

CARLO LONGARI

Ricercatore di Diritto penale – Università degli studi di Roma Tor Vergata

Modifiche in tema di accattonaggio

Amendments to the criminal offence of vagrancy

L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELL'ACCATTONAGGIO

L'art. 16, d.l. n. 48/2025 (c.d. Decreto Sicurezza) ha modificato in maniera significativa l'art. 600-*octies* c.p. (ora denominata «Impiego di minori nell'accattonaggio. Organizzazione e favoreggiamento dell'accattonaggio. Induzione e costrizione all'accattonaggio»). La riforma – come meglio si dirà in seguito – ne amplia l'ambito di applicazione e ne inasprisce le pene, perseguendo l'obiettivo dichiarato di contrastare con maggior vigore le forme organizzate e coercitive di accattonaggio, specie a danno di minori, e di assicurare maggior decoro e sicurezza negli spazi urbani¹.

Al fine di comprendere appieno la portata delle modifiche legislative in esame, conviene ripercorrere – senza eccessive pretese di esaustività – l'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha interessato il reato di accattonaggio.

Lungi dal costituire un fenomeno di recente emersione, la mendicizia rappresenta una pratica da sempre presente nelle società occidentali, seppur riconducibile a fattori diacronicamente eterogenei². Inteso come sollecitazione dell'altrui carità per sopperire ai bisogni elementari, ben presto l'accattonaggio è stato percepito come potenziale fattore di disordine sociale, generando l'antica e perdurante assimilazione tra mendicizia e devianza³.

Conformandosi agli insegnamenti della tradizione preunitaria⁴, il codice penale del 1889 sanzionava la mendicizia da parte della persona abile al lavoro e di quella inabile (*ex art.* 453 c.p.), puniva in maniera più grave le medesime condotte ove poste in essere «in modo minaccioso, vessatorio o ripugnante» (art. 454 c.p.) e, infine, sanzionava chi permetteva che il minore infraquattordicenne, affidato alla sua potestà, custodia o vigilanza, mendicasse o che altri se ne avvalesse per mendicare (art. 456 c.p.)⁵.

Nel solco di tale disciplina, il codice Rocco dedicava alla mendicizia non invasiva l'art. 670, comma 1 (arresto fino a tre mesi) e un aggravamento di pena nel caso in cui il fatto fosse stato commesso «in modo ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà» (art. 670, comma 2, c.p.), mentre, all'art. 671 c.p., incriminava le condotte di «impiego di minori nell'accattonaggio», con una formula assai prossima a quella del testo previgente.

L'intero assetto normativo delineato dal legislatore del 1930 risultava, tuttavia, stridente con i principi

¹ Sul tema, v. S. Lonati-C. Melzi d'Eril, *Il decreto-legge sicurezza (n. 48/2025): autoritratto involontario di una politica di oppressione*, in www.sistemapenale.it, 11 giugno 2025.

² S. Panagia, *Mendicizia (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p. 97 ss.; E. Balocchi, *Mendicizia vecchia e nuova*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3079.

³ N. Colaianni, *Mendicizia e solidarietà*, in *Foro it.*, 1996, c. 1151; G. Flora, *Al vaglio della Corte Costituzionale il reato di mendicizia*, in *Dir. pen. proc.*, 1996, 5, p. 571; L. Pepino, *Guerra alla povertà o guerra ai poveri?*, in *Questione giustizia*, 2011, 3-4, p. 290.

⁴ In merito, v. A. Simoni, *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana*, in *Polis*, 2000, 3, p. 272.

⁵ 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. [...] Per la malvagità e i pericoli che vanno congiunti ad una delle più tristi piaghe sociali, devono esser 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 e ogni delicato pudore, e, con spettacolo indegno di un paese civile, rendono ben comodo fornire de' i propri vizi la pubblica pietà».

consacrati dalla Carta costituzionale. L'assoluta intransigenza nei confronti del fenomeno dell'accattonaggio si giustificava, infatti, non tanto sulla repressione di un fatto materiale obiettivamente antiggiuridico, quanto di una condotta di vita dissonante e percepita come pericolosa, dando così vita a una tipizzazione soggettiva tipica del c.d. diritto penale d'autore⁶.

