

SP

**SISTEMA
PENALE**

FASCICOLO

7-8/2025

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervé Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andreazza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiario, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kistoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zaccà, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salvo le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

SOLIDARIETÀ E DIRITTO PENALE. LA STORIA (QUASI) CIRCOLARE DEL DIVIETO DI ACCATTONAGGIO

di Sergio Seminara

Il nuovo art. 600-octies c.p., come modificato dal c.d. Decreto sicurezza, sanziona nel comma 2 la condotta di induzione all'accattonaggio; la successiva previsione di un aumento della pena, nel caso il destinatario della condotta sia un soggetto infrasedicenne, dimostra che si è voluto sanzionare l'induzione all'accattonaggio anche di adulti. Ne deriva un parallelismo con i reati di istigazione o induzione al suicidio o alla prostituzione, cioè con fatti riprovati dall'ordinamento ma privi di sanzione sulla base di peculiari ragioni di politica criminale. L'accostamento della mendicizia a tali ipotesi è privo di ogni giustificazione e forse nasconde l'intento di criminalizzare proprio l'accattonaggio, ripristinando così scelte punitive da tempo abbandonate.

SOMMARIO: 1. Il problema. – 2. La nuova formulazione dell'art. 600-octies c.p. – 3. La nozione di accattonaggio. – 4. Il reato di accattonaggio dinanzi alla Corte costituzionale. – 5. Conclusioni. – 6. Postilla.

1. Il problema.

Il c.d. decreto sicurezza (d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito in l. 9 giugno 2025, n. 90) ha modificato l'art. 600-octies c.p., nel comma 1 elevando da quattordici a sedici anni l'età del minore il cui utilizzo a fini di accattonaggio è sanzionato; nel comma 2 – che in questa sede intendiamo approfondire – inserendo nel preesistente precetto, relativo a chi «organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto»¹, la condotta di chi «induca un terzo all'accattonaggio». Manco a dirlo, giacché i tempi sono quello che sono, la cornice di pena è stata significativamente elevata per entrambe le ipotesi: reclusione da uno a cinque anni nel comma 1 e da due a sei anni nel capoverso, quando in precedenza la pena consisteva, rispettivamente, nella reclusione fino a tre anni ovvero da uno a tre anni.

Di sfuggita rileviamo nel testo del comma 2 l'uso del congiuntivo: considerando che le fattispecie codicistiche sono solitamente declinate nel tempo dell'indicativo, potrebbe insinuarsi il sospetto che i redattori della norma – di quella nuova come della previgente, risalente al 2018 – non siano penalisti. Sullo stesso piano va rimarcata l'incongruità stilistica della formulazione, ove in poche righe il termine “terzo” compare una volta come pronome e altra volta come aggettivo numerale. Né va trascurata

¹ Il comma 2 dell'art. 600-octies è stato introdotto dall'art. 21-quinquies, comma 1, lett. a), d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, così modificato dalla legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132.

l'inconsueta menzione del "terzo" al posto di "una persona" o di "taluno"²: deviazione, questa, dai canoni in uso che rafforza i dubbi sulle competenze penalistiche di quanti abbiano cooperato alla stesura della fattispecie. Non si tratta di acribia fine a sé stessa: è che abbiamo ancora difficoltà ad arrenderci dinanzi a tanta sciatteria, a causa della convinzione che la legge esige il rispetto di requisiti formali e non solo sostanziali.

Ma non perdiamo tempo con questi infortuni linguistici e giuridici e concentriamoci sulla condotta di induzione all'accattonaggio, assimilata alle condotte di chi organizza l'altrui accattonaggio, se ne avvale o comunque lo favorisce a fini di profitto.

Nel linguaggio penalistico il concetto di induzione compare con una frequenza decisamente minore di quello di istigazione. In effetti, i due termini non sono sinonimi: l'istigazione designa l'atto diretto a suscitare o rafforzare un altrui proposito, l'induzione risulta orientata sulla causazione di un'altrui condotta o di un vizio dell'altrui volontà. Si spiega così perché nel codice penale l'istigazione sia tipizzata attraverso il suo finalismo – il più spesso consistente nel "far commettere" (artt. 302, 414, 414-bis, 604-bis, 613-ter) o nel "far disobbedire" (artt. 266, 415) –, mentre l'induzione è utilizzata per l'azione che cagiona l'altrui errore (artt. 494, 640, 643) o provoca un'altrui condotta (artt. 319-quater, 377, 377-bis, 507, 558-bis, 600-bis, 600-ter, 609-bis). Da tale distinzione deriva che l'istigazione, ove accompagnata dai requisiti dell'idoneità e della concreta pericolosità, si conclude con la sua realizzazione e, se autonomamente incriminata, già in quel momento può dirsi consumata; l'induzione invece si compie con l'esecuzione della condotta del terzo, in assenza della quale risulta configurabile a carico dell'induttore solo un tentativo³. A conferma di quanto appena osservato, d'altra parte, valga il rilievo che l'istigazione può svolgersi in forma pubblica (artt. 414-415 c.p.), così assumendo natura monosoggettiva, mentre l'induzione richiede un rapporto interpersonale destinato a concludersi nella psiche del destinatario di essa.

