

DASPO urbano e accattonaggio

Le città e gli indesiderati: nuove forme di ostracismo giuridico

di Carlo Ruga Riva (*)

L'Autore esamina criticamente le disposizioni contenute nel D.L. n. 48/2025, le quali comportano un inasprimento della disciplina del c.d. DASPO urbano e del delitto di impiego di minori nell'accattonaggio e di favoreggiamento dello stesso. Emergono poteri rafforzati in capo al Questore in ordine al divieto di accesso a determinati luoghi, la cui inosservanza costituisce reato. Più in generale la novella interviene su di un quadro normativo articolato, nel quale convivono non ben coordinate distinte competenze del Sindaco, del Questore e del Prefetto, tutte convergenti sul comune obbiettivo della sicurezza urbana. Nel complesso la novella presenta vari profili di dubbia legittimità costituzionale in relazione ai principi di non colpevolezza, ragionevolezza e proporzione.

The Author critically examines the provisions contained in Legislative Decree no. 48/2025, which entail a tightening of the discipline of the so-called urban DASPO and the crime of using minors in begging and aiding and abetting the same. Strengthened powers emerge for the Police Commissioner with regard to the prohibition of access to certain places, the non-compliance with which constitutes a crime. More generally, the new law intervenes on an articulated regulatory framework, in which distinct competences of the Mayor, the Police Commissioner and the Prefect coexist not well coordinated, all converging on the common objective of urban security. Overall, the new law presents several profiles of dubious constitutional legitimacy in relation to the principles of presumption of innocence, reasonableness and proportionality.

Art. 13 del D.L. n. 48/2025. L'oggetto dell'intervento normativo

L'art. 13, comma 1, lett. a), D.L. 11 aprile 2025, n. 48, interviene in primo luogo sull'art. 10, D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 aprile 2017, n. 48, in materia di divieto di accesso alle aree delle infrastrutture di trasporto e alle loro pertinenze nonché in materia di flagranza differita, e sull'art. 165 c.p. in materia di sospensione condizionale della pena.

Più precisamente, al comma 2 dell'art. 10, D.L. n. 14/2017, dopo il primo periodo, se ne aggiunge un secondo: "Il questore può disporre il divieto di accesso di cui al primo periodo anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al libro secondo, titoli XII

e XIII, del codice penale, commessi in uno dei luoghi indicati all'articolo 9, comma 1".

In secondo luogo, l'art. 13, comma 1, lett. b), D.L. n. 48/2025 abroga il comma 5 dell'art. 10, D.L. n. 14/2017, il quale prevedeva la mera possibilità (e non l'obbligo) di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'osservanza del divieto di accesso alle aree di trasporto.

In terzo luogo, l'art. 13, comma 2, D.L. n. 48/2025 interviene sull'art. 165 c.p., aggiungendo in fine, il seguente comma: "Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e nelle relative pertinenze, la concessione della sospensione condizionale della pena è comunque subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati".

(*) Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, a procedura di revisione a doppio cieco (*double blind*).

La preesistente (e confermata) disciplina dell'allontanamento degli indesiderati ad opera del Sindaco e il connesso divieto di accesso disposto dal Questore

La nuova disposizione va letta unitamente all'articolato meccanismo già esistente volto ad allontanare soggetti indesiderati da "particolari luoghi" (1), previsto dal comma 1 dell'art. 10; in quel caso si prevede che sia il Sindaco a sanzionare in via amministrativa e ad ordinare l'allontanamento dai luoghi "sensibili" di "chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi" indicati nell'art. 9.

A questa prima fase se ne aggiunge una seconda, eventuale, governata dal Questore, il quale, in caso di reiterazione delle condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2 (ovvero che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle citate aree ed infrastrutture), "qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'articolo 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto".

In sintesi, prima della novella in commento, il Questore non poteva disporre il divieto di accesso di proprio impulso, ma doveva attendere che il Sindaco accertasse ripetute condotte di trasgressione dei vari divieti posti a tutela della accessibilità e fruizione delle aree ed infrastrutture ritenute essenziali per la sicurezza dei cittadini.

I nuovi poteri del Questore

Ora, invece, il Questore può agire direttamente, senza il filtro di previi provvedimenti del Sindaco, e può farlo, stando almeno alla lettera della

disposizione, sulla base di dati fattuali e parametri normativi ben più laschi.