In particolare, plurime e complesse risultano le vicende legate alla contravvenzione di cui all'art. 670 c.p. Numerose istanze di riconsiderazione hanno, infatti, determinato una lunga scia di questioni dialettiche sovrapposte (e non sempre immediatamente distinguibili), il cui *fil rouge* è individuabile nel principio solidaristico ex art. 2 Cost., invocato quale parametro di costituzionalità ed evocato (direttamente e non) in tutte le diverse sfaccettature⁷.

Se, in un primo momento, la Corte aveva escluso l'illegittimità della fattispecie, rilevando che «la libertà di prestare assistenza in forme private e ad iniziativa privata non comprende in alcun modo la libertà di accattonaggio»⁸; in un secondo arresto del 1975 la Consulta andava a limitare sensibilmente la portata della norma incriminatrice, sostenendo la non punibilità ai sensi dell'art. 54 c.p. di chi, debilitato e privo di coloro i quali, per legge, dovrebbero provvedere ai suoi bisogni essenziali, si determini – per non aver potuto usufruire dell'assistenza pubblica – alla mendicizia⁹.

Infine, nel 1995, la Corte è giunta a dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 670 c.p. per contrasto con il principio di colpevolezza, in quanto «[...] L'ipotesi della mendicizia non invasiva integra una figura di reato scarsamente perseguita in concreto, mentre nella vita quotidiana, specie nelle città più ricche, non è raro il caso di coloro che senza arrecare alcun disturbo, domandino compostamente, se non con evidente imbarazzo, un aiuto ai passanti. Di qui, il disagio degli organi statali preposti alla repressione di questo e altri reati consimili chiaramente avvertito e, talora, apertamente manifestato che è sintomo, univoco, di un'abnorme utilizzazione dello strumento penale. [...] In questo quadro, 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 (sentenza n. 51 del 1959) può dirsi invero seriamente posta in pericolo

⁶S. Donini, *Il diritto penale di fronte al "nemico"*, in *Cass. pen.*, 2006, 2, p. 735; A. Pagliaro, *"Diritto penale del nemico": una costruzione illogica e pericolosa*, in *Cass. pen.*, 2010, 6, p. 3460 ss.; F. Palazzo, *Nemico-nemici-nemico: una sequenza inquietante per il futuro del diritto penale. Relazione introduttiva*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, 2, p. 698 ss.

⁷Il principio *de quo*, nella dimensione più propriamente giuridica, si riferisce ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. A tale nucleo semantico si affianca, tuttavia, un'altra accezione che, deposto il carattere della doverosità, intende la solidarietà come espressione libera e spontanea della socialità umana, posta in essere singolarmente o in forma associata per il rafforzamento dei legami sociali e il perseguimento del bene comune al di fuori di ogni imposizione normativa. D'altro canto, la solidarietà, doverosamente imposta o liberamente prestata che sia, non emerge solo sul piano orizzontale dei rapporti tra privati ma trova espressione anche in una dimensione più propriamente pubblicistica: la stretta correlazione con il principio di uguaglianza sostanziale, ex art. 3, comma 2 Cost., legittimante il ricorso ad azioni positive volte a rimuovere le disuguaglianze economiche e sociali, assegna alla solidarietà anche una connotazione verticale fondante il doveroso impegno dello Stato per il perseguimento di condizioni di effettiva parità tra i consociati. Sul tema, A. Barbera, *Art. 2*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 50 ss.; per una lettura aggiornata e integrata cfr. D. Borgonovo Re, *I doveri inderogabili di solidarietà*, in D. Florenzano-D. Borgonovo Re-F. Cortese (a cura di), *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 53 ss.; E. Rossi, sub *Art. 2*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, p. 38 ss.; F. Giuffrè, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. Balduzzi-M. Cavino-E. Grosso-J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 42.

⁸C. cost., sent. 21 novembre 1959, n. 51.

⁹C. cost., sent. 7 maggio 1975, n. 102: «Se è pur vero che qualche tendenza giurisprudenziale ha ravvisato sussistere causa di esclusione della punibilità del reato di accattonaggio quando ricorrano le condizioni tipiche volute dall'art. 54 del codice penale, tuttavia ha escluso che lo stato di bisogno possa confondersi con lo stato di necessità. Tale orientamento non può essere accolto nel suo rigido schematismo in ordine a quelle situazioni oggettivi e soggettivo direttamente riferibili, come nella specie, tanto all'art. 4 quanto all'art. 38 della Costituzione e che debbono essere tenute ragionevolmente presenti dall'interprete della norma ai fini di una decisione che non venga a trovarsi in conflitto con quei principi dell'ordinamento costituzionale che consacrano veri e propri diritti primari incompressibili.