Questa differenza si riflette sull'interpretazione dell'art. 600-octies, comma 2: indurre all'accattonaggio non significa semplicemente suscitare o eccitare in altri il proposito di mendicare, essendo necessario che il proposito si traduca in realtà. Nondimeno, fuori dai casi di espressa tipizzazione, induzione e istigazione sono condotte atipiche di concorso e per entrambe vale il principio generale della non punibilità sancito dall'art. 115 comma 3 in favore dell'istigazione quando essa «è stata accolta, ma il reato non è stato commesso».

² Il termine «terzo» compare nel codice penale per indicare un comma o un capoverso oppure una frazione a fini di riduzione o aumento della pena. Le eccezioni sono rappresentate dall'art. 289-ter (ove la nozione di terzo non ammette equivalenti perché si specifica in «uno Stato, una organizzazione internazionale tra più governi, una persona fisica o giuridica o una collettività di persone fisiche») e dalle fattispecie nelle quali la condotta, di ricezione o ritenzione (art. 316) ovvero di accettazione della dazione o promessa (artt. 317, 318, 319, 319-quater e 322), avviene «per sé o per un terzo».

³ Si pensi solo all'art. 319-quater c.p., ove l'induzione del pubblico agente configura il delitto tentato quando il privato si rifiuta di dare o promettere ovvero, con la sua riserva mentale, rende solo apparente l'accordo raggiunto (da ult. Cass., sez. VI, 11 ottobre 2024, n. 37447). Sulla condotta induttiva vd. A. NISCO, *La tutela penale dell'integrità psichica*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 108 ss.; D. PIVA, *Premesse ad un'indagine sull'«induzione»*, Napoli, Jovene, 2013, p. 9 ss.

Andiamo avanti. Solitamente, l'induzione è autonomamente sanzionata perché esprime un autonomo disvalore, pur atteggiandosi come un atto preparatorio rispetto all'altrui reato: si pensi agli artt. 377 e 377-*bis* c.p. in tema di intralcio alla giustizia. Allo stesso modo si giustifica la punibilità autonoma dell'induzione quando essa è esercitata con un abuso di potere sulla persona che, privata così della sua libertà di autodeterminazione, è anche la vittima: si pensi agli artt. 558-*bis* e 609-*bis* c.p., rispettivamente concernenti la costrizione o induzione al matrimonio e la violenza sessuale. Il problema insorge quando, fuori dai casi di abuso, la condotta oggetto dell'induzione in sé non costituisce reato: è il caso della prostituzione e della pornografia minorile (artt. 600-*bis* e 600-*ter* c.p.), relativamente al minore di età compresa fra i quattordici e i diciotto anni, ma è anche il caso della prostituzione da parte di soggetti adulti (art. 3, nn. 5 e 6, legge 20 febbraio 1958, n. 75).

Ora, non è certo questa la sede per riflettere sulla giustificazione politico-criminale delle incriminazioni appena menzionate. È sufficiente dire che gli artt. 600-*bis* e 600-*ter* e l'art. 3 legge n. 75 del 1958 sono destinati a proteggere soggetti che, per età o per condizioni presunte, risultano più fragili e dunque esposti a condotte di altrui sfruttamento particolarmente significative sul piano esistenziale.

Sul punto torneremo brevemente in seguito, poiché al momento il vero interrogativo è un altro: che c'entra con tutto questo l'induzione all'accattonaggio?

Affinché i termini del ragionamento siano chiari, abbiamo parlato di fatti – la prostituzione di minori e di adulti – considerati negativamente dall'ordinamento e pertanto presidiati attraverso una serie di divieti mirati a colpire non il soggetto agente ma quanti lo inducono o lo agevolano nella sua attività o ne traggono profitto. Pienamente giustificata è dunque la riconduzione nella stessa categoria del reato di istigazione e aiuto al suicidio, ove la condotta di istigazione più propriamente acquista il carattere dell'induzione attraverso la condizione obiettiva di punibilità, richiesta dall'art. 580 c.p., che il suicidio si verifichi o dal suo tentativo derivi una lesione grave o gravissima.

