

## IL CONTRASTO ALLE FORME DI ACCATTONAGGIO NEL DECRETO SICUREZZA: UNA PRIMA ANALISI

[Enrico Napoletano, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 2 – ISSN 2499-846X]

**Art. 600-octies c.p. (così modificato dall'art. 21-quinquies L. n. 132/18 “Modifiche alla disciplina sull'accattonaggio”): Impiego di minori nell'accattonaggio. Organizzazione dell'accattonaggio.** — *Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque si avvale per mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, ovvero permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, mendichi, o che altri se ne avvalga per mendicare, è punito con la reclusione fino a tre anni.*  
*Chiunque organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto è punito con la reclusione da uno a tre anni.*

**Art. 669-bis c.p. (così modificato dall'art. 21-quater L. n. 132/18 “Introduzione del delitto di esercizio molesto dell'accattonaggio”): Esercizio molesto dell'accattonaggio.** — *Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque esercita l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà è punito con la pena dell'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000. È sempre disposto il sequestro delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere l'illecito o che ne costituiscono il provento.*

### 1.

In data 3 dicembre 2018 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la Legge di conversione del c.d. decreto sicurezza le cui disposizioni sono entrate in vigore il giorno successivo: si tratta della legge 1° dicembre 2018, n. 132, intitolata “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*”.

Il legislatore, nel confermare il contenuto del decreto legge, ha aggiunto – in sede di conversione – due nuovi reati in materia di contrasto alle forme di accattonaggio.

In particolare, ha fatto ingresso nel codice penale – in ragione dell'introduzione nel decreto sicurezza dell'art. 21-quater – la fattispecie di reato di cui all'art. 669-bis c.p., che sanziona l'esercizio molesto dell'accattonaggio, e – grazie alla modifica dell'art. 21-quinquies del decreto – l'aggiunta di un nuovo comma all'art. 600-octies c.p. volto a sanzionare anche la condotta di colui che “*organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto*”.

### 2.

Si tratta di due fattispecie che si inseriscono in un quadro complessivo di contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina che, il più delle volte, sfocia in forme di accattonaggio stradale che interessa sia i minorenni sia gli adulti.

Ebbene, sul primo versante, l'art. 600-octies era già stato introdotto nel codice penale dall'art. 3 della Legge n. 94/2009 che, in chiave politico-criminale di rafforzamento della

tutela dei soggetti più deboli quali – appunto – i minori, riformula l’originaria fattispecie *contravvenzionale ex art. 671 c.p.* nell’attuale fattispecie *delittuosa*. Il legislatore per arginare il sempre crescente sfruttamento di minori, soprattutto stranieri, sempre più impiegati in attività di elemosina per strada, ha inteso rafforzare l’obiettivo di tutela colpendo, adesso, anche le forme organizzate per lo svolgimento dell’attività di accattonaggio. Il **bene giuridico** protetto dalla fattispecie delittuosa «*oggi non è più rappresentato – come in passato – dalla moralità pubblica o dal pubblico decoro bensì ha ad oggetto la tutela del sano sviluppo della personalità del minore*»<sup>1</sup>.

Sul secondo versante, invece, si è voluto reintrodurre nell’ordinamento il *reato di accattonaggio molesto*: l’art. 670 previgente constatava di due distinte ipotesi criminose. La prima puniva, con la pena dell’arresto fino a tre mesi, «*chiunque mendica in luogo pubblico o aperto al pubblico*» (primo comma); la seconda sanzionava più gravemente, con l’arresto da uno a sei mesi, il fatto «*commesso in modo ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l’altrui pietà*» (secondo comma). Come rilevato dalla nota Sentenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 51 del 1959)<sup>2</sup> l’ipotesi della *mendicità non invasiva* «*integrava una figura di reato ormai 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 mendicità 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 mendicità che si risolve in una semplice richiesta di aiuto*». Altro discorso atteneva, invece, al secondo comma dell’art. 670 che riguardava una serie di figure di *mendicità invasiva*: «*per le forme in cui prende corpo, 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"*».

Dunque, l’essere ridotti in stato di indigenza tale da chiedere aiuto alla collettività attraverso la richiesta di elemosina non possiede, di per sé, disvalore penale; di contro, allorquando la richiesta di aiuto assume modalità tali da voler destare l’altrui pietà simulando uno stato di infermità, in verità non sussistente, o arrecando disturbo o realizzandosi in modo invasivo, allora l’acattonaggio assume rilevanza penale.

