



Unione Sindacale Italiana Poliziotti

via del Castro Pretorio 20 – Roma

nazionale@usip.it

Disegno di Legge C. 831

“Norme in materia di procedibilità d’ufficio e di arresto in flagranza”

AUDIZIONE 21 febbraio 2023 ore 17.30

**Osservazioni e proposte presentate da
U.S.I.P.
Unione Sindacale Italiana Poliziotti**

Indice:

1. L’evoluzione del ruolo della polizia giudiziaria nella fase delle indagini preliminari: nello specifico la problematica della tempistica della prima comunicazione di notizia di reato;
2. Nuove condizioni di procedibilità: problematiche operative nelle ipotesi di arresto in flagranza per reati procedibili a querela;
3. Le problematiche del portale N.D.R.: il percorso che conduce alla digitalizzazione del processo penale rischia di scaricarsi negativamente sulle forze dell’ordine?

L'evoluzione del ruolo della polizia giudiziaria nella fase delle indagini preliminari: nello specifico la problematica della tempistica della prima comunicazione di notizia di reato.

Nelle prime fasi di applicazione pratica delle numerose modifiche introdotte al sistema processual-penalistico dal D. Lgs. 150/2022 cd. Riforma Cartabia, è stato richiesto, oltre che alla Magistratura, un grande sforzo di adattamento al nuovo impianto anche ai vari corpi che svolgono le funzioni di polizia giudiziaria. Dall'analisi delle numerose direttive inviate dai vari Procuratori della Repubblica alla Polizia Giudiziaria, è emersa l'ipotesi di una evoluzione del ruolo della polizia giudiziaria nella fase delle indagini preliminari, con particolare riferimento alle attività propedeutiche alla iscrizione della *notizia criminis*. Tale nuova impostazione si sostanzierebbe in un ruolo di centralità della P.G. nella fase intercorrente fra l'acquisizione della notizia di reato e la sua comunicazione all'Autorità Giudiziaria che, a norma dell'art. 347 c.p.p., deve avvenire "senza ritardo" così da consentire al P.M. competente di valutare la sussistenza degli elementi minimi per procedere alla iscrizione della stessa nel cd. "registro delle notizie di reato". In particolare, si chiede alla P.G. un maggiore sforzo mirato a formulare comunicazioni di notizia di reato particolarmente dettagliate, **"evitando l'invio di informative sommarie, limitate alla sola notizia di reato, con il mero richiamo alla denuncia o alla querela, senza lo svolgimento di qualsivoglia attività a riscontro ovvero a confutazione della stessa"**. L'indirizzo delle varie Procure della Repubblica sarebbe da ricondurre al principio della "ragionevole previsione di condanna", considerato la stella polare del corposo provvedimento normativo, che imporrebbe alla polizia giudiziaria, già nella fase di raccolta del compendio indiziario afferente ad una notizia di reato, di operare valutazioni, se non propriamente processuali, quantomeno idonee ad indirizzare le determinazioni del pubblico ministero. Il corollario di tale nuova impostazione sarebbe deducibile dalla nuova formulazione dell'art. 408 c.p.p., in base al quale *"quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna ... il pubblico ministero presenta al giudice richiesta di archiviazione"*.

La comprensibile necessità di operare una ottimizzazione del sistema di iscrizione dei procedimenti penali, mirato evidentemente ad evitare di "ingolfare" le Procure della Repubblica, sembra però in parte ribaltare l'impostazione stessa del codice di procedura penale, che assegna sempre e comunque al P.M. la titolarità dell'indagine, facendone il *dominus* assoluto delle indagini preliminari, con la prerogativa di avvalersi della polizia giudiziaria, posta funzionalmente a sua disposizione e sulla quale esercita anche una potestà disciplinare. La nuova impostazione, infatti, richiederebbe una interpretazione estensiva dell'art. 347 c.p.p., tale da permettere alla P.G., ancor prima di notiziare il P.M., di sviluppare in autonomia le investigazioni ritenute utili, inoltrando le informative solo quando gli accertamenti siano esaustivi, così da realizzare quell'ipotesi di "ragionevole previsione di condanna" di cui si è già detto. In altre parole, per quanto esplicitato nelle direttive della Magistratura ai vari organi di polizia giudiziaria, dovrebbe considerarsi per lo più superato il disposto di cui al citato art. 347 c.p.p., che recita **"Acquisita la notizia di reato, la polizia giudiziaria, senza ritardo, riferisce al pubblico ministero, per iscritto, gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti"**.

