volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Napoli. Questue, panni stesi e nuovi regolamenti

Autore: Carlo Pontorieri

A Napoli si sta aggiornando il Regolamento di polizia urbana, e su un aspetto particolare della sua bozza si è acceso l'interesse della stampa e dell'opinione pubblica. Il vecchio Regolamento, approvato nel 2004, si limitava infatti a vietare l'innaffiatura di vasi di fiori o piante collocati all'esterno delle abitazioni; mentre il nuovo, che è circolato in bozza in questi giorni, prima della presentazione al Consiglio comunale per l'approvazione definitiva, aggiungeva un nuovo divieto, con riferimento allo «stendere o appendere biancheria, panni indumenti e simili al di fuori dei luoghi privati […] quando ciò provochi gocciolamento sull'area pubblica». La norma sarebbe stata coerente con quanto accade da tempo nei rapporti tra privati, dove non è possibile far gocciolare costantemente su proprietà altrui l'acqua della propria biancheria (esiste persino qualche sentenza della Cassazione in materia); e con quanto stabiliscono anche altri regolamenti di polizia urbana in Italia, come quello di Torino, anch'esso con divieto di stillicidio, o di Roma, dove il divieto è anche più ampio, essendo «vietato di esporre o stendere all'aperto, entro l'abitato, biancheria, tappeti, tessuti e qualunque altro oggetto […] anche in aree, recinti o spazi privati che siano visibili dalle vie e piazze pubbliche». Però a Napoli i panni stesi nei vicoli fanno parte del panorama urbano da qualche secolo. Dunque, è bastato poco perché esplodesse il caso. Ha cominciato il *Corriere del Mezzogiorno*, inserto napoletano del *Corriere della Sera*, subito rimbalzato sulla home dell'edizione online del quotidiano di via Solferino: "Napoli, il Comune vieta di stendere i panni al balcone". Di fronte a questa notizia, riportata dal maggiore quotidiano italiano, si è creata subito un'onda sussultoria, una contestazione generale: «s'arma Napoli a gara alla difesa de' maccheroni suoi», avrebbe detto il poeta. Tanto che il Sindaco, il giorno stesso, ha deciso di ritirare quella norma dal nuovo Regolamento.

Tuttavia, c'era e c'è anche altro in questo nuovo Regolamento, che desta una certa sorpresa e preoccupazione. Infatti, lo stesso art. 11 del progetto di riforma, quello sui panni gocciolanti, sancisce pure il divieto di «raccogliere questue e di chiedere l'elemosina, causando molestie o disturbo ai passanti». Una norma del genere non è presente nel Regolamento vigente, approvato all'epoca di Rosa Russo Iervolino sindaco di Napoli. Anche in questo caso dunque è una novità. In realtà, prescrizioni analoghe si possono ritrovare in qualche comune a guida leghista. Anzi, a Sassuolo è stato approvato un provvedimento che prevede la punibilità non solo del mendicante, ma anche del "samaritano" (a imitazione evidentemente di certe ordinanze comunali in materia di prostituzione), scatenando la dura reazione del mondo cattolico (cfr. M. Corradi, *E fare la carità diventò reato*, *L'Avvenire*, 30 aprile 2020). Tuttavia, è significativo invece che tale divieto non ci sia nel Regolamento urbano di Milano e neanche in quello di Roma, di Torino, di Firenze o di Palermo. Cioè, in nessuna delle grandi città italiane.