Fatti ovviamente assai diversi tra loro, prostituzione e suicidio, e tuttavia accomunati dalla tutela normativa accordata a soggetti presuntivamente fragili. E allora ripetiamo: che c'entra l'accattonaggio?

2. La nuova formulazione dell'art. 600-*octies* c.p.

Il comma 2 dell'art. 600-*octies*, nella versione originaria risalente al 2018, andava a contrastare un fenomeno criminoso di recente emersione, colmando una lacuna relativa allo sfruttamento organizzato della mendicizia: la difficoltà di dimostrare processualmente la soggezione continuativa della vittima, richiesta dall'art. 600 c.p. relativamente alla riduzione in servitù mediante costrizione all'accattonaggio, rendeva opportuna la previsione di un'apposita fattispecie incentrata sull'utilizzazione sistematica di persone in assenza di violenza o minaccia. La formulazione del comma 2 era univoca nel colpire organizzazioni strutturate in forma imprenditoriale, con ripartizione dei ruoli di organizzatore, sfruttatore e favoreggiatore; in questa prospettiva

diveniva comprensibile il motivo per cui il fatto di avvalersi dell'altrui accattonaggio era sanzionato in entrambi i commi, nel primo trattandosi dello sfruttamento di un minore determinato e nel secondo di una o più persone non rilevanti nella loro individualità.

A seguito della riforma operata dal d.l. n. 48 del 2025 la situazione è però mutata, poiché il nuovo comma 2 dell'art. 600-*octies* prevede l'uso di violenza o minaccia e la minore età della vittima come cause di aggravamento della pena, sicché la fattispecie base prevista dallo stesso comma 2 sanziona lo sfruttamento di soggetti adulti che, in assenza di qualsiasi coartazione, abbiano liberamente scelto di mendicare. La riforma ha così cagionato due ordini di problemi, uno interno e l'altro esterno.

Sul versante interno è infatti svanita la differenza tra il comma 1 e il comma 2, pur diversamente sanzionati, giacché il fatto di avvalersi di un infrasedicenne per mendicare integra il reato di cui al comma 1 e, in forma aggravata, il reato di cui al comma 2. La diversità dovrebbe consistere nel contesto, che nel comma 2 si colora in senso imprenditoriale, sebbene – come si dirà – questa connotazione risulti fortemente attenuata dalla menzione delle condotte induttive. Ovviamente, a causa della sua estrema genericità a nessuno verrebbe in mente di indicare il dolo specifico di profitto, menzionato solo nel comma 2, come elemento differenziale; mentre sarebbe stato assai opportuno che ai redattori della norma venisse in mente di equiparare alla minore età e alla non imputabilità i casi di grave disabilità fisica ⁴.

Sul versante esterno, la previsione dell'uso di violenza o minaccia avvicina l'art. 600-*octies*, comma 2, al reato di riduzione in servitù *ex* art. 600, affidando la loro distinzione al requisito della continuatività dello stato di soggezione ⁵, assai difficilmente misurabile rispetto a un minore di età. Neppure si trascuri che l'autonomia dei reati previsti nei due commi dell'art. 600-*octies* fa sì che la previsione del comma 2 sia in grado di concorrere, nel caso di violenza o minaccia, con il reato di cui all'art. 416, così aprendo ingovernabili scenari sanzionatori.

Il problema più delicato riguarda però la fattispecie base del comma 2 e, in particolare, l'inserimento dell'induzione all'accattonaggio svolta su adulti in assenza di violenza o minaccia e, dunque, in piena libertà e consapevolezza. La condotta di induzione invero non condivide la natura imprenditoriale delle altre che la seguono, poiché si realizza all'interno di un rapporto interpersonale, laddove organizzazione, sfruttamento e favoreggiamento ne prescindono. In sostanza, considerando anche la varietà delle situazioni qualificabili come mendicizia, ogni condotta realizzata tra amici, conoscenti o componenti di uno stesso gruppo e mirata a indurre altrui atti di accattonaggio, magari saltuari, dovrebbe configurare il reato in esame, a nulla potendo valere il requisito del dolo di profitto.