L'ostracismo dell'indesiderato, infatti, può seguire ad una semplice denuncia o condanna, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti, "per alcuno dei delitti contro la persona o contro il patrimonio, di cui al libro secondo, titoli XII e XIII, del codice penale, commessi in uno dei luoghi indicati all'articolo 9, comma 1" (2).

In particolare, oltre alla reiterazione delle condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture, manca nell'ipotesi in commento, a differenza di quanto previsto nell'art. 10, comma 2, primo periodo, il riferimento espresso al possibile pericolo per la sicurezza desumibile dalla condotta tenuta (3).

Tale omissione può spiegarsi con una sorta di presunzione legislativa circa la pericolosità, per il futuro, di persone denunciate o condannate anche in via non definitiva per taluni delitti commessi nell'ambito delle aree e infrastrutture "sensibili"; si tratterebbe però di presunzione assai fragile, specie se rapportata a mere denunce non ancora riscontrate in sede processuale.

In alternativa può argomentarsi nel senso che il rinvio operato dall'art. 10, comma 2, secondo periodo al primo periodo comporti un implicito richiamo anche al requisito del possibile pericolo per la sicurezza (4), che, alla luce della sentenza Corte cost. n. 47/2024, va intesa restrittivamente "nel senso di garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose" (5), e non come mera offesa alla sicurezza urbana nel senso estetizzante del decoro dei luoghi.

La prima interpretazione, a nostro avviso, va respinta, perché si presta a conseguenze irragionevoli, perfino rispetto ai discutibili obbiettivi della riforma: si pensi al caso, tutt'altro che teorico, dell'appartenente alle forze dell'ordine che spari e ferisca o uccida un

(1) Come recita la rubrica dell'art. 9, D.L. n. 14/2017: "Misure a tutela del decoro di particolari luoghi". Si tratta delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze (art. 9, comma 1), nonché, ove specificatamente individuate dai regolamenti di polizia urbana, le "aree urbane su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico" (art. 9, comma 3).

(2) Il rinvio ad interi titoli di reato appare sovrabbondante, sembrando improbabile che nelle stazioni o nelle altre aree e infrastrutture oggetto di speciale tutela possano realizzarsi delitti, ad esempio, di infanticidio o di mutilazioni genitali femminili; altri

delitti (si pensi all'usura o all'insolvenza fraudolenta) non acquistano un maggior disvalore o non sono più frequentemente commissibili nei luoghi menzionati rispetto ad altri, ed anzi vengono di regola realizzati in luoghi non pubblici od aperti al pubblico.

(3) Per questa sottolineatura v. M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in *Sistema penale*, 27 maggio 2024, 10.

(4) Su ordine pubblico e sicurezza v., da ultimo V. Mongillo, *Ordine pubblico e sicurezza nel diritto penale: per un'ecologia concettuale quale viatico da razionalizzazione*, in *Arch. pen.*, 2025, 1, 1 ss.

(5) Corte cost. 25 marzo 2024, n. 47, in questa *Rivista*, 8, 2024, 1029 ss., con nota di d'Errico, *La Consulta salva il Daspo urbano. Criticità di sistema e incongruenze ermeneutiche della sentenza n. 47/2024*; la citazione nel testo si trova nel par. 5 della sentenza.

soggetto che dia in escandescenza e aggredisca lui stesso o taluni fruitori della infrastruttura. In tal caso il poliziotto o carabiniere verrebbe sottoposto a procedimento penale, onde verificare il ricorrere o meno della legittima difesa o dell'uso legittimo delle armi, e dunque il Questore dovrebbe automaticamente impedirgli l'accesso a qualunque area o infrastruttura; lo stesso vale naturalmente nei confronti del comune cittadino che, reagendo ad un furto con strappo in una stazione, ferisse il borseggiatore.

Insomma, è evidente che una valutazione in concreto circa la pericolosità per la sicurezza connessa alla condotta di volta in volta tenuta è necessaria per evitare interpretazioni irragionevoli, specie laddove ci si riferisca a mere denunce anche lontane (fino a cinque anni) rispetto alla data del provvedimento che vieta l'accesso.

V'è da chiedersi, più in generale, se sia legittimo incidere il diritto di circolazione dei cittadini (art. 16 Cost.) in presenza di mere denunce o di condanne non definitive, che vulnerano anche la presunzione di innocenza (art. 27, comma 2, Cost.).