Il **bene giuridico** protetto dalla fattispecie contravvenzionale della *mendicità invasiva* è posta a tutela dei beni giuridici della tranquillità e del decoro della civile convivenza con offese che sussisterebbero sia nel caso in cui la mendicità simulata da forme particolari (vessatorie, ripugnanti, petulanti o fraudolente: art. 669-bis) venga commessa da un adulto sia nel caso in cui venga commessa da un minore (in concorso, eventualmente, con il delitto di cui all’art. 600-*octies*). Non vi è, invece, offesa della morale e della tranquillità pubblica quando l’indigente versi in una situazione di bisogno non riconducibile a sua

---

<sup>1</sup> Cfr. in argomento FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, volume II, tomo I, I delitti contro la personale, IV ed., 2017, pag. 144 e ss.

<sup>2</sup> v. Corte Costituzionale, Sentenza 15/12/1995, n. 519 (c.c. 18/10/1995, pubblicata in G.U. 03/01/1996, n. 1), Pres. FERRI, in <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

colpa, risolvendosi la mendicizia in una legittima richiesta di umana solidarieta, volta a far leva sul sentimento della carita.

### 3.

Dunque, poste a confronto le due fattispecie di reato – *contravvenzionale* l'art. 669-bis e *delittuosa* l'art. 600-octies – ne emerge un quadro di tutela assai chiaro: la richiesta di elemosina, in se considerata, non e penalmente rilevante risolvendosi la mendicizia in una legittima richiesta di umana solidarieta, volta a far leva sul sentimento della carita, salvo che non sia commessa – da minori e adulti imputabili – mediante modalita vessatorie o simulando deformita o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà; di contro, e punito pu gravemente, nelle forme delittuose, colui che impiega od organizza per mendicare una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, ovvero ancora sottoposta alla sua autorita, custodia o vigilanza.

### 4.

Quanto ai **soggetti attivi** di reato, occorre distinguere.

#### 4.1.

Nella fattispecie delittuosa di cui all'art. 600-octies siamo in presenza – con riferimento alla prima ipotesi – di un *reato comune*, laddove autore del reato pu essere *chiunque* “si avvalga per mendicare” di un minore di anni quattordici o comunque non imputabile; di un *reato proprio* – con riferimento alla seconda e terza ipotesi, laddove autore del reato pu essere solamente colui che “permette al minore di mendicare” benché rispetto allo stesso riveste una posizione soggettiva qualificata in quanto *titolare di una posizione di supremazia* quale un obbligo di custodia o di vigilanza. Quanto al nuovo ultimo comma introdotto dal decreto sicurezza, parrebbe essersi in presenza di un *reato comune*, laddove autore del reato e *chiunque* “organizza l'altrui accattonaggio”, oppure “se ne avvale” o lo “favorisce per finalita lucrative”. Occorre chiedersi, tuttavia, se con il verbo “organizzare” il legislatore abbia inteso punire solamente quelle mere attivita materiali dirette a pianificare ed eseguire l'attivita di elemosina in strada o se invece abbia inteso fare riferimento ad organizzazioni pu strutturate di sfruttamento dei minori in attivita di mendicizia. A ben vedere, il nuovo ultimo comma parrebbe sanzionare colui che organizza le attivita “altrui” di accattonaggio in concreto, poi, svolte da taluno dei soggetti attivi di cui al comma 1, in cio configurandosi come *fattispecie autonoma di reato*. In tal senso anche la nuova rubrica del delitto cosi novellato: “Impiego di minori nell'accattonaggio. Organizzazione dell'accattonaggio”. Ritenere che tale fattispecie voglia incriminare fenomeni “organizzativi” sarebbe una forzatura interpretativa con non poche disarmonie sul piano sanzionatorio: sarebbe irrazionale sanzionare con la pena della reclusione da uno (1) a tre (3) anni un fenomeno organizzativo che, invece, ai sensi dell'art. 416 c.p., che punisce il delitto di “associazione per delinquere”, verrebbe sanzionato con la reclusione da tre (3) a sette (7) anni e, se finalizzata alla commissione, tra l'altro, del delitto di cui all'art. 600 c.p., che punisce la riduzione in schiavitù per lo svolgimento dell'accattonaggio, la sanzione della reclusione e aumentata da cinque (5) a quindici (15) anni.

#### 4.2.

Quanto alla fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 669-bis c.p., invece, trattasi di un *reato comune* laddove autore del reato pu essere *chiunque*.

### 5.

Quanto alle **condotte incriminatrici** descrittive della fattispecie *delittuosa e contravvenzionale* occorre un ulteriore distinguo.