L'incriminazione di una condotta finalizzata a sollecitare la commissione di un fatto lecito, da parte di un adulto libero e consapevole, costituisce però un'evenienza assai rara nel nostro ordinamento giuridico: per trovare modelli corrispondenti, occorre ricorrere alla prostituzione e all'istigazione al suicidio. Ma davvero è possibile concepire

⁴ Per questa notazione R. BARTOLI-M. PELISSERO-S. SEMINARA, *Diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2024³, p. 140.

⁵ Da ult. Cass., sez. V, 17 febbraio 2022, n. 5733.

una politica di contrasto all'accattonaggio attraverso una disciplina che lo equipara alla prostituzione e al suicidio?

3. La nozione di accattonaggio.

Precisiamo subito che tra accattonaggio e mendicizia non sussiste nessuna differenza concettuale, come dimostra già l'art. 600-*octies*, che nella rubrica menziona l'accattonaggio e nel comma 1 punisce il fatto di «chiunque si avvale per mendicare»: in sostanza, l'accattonaggio è il sostantivo e mendicare è il correlativo verbo⁶. Al di là della loro capacità evocativa nel linguaggio comune, che – peraltro in conformità a una risalente tradizione storica e giuridica – tende a costruire la nozione di mendicante e accattono più sulla persona che sulla condotta –, entrambi i termini compaiono nella fattispecie normativa senza specificazioni relative all'abitudine della condotta, sicché dovrebbe trattarsi di un reato istantaneo.

Cosa significhi “mendicare” è presto detto: è la condotta di chi, con qualsiasi modalità, chiede soldi o doni a persone indeterminate in luogo pubblico o aperto al pubblico. Non si pensi a scenari necessariamente drammatici: può certamente darsi il caso del soggetto costretto a mendicare dal proprio stato di assoluta indigenza, ma è possibile pure che non sia in gioco la sua sopravvivenza (il dramma eventualmente potrebbe riferirsi alle cause per le quali il soggetto vive per strada) o che si tratti di una tradizione culturale o di una scelta ideologica anti-sistema (è il caso, rispettivamente, dei rom e dei c.d. *punkabestia*); né si trascuri la possibilità di qualificare come mendicizia il c.d. *busking*, cioè l'esibizione di abilità offerta ai passanti sulla pubblica via per ricevere un obolo.

Dinanzi a questa ampiezza di situazioni, si tratta di riflettere sull'accostamento dell'induzione all'accattonaggio all'istigazione al suicidio e all'induzione alla prostituzione. Non è necessario in questa sede approfondire le ultime due tematiche, oggetto di un noto e vivace dibattito in ordine alla loro punibilità; concentriamo l'attenzione sull'accattonaggio, prima fornendone una breve ricostruzione sul piano normativo e poi guardando agli interventi della Corte costituzionale⁷.

Sul piano normativo, il codice penale del 1889, conformandosi alla tradizione preunitaria, sanzionava con l'arresto nell'art. 453 la mendicizia da parte della persona abile al lavoro e anche di quella inabile al lavoro, ove non avesse adempiuto alle

⁶ Nel testo originario del vigente codice penale, gli artt. 670 e 671 erano rispettivamente rubricati come «Mendicizia» e «Impiego di minori nell'accattonaggio», ma nella descrizione dei relativi fatti si utilizzava il verbo “mendicare”. Nel senso che il termine “accattonaggio” presenti una natura «dialettale-gergale» e risulti «molto più denso di connotazioni socio-economiche» F. CURI, *Il reato di accattonaggio: “a volte ritonano”*, in *Dir. pen. cont.*, 21-1-2019, p. 10; interessanti notazioni storiche sui due termini sono in A. COSEDDU, *Mendicizia*, in *Dig. disc. pen.*, 1993, VII, p. 601 s. In favore della valenza sinonimica si esprime D. SCIUTTERI, *La repressione penale della mendicizia, tra solidarietà e multiculturalismo*, in *Arch. pen.*, 2022, n. 1, p. 35.

⁷ Oltre gli Autori citati nella nota precedente vd. L. FERLA, *Art. 600-*octies**, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di G. Forti-S. Riondato-S. Seminara, Milano, Wolters Kluwer, 2024⁷, p. 2354 ss.; M. MIEDICO, *Art. 600-*octies**, in *Codice penale commentato*, a cura di E. Dolcini-G.L. Gatta, Milano, Wolters Kluwer, 2021⁵, p. 1581 ss.

prescrizioni di legge ⁸; l'art. 454 puniva più gravemente la mendicizia «in modo minaccioso, vessatorio o ripugnante» e l'art. 456 sanzionava infine chi permetteva che il minore infraquattordicenne, affidato alla sua potestà, custodia o vigilanza, mendicasse o che altri se ne avvallesse per mendicare.