Sotto questo profilo ben può rientrare nella sfera di applicazione dell'art. 54 del codice penale il fatto di colui che, fisicamente debilitato e privo di chi per legge debba provvedere ai suoi bisogni essenziali, si induca alla mendicizia per non essere stato messo in condizione di poter tempestivamente e validamente usufruire di quell'assistenza pubblica alla quale avrebbe diritto. Nel caso, il concetto di attualità del pericolo di un danno grave alla persona, quale è quello che può essere determinato da uno stato di bisogno non voluto, si profila come una costante senza soluzione fino a quando non siano rimosse le cause che vi hanno dato luogo».

dalla mera mendicizia che si risolve in una semplice richiesta di aiuto». Valutazione diversa, invece, è stata fatta in relazione al comma 2 dell'art. 670 (che riguardava le ipotesi di mendicizia invasiva), osservando che «Per le forme per cui prende copro, questa disposizione rimane fattispecie idonea a tutelare rilevanti beni giuridici, fra i quali anche lo spontaneo adempimento del dovere di solidarietà, che appare inquinata in tutte quelle ipotesi nelle quali il mendicante faccia impiego di mezzi fraudolenti al fine di “destare l'altrui pietà”»¹⁰.

L'art. 670 c.p. è stato, dunque, successivamente abrogato dall'art. 18, l. n. 205/1999 (c.d. legge di depenalizzazione).

Rimane, invece, oggi vigente l'art. 669-bis c.p. rubricato «Esercizio molesto dell'acattonaggio». Tale norma – di natura contravvenzionale – costituisce una sorte di “riesumazione” circoscritta del vecchio reato di mendicizia di cui all'art. 670, comma 2, c.p. Essa punisce, infatti, chi «pratica l'acattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie, ovvero ricorrendo a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà», con l'arresto sino a 6 mesi e con l'ammenda da euro 3.000,00 a euro 6.000,00¹¹. Si tratta, dunque, di una fattispecie residuale volta a colpire forme particolarmente moleste o ingannevoli di richiesta di elemosina, mantenendo invece priva di disvalore penale la mera mendicizia passiva e pacifica.

In tale contesto, si inserisce l'art. 600-octies c.p., introdotto contestualmente all'abrogazione dell'art. 671 c.p. ad opera della l. n. 94/2009.

Significativamente ascritta tra i reati contro la personalità individuale, la norma presidia il sereno sviluppo della personalità del minore, considerando l'impiego nell'acattonaggio come una forma di asservimento e sfruttamento con ulteriori pericoli derivanti dall'esposizione al degrado ed alla microcriminalità¹².

In particolare, la fattispecie, punitiva – prima della riforma del 2025 – con la reclusione sino a 3 anni, chiunque impiegasse minori degli anni 14 nell'acattonaggio, o comunque persone non imputabili, ovvero chiunque organizzasse l'altrui acattonaggio, se ne avvalsesse o lo favorisse. Era, inoltre, previsto un aggravamento di pena se il fatto era commesso con minaccia o violenza in danno di un minore di anni 14.

Come anticipato, l'art. 16, d.l. n. 48/2025 è intervenuto sul comma 1 dell'art. 600-octies c.p., elevando da 14 a 16 anni l'età del minore il cui utilizzo ai fini di acattonaggio è penalmente sanzionato e prevedendo al contempo un aumento della cornice edittale di riferimento (da uno a cinque anni, in luogo dell'originaria previsione della reclusione fino a tre anni), e ha introdotto un inedito comma 2, incriminante oggi, con la reclusione da 2 a 6 anni, altresì le condotte di *induzione* all'acattonaggio nei seguenti termini: «Chiunque induca un terzo all'acattonaggio, organizzi l'altrui acattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca ai fini di profitto è punito con la reclusione da due a sei anni».

Si prevede, inoltre, una circostanza aggravante ad effetto speciale ove il fatto venga commesso con violenza o minaccia, ovvero nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile¹³.

La *ratio* di tale incriminazione è duplice: da un lato, tutelare la dignità e l'integrità psico-fisica dei minori e incapaci, messi a repentaglio da chi intende sfruttarli per fini illeciti, impedendo loro di partecipare alle ordinarie attività; dall'altro, preservare l'ordine pubblico e il decoro, contrastando un fenomeno percepito come degradante (specie quando “professionale” o esercitato in forma coattiva)¹⁴.