La norma napoletana sembra voler duplicare – ma aggiungendo qualcosa di proprio, come si vedrà – quanto già previsto dai cd. «decreti sicurezza», approvati durante il governo

giallo-verde, fiore all'occhiello della legislazione dell'epoca di Salvini ministro dell'Interno: in questo caso il neonato art. 669-*bis* codice penale del 2018. Tale articolo ha sanzionato con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000 l'«esercizio molesto dell'accattonaggio», definendo legislativamente la molestia nelle modalità vessatorie, oppure nella simulazione di deformità o malattie, o nel ricorso a mezzi fraudolenti, «finalizzati a destare l'altrui pietà». Tale definizione in realtà ben rappresenta l'intento restaurativo della legislazione pre-repubblicana, che ha animato quella stagione politica, facendo rivivere nell'ordinamento il secondo comma dell'art. 670 del codice Rocco, approvato in epoca fascista, che recitava: «*Chiunque mendica in luogo pubblico o aperto al pubblico è punito con l'arresto fino a tre mesi. La pena è dell'arresto da uno a sei mesi se il fatto è commesso in modo ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà.* Nella legislazione salviniana si è sostituita l'espressione «mendicità» con quella di «accattonaggio», che, anche per i suoi echi pasoliniani, forse è sembrata più adatta ai tempi; si è addirittura triplicata la pena edittale nel minimo rispetto alla previsione fascista; si è previsto anche, con dubbia scelta nel lessico legislativo, il sequestro obbligatorio delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento: volendo verosimilmente intendere così la confisca del piattino, dei panni o dei cartoni per sedersi, certo dei grassi proventi della giornata. Una norma, quest'ultima, tanto disumana, quanto francamente grottesca (cfr. F. Curi, *Il reato di accattonaggio: "a volte ritornano"*, «Diritto penale contemporaneo», 21 gennaio 2019).

L'impianto normativo è dunque quello fascista, tuttavia aggravato e con una particolarità, che tiene conto della storia dello stesso articolo 670 nell'ordinamento repubblicano. Tale norma infatti, dopo alcune pronunce della Corte costituzionale, che avevano preferito offrirne un'interpretazione adeguatrice rispetto al dettato costituzionale, che prevede, come si sa, la solidarietà economica e sociale tra i «doveri inderogabili» (sentenze n. 51 del 1959 e n. 102 del 1975), era stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza 519 del 1995 (Francesco Guizzi, redattore; Mauro Ferri, presidente). Questa sentenza aveva rilevato come «gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che […] non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a "nascondere" la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli. Quasi in una sorta di recupero della mendicità quale devianza». Pertanto, i giudici costituzionali dichiaravano illegittima costituzionalmente la norma di cui al primo comma dell'art. 670 codice penale «alla luce del canone della ragionevolezza, non potendosi ritenere in alcun modo necessitato il ricorso alla regola penale. […] La tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica […] non può dirsi invero seriamente posta in pericolo dalla mera mendicità che si risolve in una semplice richiesta di aiuto». Tuttavia, la stessa sentenza distingueva tra le forme di mendicità quella che invece definiva «invasiva», ritenendola idonea a tutelare rilevanti beni giuridici, fra i quali lo stesso spontaneo adempimento del dovere di solidarietà, considerando la previsione penale in tal caso non illegittima. L'intera fattispecie dell'art. 670 fu poi travolta dalla legge 25 giugno

1999, n. 205 di depenalizzazione dei reati minori. La restaurazione nell'ordinamento penale italiano dell'art. 670 come 669 *bis* in epoca salviniana, che di nuovo rappresenta la povertà come devianza e criminalizza la mendicità, ha teso ad evitare la censura di costituzionalità attraverso il ripristino della sola figura della mendicità invasiva, ora riconfigurata legislativamente come accattonaggio molesto, nelle tre forme ricordate. Resisterà tale nuova formulazione a un nuovo, prevedibile, giudizio di costituzionalità? Questo ovviamente non possiamo dirlo. Anche se, il triplicarsi della pena edittale nel minimo rispetto alla previsione originaria del Codice Rocco e la confisca obbligatoria di piattino e proventi della giornata non sembrano poter resistere a un nuovo giudizio di ragionevolezza (criterio come abbiamo visto adoperato dalla Consulta nella sua sentenza del 1995).