Il codice del 1930 si manteneva nel solco di tale disciplina: l'art. 670 puniva il fatto di mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico, nel capoverso aggravando la pena «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»; l'art. 671 sanzionava l'«impiego di minori nell'accattonaggio» con una formula assai prossima a quella del testo previgente.

L'affinità delle previsioni dimostra una continuità della politica criminale. La Relazione dell'on. Zanardelli sul Progetto presentato alla Camera dei Deputati il 22 novembre 1887 osservava nel n. CLXXXVIII che nella mendicizia «l'ozio non solo costituisce un fatto concreto e risultante da estremi determinati e costanti, ma riesce colpevole e dannoso, sia per le abiette abitudini che ingenera, sia perché la mendicizia riesce molesta insidiatrice della tranquillità pubblica e della proprietà privata». Il passo è davvero straordinario nella sua sintesi, recando dentro di sé tutti gli argomenti contrari alla mendicizia: da un lato la fonte di essa – cioè l'ozio, consentito ai benestanti ma precluso ai poveri –, dall'altro l'effetto, consistente nella minaccia per l'ordine pubblico e il patrimonio. Facendo leva su un assetto ordinamentale che sul piano delle misure di prevenzione aveva già eretto gli oziosi e i vagabondi a destinatari primari, al pari dei briganti ⁹, l'ozio si confonde con la mendicizia e gli oziosi e i mendicanti diventano nemici sociali: «per la malvagità ed i pericoli – prosegue la Relazione nel commento all'art. 453 – che vanno congiunti ad una delle più tristi piaghe sociali, devono essere penalmente colpiti quegli uomini sani e robusti, i quali, agli onesti guadagni dell'onorato lavoro utile alla produzione sociale, preferiscono l'ozio infingardo che fa loro perdere ogni dignità personale ed ogni delicato pudore, e, con spettacolo indegno di un paese civile, rendono ben comodo fomite de' proprii vizii la pubblica pietà» ¹⁰.

⁸ L'art. 453 cpv. escludeva rilievo al «fatto che il colpevole mendichi col pretesto o con la simulazione di rendere servizi alle persone o di smerciare oggetti»; la mancata riproposizione di questa specificazione nel codice del 1930 dimostra come in questo sia stata accolta la nozione più ampia di mendicizia.

⁹ La legge c.d. Pica del 15 agosto 1863, n. 1409, mentre introduceva lo stato di guerra nelle province meridionali infestate dal brigantaggio, prevedeva il domicilio coatto per gli oziosi, i vagabondi e le «persone sospette», così introducendo nell'ordinamento giuridico italiano misure di polizia *praeter delictum* che avrebbero dimostrato una straordinaria vitalità. Per la dottrina del tempo si rinvia all'imponente ricerca di E. FLORIAN-G. CAVAGLIERI, *I vagabondi*, Torino, Bocca, 1897 e 1900, I e II; nella dottrina contemporanea, per tutti, A. MARTINI, *Essere pericolosi*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 81 ss.; D. PETRINI, *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in *Storia d'Italia, Annali 12, La criminalità*, Torino, Einaudi, 1997, p. 893 ss.

¹⁰ Parole simili sono in V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, 1923², Torino, Utet, IX, p. 163 s.: «È evidente che la libertà di mendicare, in uno Stato civile, e che tale vuol apparire, non può essere riconosciuta. Lo sfruttamento dell'altrui carità col mezzo dell'accatto, se è particolarmente odioso e dannoso quando avviene da parte di chi può lavorare, è pure ingiustificato da parte degli inabili al lavoro». L'Autore individua tre fondamenti per la repressione: «lo sconcio dell'accattonaggio (...) può essere giudicato, specialmente dagli stranieri, come un indizio d'insufficienti provvidenze sociali e quindi di civiltà arretrata»;

Potrebbe dirsi che, in una società protocapitalistica come quella italiana di fine '800, la mendicizia era intesa come "renitenza" all'obbligo di prestare attività lavorativa; in questo senso, le misure preventive adottate nei confronti degli oziosi e dei vagabondi miravano a riconvertire i "dissidenti" in lavoratori, mentre l'accattonaggio era qualificato come reato perché costituiva l'evoluzione dell'oziosità e del vagabondaggio, rappresentandosi al tempo stesso come un'alternativa al lavoro nelle fabbriche.