¹⁰ Così, C. cost., sent. 28 dicembre 1995, n. 519.

¹¹ E. Napoletano-E. Di Fiorino, *Il contrasto alle forme di acattonaggio nel Decreto Sicurezza: una prima analisi*, in *Giur. pen. Web*, 2, 2019 (www.giurisprudenzapenale.com); S. Ferrari, *L'acattonaggio alla luce del Decreto Sicurezza*, in www.associazionelaic.it, 6 gennaio 2019.

¹² M. Orlandi, *Impiego di minori nell'acattonaggio*, in *Digesto pen.*, 2013; E. Napoletano-E. Di Fiorino, *Il contrasto alle forme di acattonaggio nel Decreto Sicurezza: una prima analisi*, cit.

¹³ Nella relazione illustrativa si spiega il senso dell'intervento nel dettaglio: «Con l'articolo in esame sono apportate modifiche al delitto previsto dall'articolo 600 octies del codice penale (impiego di minori nell'acattonaggio, organizzazione dell'acattonaggio). In particolare, si prevede che; al comma 1, lett. a): sia punito l'impiego di minori sino a sedici anni (età sino a cui vige l'obbligo scolastico), anziché sino a quattordici anni, e sia innalzata la pena per tale condotta; al comma 1, lett. b): sia introdotta la condotta di induzione all'acattonaggio, che si aggiunge a quelle di avvalersi, permettere, organizzare o favorire l'acattonaggio. Inoltre, se il fatto è commesso con violenza o minaccia o nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile, è prevista un'aggravante ad effetto speciale; al comma 1, lett. c): sia modificata la rubrica dell'articolo, a seguito dell'introduzione della nuova condotta di induzione all'acattonaggio di cui alla lettera b)» (cfr. *Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2355*, p. 21).

¹⁴ Così, C.S.M., *Parere sul d.l., approvato dal Consiglio dei ministri in data 4 aprile 2025*, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario”, pratica 6/PP/2025,

PROFILI STRUTTURALI DELLA NUOVA DISCIPLINA

Come visto, l'odierno intervento novellistico oltre ad aver innalzato l'età del minore il cui utilizzo ai fini di accattonaggio è penalmente sanzionato (da 14 a 16 anni), ha introdotto nel nuovo comma 2 l'incriminazione dell'*induzione* all'accattonaggio, punita assieme a quelle di organizzazione, di avvalimento o, con formula di chiusura, comunque di favoreggiamento ai «fini di profitto»¹⁵, con annesso significativo aumento dei limiti edittali¹⁶.

Di regola, nel linguaggio penalistico il concetto di induzione designa l'atto diretto a orientare la causazione di un'altrui condotta o un vizio dell'altrui volontà¹⁷. Da ciò deriva che l'induzione si compie con l'esecuzione della condotta del terzo, in assenza della quale risulta configurabile a carico dell'induttore solo un tentativo. In sostanza, 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, l'induzione – così come l'istigazione – rappresenta una condotta atipica di concorso, rientrando nel principio generale della non punibilità sancito dall'art. 115, comma 3, c.p. ove essa sia stata accolta, ma il reato non sia stato commesso.

Rispetto alla fattispecie di cui all'art. 600-*octies* c.p., l'atto indotto (ossia mendicare) non è di per sé reato: si punisce l'induzione altrui al compimento di un'attività lecita, ma socialmente "sgradita", in funzione dello sfruttamento del risultato. In questi termini, il legislatore considera evidentemente l'induttore come uno sfruttatore occulto a proprio vantaggio economico. Mutuando le definizioni offerte dalla giurisprudenza di legittimità relativamente alle analoghe figure di reato in tema di lenocinio, il reato potrà ritenersi integrato, dunque, «quando l'agente, con un'opera di persuasione spesso, ma non necessariamente, sottile o subdola, istiga o convince la vittima a svolgere attività di accattonaggio, avvalendosi consapevolmente delle condizioni in cui essa si trova al momento del fatto»¹⁸.