L'art. 16 del D. Lgs. 28 luglio 1989, n. 271 prevede, però, che *"Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria che senza giustificato motivo omettono di riferire nel termine previsto all'autorità giudiziaria la notizia del reato ..., sono soggetti alla sanzione disciplinare della censura e, nei casi più gravi, alla sospensione dall'impiego per un tempo non eccedente sei mesi"*.

Come si contempera, dunque, la nuova "idea" del ruolo della P.G., ed il conseguente potere/obbligo di dilazionare i tempi di comunicazione della prima notizia di reato, con

l'impostazione attuale del codice di procedura penale e, nello specifico, con la previsione delle eventuali responsabilità disciplinari di cui all'art. 16 D. Lgs. 271/1989? Come si calcola "il termine previsto" entro cui riferire la notizia di reato all'autorità giudiziaria?

Nelle loro direttive, alcuni Procuratori escludono l'ipotesi che questo "allungamento" dei tempi per l'invio della prima notizia di reato possa configurare l'ipotesi di conseguenze disciplinari per gli operatori della P.G. per ritardo nella comunicazione di notizia di reato¹, a patto che il ritardo avvenga "**in tempi ragionevolmente compatibili con lo svolgimento delle investigazioni necessarie**".

Ma qual è il criterio oggettivo che individua la congruità del tempo utilizzato dalla P.G. per il completamento dell'attività investigativa propedeutica alla prima comunicazione di notizia di reato? In base a quale parametri si può stabilire la "compatibilità del ritardo con lo svolgimento delle investigazioni necessarie" per approntare una ipotesi di procedimento penale connotato fin dalla sua nascita (o forse dalla sua gestazione) da una "ragionevole previsione di condanna"? La sensazione è che la genericità delle disposizioni finisca per creare alcune storture del sistema poiché:

- Per un verso si attribuisce alla P.G. il compito di effettuare valutazioni² che esulano dalla sua competenza, essendo attribuite dal codice vigente al *dominus* delle indagini preliminari ovvero il P.M.;
- Per altro verso obbligano la P.G. ad un difficilissimo bilanciamento fra l'esigenza di doversi adattare ad un ipotetico nuovo ruolo (ad esempio decidendo di approntare già in prima battuta tutta una serie di accertamenti mirati a "puntellare" l'ipotesi di reato) ed il concreto rischio di vedersi contestate responsabilità disciplinari per il ritardo nella comunicazione della notizia di reato all'A.G., non essendo previsti parametri inequivocabili che consentano di determinare in modo oggettivo quando il "ritardo" nella prima comunicazione di reato sia avvenuto in **tempi ragionevolmente compatibili con lo svolgimento delle investigazioni necessarie**. Il tutto senza trascurare un principio cardine del nostro sistema processuale: la "sussumibilità di un comportamento umano in una fattispecie incriminatrice appartiene, senza eccezione alcuna, al P.M. competente. Cosa potrebbe accadere, quindi, nel caso in cui la polizia giudiziaria appronta tutta una serie di accertamenti propedeutici alla nascita del procedimento penale e successivamente il P.M., svolgendo le sue funzioni, ritiene che il reato non sia configurabile?