Il fascismo mantiene questa impostazione, sebbene ora giustificata dall'idea della potenza dello Stato e dell'obbligo di ciascuno di contribuirvi ¹¹. Solo viene eliminata, nel nuovo art. 670, la distinzione tra abili e inabili al lavoro, rinviandosi sul punto agli artt. 154 s. del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (t.u.l.p.s., r.d. 18 giugno 1931, n. 773).

In sostanza, una tradizione secolare ci consegna una visione dell'accattonaggio come stadio propedeutico al compimento di reati di minaccia, violenza privata o estorsione, se non addirittura furto o rapina. Potrebbe replicarsi che nessuna ragione consente di sanzionare una condotta consistente nella semplice richiesta di denaro: giacché la mendicizia appunto in questo consiste, nel chiedere un obolo di solidarietà a persone indeterminate, libere di accogliere o respingere la richiesta.

4. Il reato di accattonaggio dinanzi alla Corte costituzionale.

Lo studio sui rapporti tra accattonaggio e diritto penale ci ha condotto dinanzi a un miserabile capitolo della storia: miserabile perché concernente fatti di miseria e soprattutto perché caratterizzato da risposte sanzionatorie intrinseche della miseria morale di un diritto penale classista.

Quanto a lungo sia durato questo diritto penale classista – e, si potrebbe aggiungere, ossessivamente preoccupato di tutelare a ogni costo la proprietà privata da nemici attuali e potenziali –, lo dimostrano i non pochi interventi della Corte costituzionale sul tema che ci occupa.

Il primo risale alla pronuncia 21 novembre 1959, n. 51, che trae origine da una supposta incompatibilità dell'art. 670 c.p. con l'art. 38, comma 5, Cost., che sancisce la libertà dell'assistenza privata. La dichiarazione di infondatezza della questione si comprende, ma con l'odierna sensibilità appare eccessivamente rigida l'affermazione della Corte secondo cui «la norma contenuta nell'art. 670 c.p., anche nella forma aggravata di accattonaggio vessatorio, tutela soltanto il bene giuridico della tranquillità

«il danno economico generale, che proviene dalla sottrazione al lavoro delle forze di coloro che, non essendo invalidi, preferiscano vivere parassitariamente»; «la mendicizia è, per sua natura, l'immonda sorella della delinquenza e del vizio, così che il lasciarla prosperare costituirebbe evidentemente un grave pericolo per la sicurezza pubblica genericamente considerata».

¹¹ Vd., infatti, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice del 1930*, Torino, Utet, 1939, IX pt. II, p. 266 s., che con pochissime variazioni lessicali ripropone i passi citati nella nota precedente, aggiungendo solo che «anche sotto l'aspetto demografico la mendicizia è causa dannosa, perché abbrutisce e deprava chi la esercita, e nuoce quindi al decoro e alla forza della razza».

pubblica, con qualche riflesso sull'ordine pubblico». Verrebbe da dire che assai male, in quell'occasione, fu impiegata la nozione di bene giuridico.

Il secondo intervento consiste in un *obiter dictum*, riferito a una questione sollevata in riferimento al reato di «Possesso ingiustificato di valori» sanzionato dall'art. 708 c.p., che a quel tempo caratterizzava le condizioni personali dell'agente richiamando l'art. 707, che tra l'altro menzionava il condannato per mendicizia. In tale occasione, la sentenza 19 luglio 1968, n. 110, rileva «la diversa *ratio* delle relative norme repressive (artt. 670 c.p. e 156 t.u.l.p.s.) dirette prevalentemente a evitare molestie e coercizioni», affermandone l'estraneità alla tutela apprestata dall'art. 708 c.p. in quanto proiettate, più che sulla pubblica tranquillità, sulla libertà individuale.

Nello stesso senso si esprime, questa volta in riferimento all'art. 156 t.u.l.p.s.¹², la sentenza 2 febbraio 1972, n. 12, che dichiara la legittimità della norma evocando, «oltre all'interesse generale al mantenimento dell'ordine pubblico, quello (...) di preservare i cittadini dalle molestie, dalle velate e fastidiose coercizioni (che potrebbero eventualmente pregiudicare anche il diritto a non rivelare le proprie convinzioni), e talvolta anche dalle frodi verificabili attraverso le raccolte stesse».