approvata con delibera consiliare del 14 maggio 2025, consultabile al seguente link: www.avcon.csm.it/go/www.cosmag.it/, osserva che: «Quanto alla disposizione del primo comma, va evidenziato come l'introduzione della punibilità dell'impiego nell'accattonaggio di minori di sedici (e non più di quattordici) anni, seppur coerente con la *ratio* ispiratrice dell'incriminazione (proteggere la sana ed equilibrata crescita psico-fisica dei minori, messa a repentaglio da chi intende sfruttarli per fini illeciti, impedendo loro di partecipare alle ordinarie attività dei fanciulli, appare eccentrica rispetto alle altre previsioni del suddetto articolo 600 *octies* c.p., per le quali il rilievo penale era collegato alla situazione di non imputabilità del soggetto "utilizzato", essendo punito l'impiego nell'accattonaggio, oltre che dei soggetti minori degli anni 14, anche di chi fosse "comunque non imputabile". In una visione sistematica degli interventi legislativi in tema di risposta sanzionatoria per condotte che riguardano i minorenni, del resto, deve evidenziarsi che appare distonica la previsione suddetta rispetto a recenti novelle ispirate all'intendimento di "valorizzare i profili di responsabilità di soggetti legalmente minorenni ma sostanzialmente e tendenzialmente sempre più precoci e sviluppati sul piano psico-fisico e comportamentale-relazionale».

Nel senso che l'art. 600-*octies* c.p. tutela, nel quadro dei valori costituzionali, il rispetto dei diritti umani e dei minori, cfr. Cass., sez. I, 14 dicembre 2021, n. 7140, in *CED Cass* n. 282623, secondo cui non è necessario, ai fini della configurabilità del reato, che i minori siano sottoposti a sofferenze o mortificazioni, né assume rilevanza scriminante la connotazione culturale della pratica di chiedere l'elemosina.

¹⁵ Trattandosi di norma a più fattispecie (cumulative), tra loro distinte e costituite da elementi materiali differenti in rapporto alla condotta e all'evento, tali condotte dovrebbero poter concorrere tra loro. In questo senso, sull'analogo art. 600-*bis* c.p., cfr. Cass., sez. III, 14 settembre 2020, n. 27598, in *CED Cass* n. 280088; Cass., sez. III, 24 febbraio 2015, n. 19539, in *CED Cass* n. 263563.

¹⁶ Sul punto, esprime preoccupazione l'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP), *Documento sul d.d.l. n. 1236 (Senato)* recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario", approvato dal Consiglio direttivo dell'AIPDP del 3 ottobre 2024, p. 2: «L'inasprimento delle pene nel delitto di accattonaggio finisce per avere effetti pesanti sui contesti sociali connotati da povertà: se è ragionevole contrastare le condotte di organizzazione dell'altrui accattonaggio, non si può non considerare che i nuovi limiti edittali andranno a colpire anche le condotte dei genitori che permettono che i figli minori di sedici anni mendichino, ossia condotte che si collocano in contesti nei quali la mendicizia è fonte di sostentamento». Nello stesso senso, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, L. Riscicò, *Brevi note su A.C. 1660*, depositate presso le Commissioni riunite I e II Camera dei deputati nel corso dell'attività consultiva sull'originario d.d.l. Atto Camera n. 1660, 20 maggio 2024, secondo la quale «il trattamento sanzionatorio – specie nei casi del riformulato secondo comma dell'art. 600-*octies* cod. pen. – risulta estremamente severo, quasi pari a quello dell'associazione per delinquere e superiore – ad es. – a quello dell'omicidio colposo, della calunnia, dell'istigazione a delinquere e dell'istigazione a pratiche di pedofilia o pedopornografia».

¹⁷ Sulla condotta induttiva, A. Nisco, *La tutela penale dell'integrità psichica*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 108 ss.; D. Piva, *Premesse sull'indagine sull'"induzione"*, Napoli, Jovene, 2013, p. 9 ss.

¹⁸ Cass., sez. III, 19 settembre 2023, n. 44171, in *CED Cass* n. 285289, in tema di violenza sessuale; Cass., sez. III, 27 novembre 2014, n. 5927, in *CED Cass* n. 263468 in tema di induzione alla prostituzione.

Nella versione originaria risalente al 2018, il comma 2 dell'art. 600-*octies* c.p. andava a colmare una lacuna relativa allo sfruttamento organizzato della mendicizia, legata all'evidente difficoltà di dimostrare processualmente la soggezione continuativa della vittima, richiesta dall'art. 600 c.p. (relativa alla riduzione in schiavitù mediante costrizione all'accattonaggio).