È vero che il principio di non colpevolezza è posto a favore dell'imputato, ovvero del cittadino coinvolto in un processo penale, in un orizzonte di rischio per la libertà personale, mentre qui si tratta di un cittadino destinatario di un divieto di natura amministrativa, che incide sul diritto di circolazione, diritto più comprimibile del primo, divieto che configura una misura di prevenzione personale atipica, secondo la

qualificazione avallata dalla Corte costituzionale, e non una fattispecie penale (6).

Tuttavia, occorre considerare che la violazione del divieto di accesso è sanzionata penalmente, sicché il mero *status* di denunciato/condannato non definitivo è comunque elemento della contravvenzione prevista dall'art. 10, comma 2, ultimo periodo (arresto da sei mesi ad un anno) (7).

La disposizione in commento pone un'altra questione interpretativa: diversamente da quanto previsto dall'art. 10, comma 2 primo periodo, nel secondo periodo non si menziona il potere del Questore di individuare "modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto".

Anche in questo caso esigenze di personalizzazione della misura e di proporzione della reazione statuale portano a ritenere che il Questore debba tenere conto delle esigenze di lavoro, studio, mobilità ecc. del destinatario del divieto di accesso, "recuperabili" attraverso una interpretazione che intenda il rinvio all'art. 10, comma 2, primo periodo, D.L. n. 14/2017 come comprensivo anche di tali esigenze.

Esemplificando: allo studente o al pendolare che nella calca per prendere un autobus o un treno gremito litighi con qualcuno che salta la fila e lo percuota dovrà ragionevolmente garantirsi la possibilità di prendere altri mezzi pubblici per non perdere il lavoro o la carriera scolastica (8).

(6) Corte cost. n. 47/2024, par. 2.

(7) Per un possibile precedente in termini si veda Corte cost. n. 48/1996, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 12-*quinquies*, D.L. n. 306/1992, conv. in L. n. 356/1992, il quale così recitava: "Fuori dei casi previsti dal comma 1 e dagli articoli 648, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, coloro nei cui confronti sono svolte indagini per uno dei delitti previsti dai predetti articoli o dei delitti in materia di contrabbando, o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli articoli... ovvero nei cui confronti si procede per l'applicazione di una misura di prevenzione personale, i quali, anche per interposta persona fisica o giuridica, risultano essere titolari o avere la disponibilità a qualsiasi titolo di denaro, beni o altre utilità di valore sproporzionato al proprio reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, e dei quali non possano giustificare la legittima provenienza, sono puniti con la reclusione da due a quattro anni e il denaro, beni o altre utilità sono confiscati". La Corte cost., con la pronuncia citata, ha precisato che "il naturale sviluppo del principio di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., comporta che dalla condizione di persona sottoposta a procedimento penale non è consentito trarre 'sospetti' o 'presunzioni' di sorta che valgano a qualificare una specifica condotta che il legislatore ritenga meritevole di sanzione penale; ne deriva che il fatto penalmente rilevante deve essere tale a prescindere dalla circostanza che il suo autore sia o meno indagato o imputato in quanto tali condizioni, instabili come ogni 'status' processuale, non legittimano alcun apprezzamento in termini di

disvalore". Rispetto alla sentenza n. 48/1996 può qui accennarsi ad un elemento distintivo: lì lo *status* di indagato era elemento discriminatorio (a parità di condotta il non indagato non era sanzionabile penalmente, a differenza dell'indagato); qui, al contrario, il reato consistente nel divieto di accesso è ugualmente commisibile anche dal non denunciato/condannato non definitivo, limitatamente ai casi in cui sia stato destinatario di sanzioni amministrative reiterate da parte del Sindaco e successivamente per tale ragione sia stato destinatario del provvedimento di divieto di accesso alle aree sensibili da parte del Questore.