È una stagione, questa, in cui la Corte costituzionale limita il proprio spazio operativo alle norme immediatamente lesive dei principi costituzionali, altrimenti ritenendo – afferma la sentenza appena citata – che, «a parte ogni considerazione circa il carattere direttamente precettivo dell'art. 2 allorché richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà, ed anche ad ammettere che fra questi rientri anche quello di promuovere o sollecitare l'altrui concorso in attività di carattere solidaristico, non può competere ad altri che non sia il legislatore lo stabilire i modi ed i limiti dell'adempimento stesso». Appare quasi futile la notazione che le norme oggetto di giudizio sono il più delle volte quelle emanate sotto il fascismo e che il rinvio alle determinazioni future del legislatore assume il valore di una rinuncia all'esercizio di un sindacato sulle leggi.

Ancora una manifestazione di tale atteggiamento si rinviene nella sentenza 7 maggio 1975, n. 102, che trae origine da un'acuta ordinanza di rimessione, che muove dal rifiuto di ribaltare il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. in una «obbligatorietà del lavoro, rendendolo coercibile nei riguardi di coloro che lo rifiutano per una personale "visione del mondo", espressione di un atteggiamento ideologico di libero dissenso verso i criteri di vita dominanti nella società nella quale sono inseriti». Il giudice rimettente aggiungeva che, rispetto all'art. 670 c.p., «sarebbe da escludersi tanto il danno patrimoniale quanto il pericolo per la pubblica tranquillità, risolvendosi al massimo la richiesta del questuante in un eventuale senso di disagio per colui al quale la richiesta sia indirizzata senza che ciò rappresenti turbativa per la stessa tranquillità pubblica».

Come si vede, si tratta di argomentazioni intelligenti e sensibili, che però non fanno breccia nel conservatorismo della Corte costituzionale di quel tempo, ancora

¹² L'art. 156 t.u.l.p.s. subordinava le raccolte di fondi o di oggetti, le collette e le questue, alla licenza del questore, che poteva essere concessa solo in presenza di «scopo patriottico o scientifico ovvero di beneficenza o di sollievo da pubblici infortuni». Sulla norma la Corte si era già pronunciata, sempre rigettando le questioni di illegittimità, con la sentenza 26 gennaio 1957, n. 2 e le ordinanze 1° dicembre 1958, n. 68 e 21 novembre 1959, n. 54.

attestata sull'idea che i diritti inviolabili dell'uomo possano conoscere «restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale», giacché «diventerebbero illusori per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dall'ambito della legge, della civile regolamentazione, del costume corrente, per cui tali diritti debbono venir temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza». La decisione si limita ad accogliere un'altra questione congiuntamente esaminata, ammettendo la configurabilità dell'art. 54 c.p. in favore di «colui che, fisicamente debilitato e privo di chi debba per legge provvedere ai suoi bisogni essenziali, si induca alla mendicizia per non essere stato messo in condizione di non poter tempestivamente e validamente usufruire di quell'assistenza pubblica alla quale avrebbe diritto». È inutile indugiare su tale ripiego, incapace di presentarsi anche come un'astuzia della ragione poiché, al contrario, chiaramente ribadisce la validità generale dell'assetto sanzionatorio in vigore ¹³.

Occorre attendere, per una svolta, altri vent'anni. La sentenza 28 dicembre 1995, n. 519, afferma l'illegittimità dell'art. 670, comma 1, c.p. alla luce di un mutato atteggiamento della coscienza sociale nei confronti del fenomeno in esame, dal quale discende che «la figura criminosa della mendicizia non invasiva appare costituzionalmente illegittima alla luce del canone della ragionevolezza, non potendosi ritenere in alcun modo necessitato il ricorso alla regola penale. Né la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica, "con qualche riflesso sull'ordine pubblico" (sentenza n. 51 del 1959), può dirsi invero seriamente posta in pericolo dalla mera mendicizia che si risolve in una semplice richiesta di aiuto».

Sulla scia di queste poche ma essenziali parole l'art. 18, legge 25 giugno 1999, n. 205, avrebbe abrogato l'art. 670 c.p. nella sua interezza.

5. Conclusioni.

La vicenda che si sta narrando non ha però un lieto fine. A distanza di dieci anni l'art. 3, comma 19, lett. d), legge 15 luglio 2009, n. 94, ha cancellato l'art. 671 solo per ricollocarlo, come delitto e non più come contravvenzione, nel nuovo art. 600-*octies*; l'art. 21-*quater*, comma 1, introdotto dalla legge n. 132 del 2018 in sede di conversione del d.l. n. 113 del 2018, ha poi provveduto a recuperare il previgente art. 670 comma 2, questa volta mantenendolo come contravvenzione, all'interno del nuovo art. 669-*bis* c.p.