La conclusione delle osservazioni fin qui effettuate è che l'impostazione della nuova normativa incida in modo negativo sull'operato delle Forze dell'Ordine, alle quali, già in difficoltà per la cronica ed ormai nota carenza di organici, viene chiesto di assumersi responsabilità che sembrano andare ben oltre il dettato normativo, esponendo i suoi operatori al rischio di gravi sanzioni disciplinari per procedure che, essendo così generiche, potrebbero essere interpretate in maniera assai difforme nelle varie realtà territoriali.

In sintesi:

si auspica una modifica dell'art. 347 del c.p.p., che preveda la codificazione dell'obbligo/facoltà della P.G. del ritardato deposito della prima notizia di reato così da non esporre gli operatori al rischio di censure disciplinari ex art. 16 D. Lgs. 271/1989.

¹ Perché, precisano, sarebbe riferibile ai soli casi in cui il ritardo avvenga "senza giustificato motivo".

² Addirittura di natura prognostica relativamente alla cd. "ragionevole previsione di condanna".

Nuove condizioni di procedibilità: problematiche operative nelle ipotesi di arresto in flagranza per reati procedibili a querela.

Il Disegno di Legge, per limitare alcune storture evidenziatesi con l'introduzione della cd. Riforma Cartabia, originati soprattutto dalla modifica del regime di procedibilità di numerosi reati, propone:

- di prevedere la procedibilità d'ufficio tutti i reati procedibili a querela per i quali sia contestata l'aggravante del "metodo mafioso" o della finalità di terrorismo o di eversione;
- di prevedere la procedibilità d'ufficio del reato di lesioni personali di cui all'art. 582 c.p., se commesso da persona sottoposta a una misura di prevenzione personale durante il periodo di applicazione e sino a tre anni dal momento in cui ne è cessata l'esecuzione, includendo l'ipotesi fra quelli previsti dall'art. 71 D. Lgs. 159/2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione);
- di consentire l'arresto in flagranza di reato per i reati procedibili a querela anche nel caso in cui la persona offesa non risulti prontamente reperibile, con la previsione che la querela deve successivamente essere presentata entro il termine di 48 ore dall'arresto.

Le misure proposte appaiono quanto mai opportune al fine di restituire alla polizia giudiziaria, quantomeno in situazioni che destano maggiore allarme sociale, il potere di procedere all'arresto in flagranza di reato. Se per un verso tale potere va dosato con grande accortezza, trattandosi di misure precautelari e dunque adottate ancor prima dell'intervento dell'autorità giudiziaria, è innegabile che impedirne l'uso, soprattutto in determinate circostanze, rischia di generare fra i cittadini un senso di sfiducia nelle istituzioni. La percezione che le Forze dell'Ordine non abbiano il potere di effettuare scelte temporaneamente risolutive, in attesa della pronuncia da parte dell'Autorità Giudiziaria, potrebbe infatti spingere i cittadini ad un senso di impotenza verso il crimine.

Nel ribadire la bontà e l'utilità delle iniziative in atto, sia però consentito soffermarsi brevemente sulla proposta di modifica degli artt. 380 e 381 c.p.p., nella parte in cui si prevede, in caso di assenza del soggetto passivo del reato, la possibilità di procedere all'arresto in flagranza e di differire la proposizione della querela fino ad un massimo di 48 ore. Ad avviso di questa Organizzazione Sindacale, tale termine, per ragioni operative, potrebbe essere non del tutto sufficiente nei casi in cui il soggetto passivo si trovi in luogo diverso da quello della commissione del fatto-reato. In ipotesi del genere, la P.G. operante dovrà necessariamente rivolgersi ad altro organo di Polizia per rintracciare il soggetto, formalizzare la querela mediante verbale e trasmetterla in maniera tale da farla giungere nei tempi previsti all'A.G. precedente, operazioni che obbligano la P.G. ad operare nella massima fretta e che, in taluni casi, potrebbero essere rallentate da vari fattori di ordine pratico, ad esempio anche a causa di eventuali lungaggini derivanti dall'utilizzo del portale cd. N.D.R. (di cui si dirà nel paragrafo a seguire). Una soluzione, a quanto pare suggerita anche da esperti del settore³, potrebbe essere quella di ampliare il termine previsto di 48 ore, coincidente con il termine massimo entro cui il P.M. deve richiedere al giudice la convalida della misura precautelare adottata (che nella prassi spesso convalida avviene con largo anticipo), a 96 ore (coincidente con il termine massimo entro cui il giudice deve pronunciarsi sull'esistenza dei presupposti che hanno condotto all'adozione della misura stessa). Una tale scelta, a detta degli esperti perfettamente integrata nei limiti imposti dalla Costituzione, eviterebbe l'ulteriore aggravio da parte della polizia giudiziaria di effettuare "corse contro il tempo" per la formalizzazione della querela riducendo, e di molto, il rischio della perdita di efficacia della misura precautelare.