La nuova formulazione mirava, dunque, a reprimere l'utilizzo sistematico di soggetti per l'accattonaggio (anche in assenza di violenza o minaccia), con specifico riguardo a contesti organizzativi strutturati in forma imprenditoriale, caratterizzati da una ripartizione funzionale tra organizzatori, sfruttatori e favoreggiatori. In questa prospettiva si giustificava la previsione, in entrambi i commi, della punibilità dell'utilizzo dell'altrui attività di mendicizia: nel comma 1 con riferimento allo sfruttamento di un minore individuato, nel secondo con riguardo a soggetti non identificati nella loro individualità¹⁹.

Ebbene, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 16, d.l. n. 48/2025 il quadro normativo risulta significativamente mutato: il novellato comma 2 dell'art. 600-*octies* c.p. contempla, oggi, l'uso della violenza o minaccia e la minore età della vittima quali circostanze aggravanti ad effetto speciale, delineando così una fattispecie base riferita allo sfruttamento di soggetti adulti che, in assenza di coartazione, abbiano liberamente scelto di mendicare²⁰.

Da tale intervento riformatore derivano due distinti ordini di criticità.

Sul versante prettamente interno, si assiste a un'evidente sovrapposizione tra i due commi della disposizione riformulata, malgrado il diverso trattamento sanzionatorio previsto. L'utilizzo di un minore infrasedicenne per l'accattonaggio configura, infatti, tanto il reato previsto dal comma 1, quanto – in forma aggravata – quello di cui al comma 2²¹. Peraltro, l'aggravante ad effetto speciale di nuovo conio, così come collocata, solleva l'interrogativo circa la sua riferibilità esclusiva alla fattispecie ivi contenuta – a cui accede "topograficamente" – oppure anche a quella delineata nel comma 1 dell'art. 600-*octies* c.p. Quest'ultima opzione, che pare preferibile in ragione della formulazione testuale piuttosto ampia («se il fatto...») potrebbe ridondare anche sul correlato dubbio circa la natura giuridica della stessa: si potrebbe, infatti, sostenere che questa costituisca reato autonomo e non circostanza aggravante, in quanto, in caso contrario, si configurerebbe un'aggravante dell'aggravante (tesi evidentemente impraticabile)²².

Sul versante esterno, invece, la previsione dell'uso di violenza o minaccia avvicina sensibilmente l'art. 600-*octies*, comma 2, c.p. al delitto di riduzione in servitù di cui all'art. 600 c.p., affidando il ruolo di *discrimen* tra le due fattispecie al requisito della continuatività dello stato di soggezione²³, concetto di per sé non agevolmente misurabile, soprattutto ove la vittima sia un minore d'età.

Infine, occorre rammentare che la clausola di sussidiarietà espressa originariamente prevista («Salvo che il fatto costituisca più grave reato») esclude l'applicabilità della presente norma incriminatrice ove sia configurabile un fatto tipico più grave, quale – ad esempio – l'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-*bis* c.p.

L'INDUZIONE ALL'ACCATTONAGGIO: I PROFILI PROBLEMATICI

La questione più delicata sollevata dalla nuova formulazione del comma 2 dell'art. 600-*octies* c.p., attiene – sul piano ermeneutico – all'inclusione dell'induzione all'accattonaggio posta in essere in assenza di violenza o minaccia e, dunque, in piena libertà e consapevolezza. La condotta di induzione, di fatto, non condivide la natura *imprenditoriale* delle altre che la seguono nella sequenza normativa, poiché si

¹⁹ Sul tema, R. Bartoli-M. Pelissero-S. Seminara, *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 140.

²⁰ S. Seminara, *Solidarietà e diritto penale. La storia (quasi) circolare del divieto di accattonaggio*, in www.sistemapenale.it, 22 luglio 2025.

²¹ Secondo S. Seminara, *op. cit.*: «La diversità dovrebbe consistere nel contesto, che nel comma 2 si colora in senso imprenditoriale, sebbene questa connotazione risulti fortemente attenuata dalla menzione delle condotte induttive».

²² Sul tema delle circostanze si vedano: G. Pighi, *Circostanze del reato e principio di colpevolezza*, Modena, Università degli Studi di Modena, 1996; S. Ardizzone, *I reati aggravati dall'evento. Profili di teoria generale*, Milano, Giuffrè, 1982; L. Concas, *Circostanze del reato ed elementi specializzanti costitutivi*, in *Arch. pen.*, 1974, I, p. 345 ss.; G. Contento, *Introduzione allo studio delle circostanze del reato*, Napoli, Jovene, 1963; G. De Vero, *Circostanze del reato e commisurazione della pena*, Milano, Giuffrè, 1983; A. Manna, voce *Circostanze del reato*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988; T. Padovani, voce *Circostanze del reato*, in *Digesto disc. pen.*, II, 1988, p. 187 ss.