Più in generale, prospetta la possibile violazione della riserva di legge e dell'art. 2, Protocollo 4 della Cedu, M. Passione, *Ancora a proposito del decreto-sicurezza (d.l. 11 aprile 2025, n. 48)*, in *Sistema penale*, 16 maggio 2025. Sostiene che la disciplina designata dall'art. 10 sia nel complesso sospettabile di sproporzione, "da valutare sotto il profilo della coerenza del mezzo rispetto allo scopo. Se infatti si intende ricondurre lo scopo alla sicurezza classica, ebbene rispetto a tale scopo il daspo urbano risulta del tutto distonico proprio perché si basa su illeciti punitivi amministrativi...", R. Bartoli, *Le spire del pitone. Questioni di legittimità costituzionale e di sistema in tema di penalità e sicurezza urbana*, in *Sistema penale*, 5, 2025, 86.

(8) In questo caso mancherebbe verosimilmente anche, più radicalmente, il pericolo per la sicurezza, sempre che, secondo quanto suggerito nel testo, lo si voglia valorizzare come requisito implicito della fattispecie. L'esempio dimostra come non solo le disposizioni in esame tendano a reprimere la marginalità sociale, ma rischino se mal gestiti di indurla anche in soggetti socialmente integrati.

La disposizione in commento (il nuovo secondo periodo dell'art. 10, comma 2) risulta mal coordinata con l'art. 10, comma 3, D.L. n. 14/2017, che continua a punire con l'arresto da uno a due anni il trasgressore del divieto di accesso disposto dal Questore ai sensi del primo periodo, laddove cioè il trasgressore sia soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio.

La fattispecie dell'art. 10, comma 3 coincide con quella del nuovo secondo periodo dell'art. 10, comma 2, limitatamente alla parte in cui fa riferimento allo *status* di condannato con sentenza di appello; in tal caso la pena varia (rispettivamente da uno a due anni di arresto anziché da sei mesi ad un anno) nonostante la violazione di precetti sostanzialmente equivalenti (9).

Da ultimo, va ricordato che la disposizione in commento rischia di sovrapporsi ad altro strumento recentemente impiegato da taluni Prefetti, ovvero alle ordinanze *ex art. 2 T.U.L.P.S.* (10), che parimenti hanno imposto divieti di accesso a determinate zone della città a soggetti raggiunti da denunce da parte delle Forze di Polizia per taluni reati contro la persona, il patrimonio e in materia di stupefacenti. Il sistema a tutela della sicurezza urbana si conferma costruito su tre soggetti (Sindaco, Questore e Prefetto (11)), con ruoli e spazi di manovra talvolta interferenti e non ben coordinati.

Lo scopo, oggetto di traiettorie normative diverse, è sempre lo stesso: allontanare l'indesiderato da determinati luoghi, spostandolo in altri, meno visibili e meno frequentati; del resto, come si legge nella relazione al decreto legge in commento, la fattispecie penale è sfacciatamente servente a fini di polizia: "la disposizione introdotta ha il pregio di consentire alle forze di polizia di intervenire immediatamente per 'espellere' dalle suddette aree le persone destinatarie

del divieto di accesso, svolgendo così una funzione di prevenzione di possibili reati che costoro potrebbero ivi commettere" (12).

L'osservanza del divieto di accesso alle aree di trasporto come condizione per la concessione della sospensione condizionale della pena

L'art. 13, comma 1, lett. b), D.L. n. 48/2025 abroga il comma 5 dell'art. 10, D.L. n. 14/2017, il quale prevedeva la mera possibilità (e non l'obbligo) di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'osservanza del divieto di accesso alle aree di trasporto.

Contestualmente, l'art. 13, comma 2, D.L. n. 48/2025 interviene sull'art. 165 c.p., aggiungendo in fine, il seguente comma: "Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e nelle relative pertinenze, la concessione della sospensione condizionale della pena è comunque subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati".

In dottrina, per depotenziare un meccanismo che rischia di essere appiattito sul sottostante provvedimento amministrativo di divieto di accesso e di comprendere una eccessivamente vasta gamma di luoghi preclusi, si è proposto di "interpretare il potere del giudice sganciandolo dal contenuto del provvedimento del questore che impartisce il divieto di accesso, potendo il giudice determinare aree e luoghi in modo difforme da quanto previsto dal questore" (13).

Nella prassi è verosimile che la sentenza del giudice penale interverrà nei confronti di soggetto precedentemente destinatario di provvedimenti di divieto di accesso emanati dal Questore; tuttavia, la disposizione di per sé sembra prescindere da tale evenienza.