Ci si domanda però, a questo punto, perché il Regolamento di polizia urbana napoletano riprenda e duplichi una norma già presente nell'ordinamento nazionale. Per salvarla, diciamo così, da un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale? È certo un'ipotesi. Però non si può non notare che la norma adoperata nella proposta napoletana riformuli ed estenda la stessa fattispecie penale, prevedendo oltre alle elemosine, anche le questue, e che elemento costitutivo dell'illecito sia il «fastidio» o la «molestia» dei passanti. Per quanto riguarda la questua, si tratta di una semplice reiterazione o amplificazione retorica dello stesso concetto? Eppure «questua», a leggere il Vocabolario Treccani, ha un significato ben preciso: «*Richiesta e raccolta di oblazioni (elemosine e offerte in natura) fatta da religiosi, appartenenti di norma a ordini mendicanti, per scopi di carità o di culto: fare la q. in chiesa, in paese; frati che vanno alla q.; la q. ha reso poco. In senso più generico, raro e per lo più scherz., il fatto di chiedere l'elemosina, di sollecitare offerte: è una festa di beneficenza, e alla fine ci sarà la solita questua».* Tale ampliamento della fattispecie può far pensare che il normatore napoletano voglia così voler rendere illecito non solo quello che il legislatore nazionale definisce «accattonaggio molesto», ma anche ogni forma di raccolta di danaro per strada, incluse quelle a scopi religiosi o solidaristici. Diventerebbero così illecite non solo le richieste di solidarietà degli appartenenti ai tradizionali ordini mendicanti – agostiniani, domenicani e francescani – che pure hanno lasciato in città vestigia che molto hanno inciso sull'immaginario e l'identità napoletana: dunque le questue in senso stretto; ma, verosimilmente, anche tutte le richieste di sostegno, aiuto o adesione da parte dei volontari di ONG o associazioni, religiose o meno, nelle strade e piazze cittadine. D'altro canto, come si delimita il «fastidio» o la «molestia» del passante, che qualifica l'illiceità della condotta, visto che non si fa riferimento a situazioni tendenzialmente oggettive, come fa la norma nazionale, parlando di vessazione o citando la simulazione o i mezzi fraudolenti, ma solo attraverso il riferimento a una fluttuante e incerta condizione soggettiva di un terzo, letteralmente, del primo che passa?

Ci si domanda se una norma come questa, al di là di tutto, non vada pure a scontrarsi con quell'altra pronuncia della Corte costituzionale, che in un caso analogo di divieto comunale di accattonaggio aveva sancito il principio che non sia possibile che gli stessi comportamenti siano «ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni

del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci. Non si tratta, in tali casi, di adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite» (sentenza n. 115 del 2011, Gaetano Silvestri, Redattore; Ugo De Siervo, Presidente).

Sul piano politico più generale, ciò che in ogni caso lascia attoniti è che una norma del genere sia proposta non da una maggioranza a egemonia leghista di un piccolo comune; ma per la prima volta, in una delle grandi città italiane, da una Giunta che gode di una vastissima maggioranza progressista, che include pure buona parte della sinistra cd. radicale. E non si può anche non notare come questa norma, a differenza di quella sul divieto di stendere i panni gocciolanti, sia stata accolta dal silenzio generale, non interessando il variegato ed eccitabile sistema dei media. Evidentemente, non potendosi fare il solito colore su Napoli, i panni stesi, Pulcinella e il putipù, la prima metropoli italiana che vuole inserire nel proprio ordinamento, peggiorandolo, il decreto Salvini, criminalizzando la mendicità e non solo, non è notizia che può balzare, come si dice, agli onori della cronaca. *Nisciuno se ne importa*.

(In ricordo di ‘O pa’, il mendicante itinerante più famoso di Napoli, venuto a mancare nei giorni scorsi).

L’articolo è tratto, in virtù di un accordo di collaborazione, dal sito del Centro per la Riforma dello Stato-CRS (https://centroriformastato.it/napoli-questue-panni-stesi-e-nuovi-regolamenti/)