²³ Cass., sez. V, 17 febbraio 2022, n. 5733, in *CED Cass.* n. 282954.

realizza all'interno di un rapporto interpersonale, laddove invece organizzazione, sfruttamento e favoreggiamento ne prescindono²⁴. In altri termini, considerando anche l'eterogeneità delle situazioni riferibili al fenomeno dell'accattonaggio, ogni condotta realizzata, a titolo esemplificativo, tra amici, conoscenti o componenti di uno stesso gruppo e diretta a indurre altrui atti di mendicizia potrebbe configurare il reato in esame, a nulla potendo valere il dolo di profitto previsto dalla norma che non assurge a rango di parametro selettivo sufficiente.

L'incriminazione di una condotta che si limita a sollecitare l'esercizio di un'attività lecita da parte di un adulto libero e consenziente rappresenta un'evenienza piuttosto atipica nel nostro ordinamento penale. I pochi precedenti comparabili si rinvencono in ambiti ben diversi, come la disciplina della prostituzione e l'istigazione al suicidio. Ci si può dunque legittimamente interrogare se la scelta di assimilare l'accattonaggio a tali fenomeni non implichi un'inedita forma di intervento penalistico di matrice paternalistica.

Sul punto, va osservato che le ipotesi di *paternalismo* penale indiretto, in cui la minaccia sanzionatoria si rivolge a un terzo allo scopo di tutelare un soggetto ritenuto vulnerabile, seppur consenziente, trovano legittimazione solo ove sussista un effettivo bisogno di protezione: ciò giustifica le norme poste a salvaguardia 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 prostituzione²⁵.

A ben vedere, l'accostamento della mendicizia a tali fenomeni appare destituito di fondamento. L'atto di mendicare, infatti, di per sé, non lede alcun bene giuridico penalmente rilevante, anzi, la solidarietà che si esprime nel gesto di offrire denaro o beni di prima necessità a chi versa in condizioni di bisogno rappresenta un dovere civico e morale, il cui adempimento resta affidato alla coscienza individuale. In tale contesto, il ricorso allo strumento penale per reprimere forme di incitamento all'accattonaggio appare non solo eccessivo, ma anche privo di una solida giustificazione costituzionale e sistematica, tradendo forse l'intento di tornare a criminalizzare la mendicizia stessa, così ripristinando scelte punitive da tempo abbandonate²⁶.

Un secondo profilo critico riguarda, poi, la proporzionalità delle pene. A seguito della modifica legislativa e degli inasprimenti apportati al regime sanzionatorio, la condotta di induzione all'accattonaggio è divenuta più grave, a livello edittale, di diversi reati tradizionalmente ritenuti dotati di maggior allarme sociale. È stato, infatti, osservato che la pena di cui all'art. 600-*octies* c.p., come riformato (da 2 a 6 anni, aggravabile sino a 9 anni), è «quasi pari a quella dell'associazione per delinquere e superiore, ad esempio, a quella dell'omicidio colposo, della calunnia, dell'istigazione a delinquere e persino dell'istigazione a pratiche di pedofilia o di pedopornografia»²⁷.

L'esito del raffronto, è evidente, delinea un eccesso punitivo di dubbia ragionevolezza ai sensi degli artt. 3 e 27 Cost.: l'impianto simbolico-repressivo del disegno di legge in commento sembra infatti raggiungere, nel caso dell'art. 600-*octies* c.p., il suo picco emblematico.

CONCLUSIONI

La riforma dell'art. 600-*octies* c.p. si inserisce in un più ampio quadro di interventi normativi volti a rafforzare il controllo pubblico sul degrado urbano e a rafforzare la tutela dei soggetti vulnerabili da

²⁴ In questi termini, S. Seminara, *Solidarietà e diritto penale. La storia (quasi) circolare del divieto di accattonaggio*, cit.

²⁵ In tema di prostituzione, C. cost., sent. 7 giugno 2019, n. 141; C. cost., sent. 20 dicembre 2019, n. 278. Sul divieto di maternità surrogata, C. cost., sent. 18 dicembre 2017, n. 272.