(9) Sempre di violazione del divieto di accesso si tratta; in un caso il divieto di accesso segue alle violazioni amministrative reiteratamente accertate dal Sindaco, nell'altro è applicato direttamente dal Questore sulla base di determinati precedenti. Tale divergenza procedurale non sembra meritare un trattamento penale così diversificato, con pene raddoppiate nel secondo caso.

(10) Su tale strumento vedi C. Ruga Riva, *Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale "Google Maps"*, in *Questione giustizia*, consultabile al link https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-prefetto-il-brutto-e-il-cattivo-prove-atecniche_13-05-2019.php, unitamente al testo di due ordinanze dei Prefetti di Bologna e Firenze. L'art. 2 T.U.L.P.S., vecchio arnese fascista, stabilisce che "Il prefetto in caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza

pubblica". La sentenza Corte cost. n. 26/1961, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato articolo nella parte in cui attribuisce ai prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico.

(11) C. Ruga Riva - R. Cornelli - A. Squazzoni - P. Rondini - B. Biscotti, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto) Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2017, 224 ss.; per un riepilogo del complesso intreccio di competenze v. da ultimo R. Bartoli, *Le spire del pitone*, cit., 87 ss.; l'assetto odierno era già rinvenibile nel D.L. n. 14/2017: cfr. C. Ruga Riva, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi? Prima lettura del D.L. 20 febbraio 2017 n. 14*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2022, 273.

(12) Relazione al disegno di legge Camera dei deputati A.C. 2355, 17.

(13) M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge*, cit., 11.

In tutti i casi è auspicabile che il giudice penale, nel subordinare la sospensione della pena alla condizione del divieto di accesso a taluni luoghi, consideri anche il diritto al lavoro, alla salute e allo studio - del resto come già ricordato menzionati nell'art. 10, comma 2, D.L. n. 14/2017 -, la cui piena realizzazione dipende anche, almeno per alcune persone, dal diritto di circolare con mezzi pubblici: pertanto il Giudice dovrà consentire al condannato di salire su determinate tratte ove necessario per i motivi anzidetti.

L'ampliamento delle ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza (anche differita)

L'art. 13, comma 1, lett. c) interviene sull'art. 10, comma 6-*quater*, aggiungendo il delitto di cui all'art. 583-*quater* c.p. (lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, nonché a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali) nel catalogo di quelli per i quali, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'art. 380 c.p.p. colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica, emerge inequivocabilmente quale autore del fatto, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto.

Si consideri che, secondo la disciplina generale, l'arresto obbligatorio in flagranza ex art. 380 c.p.p., è previsto solo per l'ipotesi aggravata dell'art. 583-*quater* c.p. (lesioni gravi o gravissime) e solo per gli esercenti professioni sanitarie, mentre l'arresto facoltativo in flagranza ex art. 381 c.p.p. non comprende le ipotesi di lesioni lievi e lievissime commesso a danno e nel contesto di cui all'art. 583-*quater* c.p.; sicché la disciplina speciale introdotta amplia significativamente le ipotesi di arresto.

La disposizione in commento, letta unitamente al più ampio intervento normativo in cui è collocata, e nella sua evoluzione storica, consacra due aspetti fondanti dei ricorrenti Pacchetti Sicurezza: l'espansione dell'originario Daspo, pensato sugli ultras del calcio, ma ormai tracimato nel settore della sicurezza urbana e della sicurezza *tout court* (14); la tutela rafforzata delle forze di polizia (e in questo caso anche del personale esercente professione sanitaria).

I due profili si saldano, nel senso che la irrobustita repressione di soggetti marginali e/o molesti/violenti innescherà ulteriori forme di conflitto con le forze dell'ordine, cui il legislatore ritiene di approntare una simmetrica tutela penale rafforzata.

Art. 16 del D.L. n. 48/2025. L'oggetto dell'intervento normativo

L'art. 16, D.L. n. 48/2025 apporta modifiche all'art. 600-*octies* c.p. in materia di accattonaggio; tale fattispecie è modificata con l'innalzamento dell'età del minore coinvolto nell'accattonaggio (da quattordici a sedici anni) e con il sensibile aumento delle pene per l'ipotesi dell'impiego di minori nell'accattonaggio (ora da uno a cinque anni di reclusione nell'ipotesi-base, prima fino a tre anni di reclusione).

Si spezza dunque l'accorpamento delle tipologie di soggetto passivo (non imputabile per età o per caratteristiche psichiche), allargando la platea dei minori tutelati (infrasedicenni).