### 5.1.

Con riferimento alla fattispecie delittuosa descritta al comma 1 dell'art. 600-*octies* sono previste tre diverse condotte criminose:

- la prima, consistente nell'*avvalersi* di un minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, per mendicare, ricomprendendo, altresì, la condotta di colui che induce il minore a chiedere autonomamente l'elemosina o a chiederla in presenza di quest'ultimo al solo scopo di impietosire le persone;
- la seconda, consistente nel *permettere* al minore sottoposto alla propria autorità o custodia o vigilanza di mendicare, e ciò anche in termini di pura tolleranza in assenza di un esplicito consenso;
- la terza, consistente nel *consentire* che altri si avvalgano del minore per mendicare, nel qual caso quest'ultimo risponderà penalmente a titolo di concorso.

Con riferimento, invece, al delitto di organizzazione dell'accattonaggio, la condotta incriminatrice è triplice:

- la prima, consiste nell'*organizzare* l'altrui attività di accattonaggio, ossia nel definire tempi, luoghi e modalità di esecuzione dell'elemosina;
- la seconda, nell'*avvalersi* di una organizzazione per la conduzione di un'attività di accattonaggio;
- la terza, nel *favorire* l'organizzazione delle attività di accattonaggio con la prospettiva di conseguirne un profitto.

Resta irrisolto il tema se l'organizzazione penalmente rilevante riguarda soltanto l'elemosina condotta da adulti che si avvalgono di un minore o rispetto al quale rivestono una posizione di garanzia o se, invece, riguarda anche l'elemosina richiesta autonomamente da minori e da persone con modalità invasive.

### 5.2.

Quanto alla fattispecie contravvenzionale, invece, la condotta incriminatrice della richiesta di elemosina penalmente rilevante diretta a *destare l'altrui pietà* può essere realizzata in forma triplice:

- “*con modalità vessatorie*” ossia attraverso modalità di richiesta di aiuto tale da risolversi in un tormento per il destinatario della carità senza però risolversi in un vero e proprio maltrattamento ma unicamente in un senso di oppressione che travalica il senso etico del soddisfacimento della richiesta caritatevole;
- “*simulando deformità o malattie*” ossia in un'attività diretta a persuadere con l'inganno il destinatario della richiesta caritatevole; trattasi di *condotta a forma vincolata* in quanto, ai fini della configurabilità del reato non è sufficiente una condotta induttiva qualsiasi che comunque provochi di fatto un inganno, ma è necessario che l'induzione sia realizzata mediante le specifiche modalità legislativamente previste: è per questo che assume un ruolo determinante l'esatta interpretazione delle note modali delle «deformità» e delle «malattie». In proposito, la manualistica corrente suole ripetere definizioni un po' stereotipate, che hanno trovato ormai accoglimento anche nella giurisprudenza consolidata. In adesione al concetto di *malattia* accolto nella letteratura medico scientifica, non basta un'alterazione anatomica, occorre che nel soggetto si sviluppi un processo patologico – acuto o cronico, localizzato o diffuso – che determini un'apprezzabile menomazione funzionale dell'organismo; per *deformazione*,

invece, si intende qualsiasi alterazione anatomica che ne turbi la simmetria che cagioni una sensibile modificazione in peggio dei lineamenti corporei. Ciò detto, è penalmente rilevante la falsa rappresentazione di una malattia o di una deformazione idonea a trarre in inganno il destinatario della richiesta caritatevole affinché susciti in lui un senso di pietà tale da assecondare la richiesta;

- “*attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti*” ossia con modalità tali da simulare circostanze inesistenti o la dissimulazione di circostanze esistenti ovvero ancora attraverso un’attività simulatrice sostenuta da parole o argomentazioni atte a far scambiare il falso per il vero in modo da determinare, negli specifici modi della causalità psicologica, l’errore del soggetto passivo.

## 6.

Quanto all’elemento psicologico, sia il delitto sia la contravvenzione richiedono il **dolo generico** e, ai fini della **consumazione** è sufficiente anche solo un episodio di accattonaggio.

Discorso diverso, invece, per la fattispecie delittuosa di nuovo conio, che richiede il **dolo specifico** di organizzare l’altrui attività di accattonaggio per conseguire un *profitto illecito*.

## 7.

Le due fattispecie incriminatrici si aprono con una clausola di riserva «*Salvo che il fatto costituisca più grave reato*». In riferimento ad entrambi i reati esaminati parrebbero porsi problemi di concorso di norme rispetto a fattispecie più gravi e, in particolare, al delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.), al delitto di maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli (art. 572 c.p.) e dell’associazione a delinquere (art. 416 c.p.).