²⁶ In argomento Corte e.d.u., 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. Rispetto al d.l. n. 48/2025, l'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (AIPDP), (*Documento sul d.d.l. n. 1236 (Senato)* recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario") ha espresso preoccupazione proprio per «gli effetti pesanti [della riforma] su contesti sociali connotati da povertà» notando che «i nuovi limiti edittali andranno a colpire anche le condotte dei genitori che permettono ai figli minori di anni sedici di mendicare, ossia condotte che si collocano in contesti nei quali la mendicizia è fonte di sostentamento».

²⁷ L. Risicato, *Brevi note su A.C. 1660*, cit.

forme di sfruttamento. Tale operazione legislativa, per quanto mossa da finalità dichiaratamente condivisibili, presenta tuttavia significativi profili di criticità, che ne mettono in discussione tanto la coerenza sistematica quanto la tenuta costituzionale.

Sotto un primo profilo, la scelta di ampliare l'ambito di applicazione della norma, includendo ora l'induzione all'accattonaggio in assenza di violenza o minaccia, segna una cesura rispetto all'impostazione originaria della disposizione, concepita per colmare un vuoto normativo in relazione allo sfruttamento organizzato e sistemico della mendicizia. La nuova fattispecie, invece, finisce per attrarre nella sfera del penalmente rilevante condotte che, lungi dal costituire forme di coercizione o prevaricazione, si svolgono in ambiti relazionali informali, spesso caratterizzati da legami affettivi o solidaristici. In questo contesto, la qualificazione penalistica dell'induzione – pur accompagnata dal dolo di profitto – rischia di sovrapporsi a dinamiche sociali e comportamentali che, sebbene discutibili sul piano morale o politico, non presentano connotazioni tali da giustificare l'intervento sanzionatorio penale.

Sotto un secondo profilo, la riforma tradisce una torsione del diritto penale in senso marcatamente simbolico e paternalistico. In particolare, l'assimilazione dell'induzione all'accattonaggio ad altri reati storicamente giustificati dalla necessità di protezione di soggetti vulnerabili, come l'istigazione al suicidio o il favoreggiamento della prostituzione, appare forzata e priva di adeguato fondamento. A differenza di tali condotte, infatti, la mendicizia non lede, in sé, alcun bene giuridico penalmente rilevante. Al contrario, essa costituisce, nella sua forma pacifica, l'espressione di un bisogno e l'oggetto di un possibile esercizio di solidarietà privata, il cui riconoscimento trova tutela nei principi costituzionali di cui agli artt. 2 e 3 della Carta fondamentale. In tale ottica, l'induzione al compimento di un atto lecito – per quanto socialmente stigmatizzato – non può giustificare, se non a prezzo di una significativa forzatura del principio di offensività, la previsione di una pena detentiva tanto severa.

Non meno problematico appare, inoltre, il profilo sanzionatorio.

La nuova cornice edittale – che prevede la reclusione da due a sei anni, aggravabile sino a nove – risulta oggettivamente sproporzionata, soprattutto se posta a confronto con la pena prevista per reati ben più gravi sotto il profilo dell'offensività concreta. Tale sproporzione non solo solleva dubbi di compatibilità con i principi di proporzionalità e ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, ma contribuisce altresì ad alimentare una tendenza inflattiva del diritto penale, in aperto contrasto con il principio di *extrema ratio* che dovrebbe governarne l'ambito di operatività.

In definitiva, se l'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di offrire una risposta efficace a fenomeni criminali gravi e radicati, quali lo sfruttamento dei minori e la gestione organizzata dell'accattonaggio a fini di lucro, non può tuttavia condividersi l'opzione legislativa che estende la punibilità a condotte prive di contenuto anti-giuridico sostanziale. L'induzione all'accattonaggio, così come oggi formulata, si presta infatti a una lettura che rischia di legittimare derive punitive fondate su valutazioni meramente moralistiche o, peggio, su logiche di controllo sociale di matrice autoritaria, piuttosto che su una reale esigenza di tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

Alla prova dell'applicazione giurisprudenziale spetterà il compito di contenere gli effetti più distorsivi della norma, attraverso una lettura costituzionalmente orientata che valorizzi il principio di offensività, il canone di proporzionalità e la natura residuale dell'intervento penale. Resta, nondimeno, auspicabile un ripensamento complessivo della disciplina, volto a ricondurla entro confini più rigorosi e rispettosi dei principi fondamentali del diritto penale contemporaneo, affinché la repressione delle forme effettivamente lesive di accattonaggio organizzato non si traduca, paradossalmente, in una criminalizzazione della povertà.