Il comma 2 dell'art. 600-*octies* è sostituito dal seguente: "Chiunque induca un terzo all'accattonaggio, organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto è punito con la reclusione da due a sei anni. La pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso con violenza o minaccia o nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile";

Di conseguenza è modificata la rubrica, ora intitolata in modo alquanto prolisso "Impiego di minori nell'accattonaggio. Organizzazione e favoreggiamento dell'accattonaggio. Induzione e costrizione all'accattonaggio".

Le principali novità apportate in tema di accattonaggio

La novella esaspera una tendenza all'inasprimento sanzionatorio iniziata con il Pacchetto sicurezza 2009, che abrogò la contravvenzione di impiego di minori nell'accattonaggio, punita con l'arresto da tre mesi ad un anno, sostituendola con il nuovo delitto dell'art. 600-*octies*, comma 1, punito con la reclusione fino a tre anni.

Il nuovo art. 600-*octies*, comma 2 riformula sul piano letterale il precetto precedente, aggiungendovi una sola condotta: l'*induzione* di un terzo all'accattonaggio, che viene affiancata a quelle già presenti nella precedente versione della organizzazione dell'altrui

(14) Sul Daspo sportivo come archetipo di altre misure di prevenzione atipiche v. A. Ciervo, *Soggetti pericolosi e come*

reprimerli. Piccola storia (in)costituzionale del Daspo, in *Questione giustizia*, 10 aprile 2025.

accattonaggio, dell'avvalersene o comunque del favoreggiamento a fini di profitto. Si tratta formalmente - limitatamente all'induzione - di nuova incriminazione, salvo verificare se non si tratti di un frammento di condotta già riconducibile alle altre condotte citate.

La pena è aumentata ulteriormente (da un terzo alla metà) se il fatto è commesso con violenza o minaccia o nei confronti di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile, potendo dunque arrivare alla severissima cornice edittale compresa tra due anni e otto mesi e nove anni di reclusione, di dubbia compatibilità con i principi di proporzione e ragionevolezza (15).

I requisiti della violenza o minaccia, considerati unitamente alla figura dell'organizzazione dell'accattonaggio altrui, avvicinano la fattispecie aggravata in esame al più grave delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 c.p.), nell'ambito del

quale è punita anche la condotta di "chiunque...riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola...all'accattonaggio...".

Il confine tra le due figure di reato dovrebbe verosimilmente passare dallo stato di più prolungata, intensa e completa soggezione del mendicante al suo sfruttatore propria della riduzione in schiavitù; ma come evidente si tratta di differenze labili che si prestano a soluzioni non univoche.

La fattispecie aggravata riproduce la formula si avvale "...di persona minore degli anni sedici o comunque non imputabile", già presente nel comma 1 come requisito costitutivo della fattispecie-base (16).

L'unica differenza sembrerebbe riferita al fine di profitto, richiesto solo dalla fattispecie aggravata; ma della capacità selettiva del dolo specifico è lecito dubitare, posto che ci si avvale di mendicanti lo fa sempre o quasi sempre per profitto - spesso di mera sopravvivenza -, salvo improbabili casi di sadismo.

(15) Cfr. M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge*, cit., 12; ritiene irragionevole che chi si avvale di un mendicante minorenne o non imputabile sia punito ben più severamente di chi si avvale di soggetti minori o non imputabili ad es. per commettere un furto semplice, anche considerando che l'accattonaggio in sé non è punibile, A. Cavaliere, *Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza*, in *Critica del diritto*, 2, 2024, 253. Va però osservato che le condizioni di vita di chi è sfruttato per mendicare sono verosimilmente peggiori di chi è "utilizzato" per rubare, e che il bene tutelato della dignità della persona indotta, costretta o comunque

impiegata nell'accattonaggio è di rango superiore a quello del patrimonio. Sotto il profilo criminologico, sottolinea come l'inasprimento di pena da un lato promette scarsa deterrenza rispetto a soggetti spesso poveri ed emarginati; dall'altro una detenzione più lunga rischia di ulteriormente desocializzare tali soggetti, R. Cornelli, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, in *Sistema penale*, 27 maggio 2024, 3.

(16) Per questa sottolineatura critica v. A. Cavaliere, *Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza*, cit., 253.