Affinché la storia finora riferita acquisti una perfetta circolarità, dunque, manca ancora solo un ultimo passo, costituito dalla restaurazione del reato di accattonaggio; per il momento, abbiamo nell'art. 600-*octies* una norma che sanziona l'induzione all'accattonaggio anche di adulti liberi e consapevoli, così da qualificare la mendicizia nel senso più negativo, al pari della prostituzione e del suicidio.

Ha senso qui parlare di una nuova manifestazione di paternalismo del diritto penale?

¹³ Sull'applicabilità dell'art. 54 c.p. nei casi di accattonaggio la giurisprudenza ha assunto sempre posizioni assai restrittive: da ult. Cass., sez. I, 1° marzo 2022, n. 7140.

La risposta richiede un approfondimento non consentito in questa sede. Ci limitiamo a osservare che l'ammissibilità di forme di paternalismo indiretto – nelle quali, cioè, la minaccia di pena si indirizza verso un terzo, al fine di impedirgli condotte ritenute dannose nei confronti di chi vi abbia consentito – risulta direttamente condizionata dal bisogno di tutela di un soggetto che si presume debole: ciò che fornisce pieno fondamento alle norme poste a protezione dei minori e, in misura più disputabile, a fatti esistenzialmente complessi e invasivi, posti in essere da adulti dietro compenso, come la maternità surrogata e la prostituzione ¹⁴. Assolutamente diverse sono le motivazioni relative al divieto di morte assistita, mentre nessun dubbio dovrebbe sorgere in merito alla vendita di organi.

Non è facile rinvenire un punto di incontro tra il liberismo di quanti rivendicano il diritto di ciascuno di disporre in qualsiasi modo del proprio corpo e il solidarismo insito in incriminazioni che, allo scopo di tutelare i più deboli e i più fragili, assumono inevitabilmente tinte paternalistiche. Certo è, comunque, che mai nessun afflato solidaristico potrà sorreggere una disapprovazione della mendicizia, spinta fino al punto di sanzionare l'induzione.

La mendicizia non offende alcun bene meritevole di tutela penale. È possibile che un benpensante possa rilevare la sgradevolezza del fatto o dello spettacolo offerto da chi chiede denaro o cibo sulla pubblica via, ma l'accattonaggio non invasivo, praticato da soggetti adulti liberi e consapevoli, non può costituire reato. La solidarietà che si manifesta nell'offrire denaro o cibo a chi ne ha bisogno rappresenta un dovere la cui inderogabilità è oggi rimessa alla coscienza del singolo; a nessuno dovrebbe però essere consentito di invocare sanzioni penali per contrastare il fenomeno ¹⁵.

6. Postilla.

Si è più volte e da più parti osservato che il d.l. n. 48 del 2025 ha un contenuto ispirato da "cattiveria", perché indirizza la sua volontà punitiva nei confronti delle categorie più deboli o emarginate; accusa, questa, che peraltro acquista una luce ancora più vivida se come contrappunto si pensi alla legge 9 agosto 2024, n. 114, che, abrogando il reato di abuso di ufficio e modificando il reato di traffico di influenze, ha usato un trattamento opposto in favore di altre categorie.

Stiamo vivendo tempi caratterizzati da profonde discriminazioni, che conferiscono al diritto penale un volto talora mite e talaltra feroce. Anche guardando ad altri recenti e scombinate interventi del legislatore, non va però trascurato il sospetto che

¹⁴ In tema di prostituzione Corte cost., 7 giugno 2019, n. 141 e 20 dicembre 2019, n. 278; nonché Corte Edu, sez. V, 25 luglio 2024, n. 63664/19, M.A. e altri v. Francia. Sul divieto di maternità surrogata Corte cost., 18 dicembre 2017, n. 272.

¹⁵ In argomento Corte Edu, sez. III, 19 gennaio 2021, n. 14065/15, Lacatus v. Svizzera, che afferma la natura sproporzionata della sanzione pecuniaria, convertita in sanzione detentiva, inflitta a una donna di etnia Rom, analfabeta e indigente, che aveva praticato l'accattonaggio, ravvisando una violazione del diritto alla dignità umana e al rispetto della vita privata di cui all'art. 8 Cedu.

7-8/2025

l'inserimento della condotta induttiva nell'art. 600-*octies* non sia frutto di un'esasperazione repressiva, ma risulti dovuto solo all'inconsapevolezza e all'incompetenza di chi quella norma ha redatto, magari pensando di richiamarsi al testo dell'art. 600-*bis* c.p. e confondendo l'induzione con il reclutamento.

Fosse vero, non si tratterebbe però di un motivo di conforto.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**