convenzione ed evocata dalla ricorrente e dai giudici che hanno espresso un'opinione dissenziente in ordine all'assorbimento delle ulteriori questioni poste nel ricorso, visto che la richiesta di elemosina potrebbe essere considerata un modo per esprimere, non verbalmente, ma tramite il proprio comportamento, un disagio e una condizione di bisogno.

La punizione della ricorrente, inoltre, non era funzionale a nessuno degli obiettivi di tutela di altri beni giuridici fondamentali che, in bilanciamento, potrebbero renderla "necessaria" ai sensi del comma secondo della suddetta disposizione convenzionale. Ed anzi, la Corte si allinea alle posizioni del GRETA e del Relatore Speciale delle Nazioni Unite nel ritenere inutile e dannosa la criminalizzazione delle vittime della tratta di esseri umani.

La nostra legislazione - con l'abrogazione degli artt. 670 e 671 del codice penale ad opera, il primo, della legge n. 205 del 1999, ed il secondo, della legge n. 94 del 2009 e, parallelamente, con l'introduzione del reato di cui all'art. 600-*octies* cod. pen. (*Impiego di minori nell'accattonaggio. Organizzazione dell'accattonaggio*, come rubricato in seguito all'ultima novella prevista con d.l. n. 113 del 2018, conv. in l. n. 132 del 2018, che ha introdotto anche la nuova condotta di chi "*organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto*"), e con la rimodulazione del delitto previsto dall'art. 600 cod. pen. (che al primo comma prevede la riduzione in schiavitù finalizzata all'accattonaggio) - si propone tra le più avanzate.

Tuttavia, va segnalato come, successivamente all'abrogazione degli artt. 670 e 671 del codice penale, **il legislatore italiano**, in chiave di sicurezza e decoro urbani, **abbia più volte reintrodotta forme di sanzione della mendicizia**.

Dopo l'intervento della Corte costituzionale volto a frenare l'incidenza delle ordinanze sindacali d'urgenza sui diritti di libertà della persona (cfr., in tema, la sentenza n. 115 del 2011 Corte cost.)³, con la legge n. 48 del 2017 di conversione del d.l. n. 14 del 2017, all'art. 54 del Tuel, è stato aggiunto il comma 4-*bis*, il quale prevede, nell'elenco dei fenomeni criminosi o di illegalità, che mettono in pericolo la sicurezza urbana, anche l'accattonaggio, pur specificando che tale condotta deve essere realizzata attraverso l'impiego di minori e disabili.

Inoltre, l'introduzione del nuovo **art. 669-*bis* cod. pen., che sanziona l'esercizio molesto dell'accattonaggio**, ad opera della citata novella del 2018, ha destato molte

³Nel giudizio principale era censurato un provvedimento sindacale con il quale si era fatto divieto di accattonaggio in vaste zone del territorio comunale, prevedendo, per i trasgressori, una sanzione amministrativa pecuniaria, con possibilità di pagamento in misura ridotta solo per le prime due violazioni accertate. Oggetto del divieto, in particolare, è la richiesta di denaro in luoghi pubblici, effettuata anche in forma petulante e molesta, di talché il provvedimento sindacale si estendeva, secondo il rimettente, alle forme di mendicizia non invasiva o molesta.

perplexità, sebbene non abbia avuto, allo stato, alcun riflesso rilevante in giurisprudenza. In particolare, è stato osservato come, in un quadro punitivo quale era quello costituito nel diritto penale italiano, nel quale non difettava "la copertura normativa e quindi il controllo, preventivo e parapunitivo, sulle condotte potenzialmente devianti che possono affiorare da condizioni di marginalità"⁴, non fosse necessario, se non per la sua eco simbolica nel senso dell'incremento delle politiche di sicurezza urbana, un "ritorno al passato", attraverso il recupero della vecchia formula incriminatoria dell'art. 670, comma 2, cod. pen.

La giurisprudenza interna, d'altro canto, è da anni proiettata verso la massima espansione della tutela della "vittima della povertà", negando qualsiasi forma di criminalizzazione anche indiretta della marginalizzazione sociale.

Oltre alle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte EDU, che costituiscono un punto di forza della motivazione della sentenza in commento, anche la giurisprudenza della Corte di cassazione è stata protagonista del percorso evolutivo auspicato.

Risultano significativi, in tale direzione, gli orientamenti con cui, da un lato, si è ritenuta non invocabile, da parte degli autori delle condotte di riduzione in schiavitù, qualsiasi causa di giustificazione dell'esercizio del diritto con riferimento alle proprie tradizioni sociali-consuetudinarie, e, dall'altro, irrilevante, per escludere la finalità di sfruttamento, la circostanza che un margine degli introiti dell'accattonaggio vada a beneficio delle persone offese dal reato⁵.

Un nuovo ed ulteriore orizzonte in questo percorso sembra oggi schiudersi alla luce della recentissima **pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, Quarte Sezione, 16 febbraio 2021, V.C.L. e A.N. contro Gran Bretagna**, che ha ritenuto che l'esercizio dell'azione penale nei confronti delle vittime del reato di riduzione in schiavitù, coinvolte nella commissione di specifici reati, può, in determinate circostanze, integrare una violazione, da parte dello Stato, del dovere di proteggerle, derivante dall'art. 4 della Convenzione - dovere che impone l'adozione di tutte le misure necessarie alla loro tutela.

4 F. Curi, *Il reato di accattonaggio: "a volte ritornano". Il nuovo art. 669-bis c.p. del d.l. 113/2018, convertito con modificazioni dalla l. 132/2018*, in Dir. Pen. Cont. e ID., *Le alterne vicende del reato di mendicizia*, in AA.VV., *Il decreto Salvini. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, a cura di F. Curi, Pisa 2019, p. 265 ss.

5 Si richiamano, tra le molte, le sentenze Sez. 1, n. 23869 del 3/6/2010, Bruzzese, Rv. 247982; Sez. 1, n. 13526 del 10/3/2010, Sava, Rv. 246831; Sez. 3, n. 24269 del 27/5/2010, K., Rv. 247704; Sez. 3, n. 2841 del 26/10/2006, dep. 2007, Djorgjevic, Rv. 236023; per le consuetudini non scriminanti, cfr. Sez. 5, n. 2390 del 24/10/1995, dep. 1996, Senka, Rv. 204369; per la finalità di sfruttamento non esclusa da margini di introiti per le vittime: Sez. 5, ord. n. 43868 del 9/11/2005, Molnar, Rv. 232834.