In sintesi:

si chiede di prevedere, nel caso di arresto nella flagranza di un reato procedibile a querela, che la formalizzazione dell'atto possa avvenire entro il termine massimo di 96 ore e non di 48.

³ Ad esempio la rivista giuridica *Sistema penale* (SP).

Le problematiche del portale N.D.R.: il percorso che conduce alla digitalizzazione del processo penale rischia di scaricarsi negativamente sulle forze dell'ordine?

Una novità che ha impattato non poco sulla quotidianità del lavoro delle Forze dell'Ordine è rappresentato dall'introduzione del cd. portale N.D.R. (Notizie di Reato), un applicativo che era nato con il dichiarato scopo di creare un percorso di comunicazione digitale fra la polizia giudiziaria e le Procure della Repubblica al fine di ridurre i tempi di trattazione dei procedimenti. Il sistema prevedeva, quantomeno nelle sue intenzioni iniziali, l'iscrizione sul portale della notizia di reato a cura della P.G. procedente, catalogando i dati essenziali (soggetto attivo, soggetto passivo, ipotesi di reato ed altri elementi caratterizzanti l'evento), così da consentire agli uffici di Procura di "travasare" agevolmente tali dati (a quel punto già strutturati) nel sistema informatico del cd. Registro Notizie di Reato esistente presso le Procure.

La novità avrebbe dovuto portare ad un doppio vantaggio:

- velocizzare il lavoro delle cancellerie penali, che per "iscrivere" la notizia di reato avrebbero potuto utilizzare i dati già strutturati inseriti dalla polizia giudiziaria;
- ottimizzare il lavoro della P.G., che, dopo aver effettuato il primo inserimento, avrebbe visualizzato sul portale le informazioni relative al numero del procedimento penale, alla data di iscrizione ed al Magistrato assegnatario, rendendo così non più necessario recarsi continuamente presso gli uffici di Procura per acquisire tali informazioni. Inoltre, da quel momento in avanti la P.G. avrebbe utilizzato tale canale per tutte le comunicazioni successive.

Nei fatti, purtroppo, il sistema ha fallito la quasi totalità dei suoi obiettivi.

Premesso che, per quanto è dato sapere, non sembrerebbe aver agevolato il lavoro delle cancellerie penali poiché i dati inseriti dalla polizia giudiziaria non possono essere *sic et simpliciter* riversati nel Registro Notizia di Reato ma devono essere rivalutati ed analizzati, si è riscontrato che il nuovo sistema ha creato una serie di problematiche aggiuntive alla polizia giudiziaria, per i motivi che di seguito si elencano:

1. alla P.G. che ha effettuato la prima iscrizione, è preclusa la consultazione di qualsiasi dato relativo al procedimento poiché:
 - non può venire a conoscenza dell'effettiva nascita di un procedimento penale;
 - non può conoscere il numero del procedimento penale;
 - spesso non può conoscere il nome del Magistrato assegnatario;
 - una volta inviati, non può più visualizzare i suoi stessi atti caricati sul portale.
2. la P.G. rimane a conoscenza esclusivamente di un numero di protocollo iniziale (generato al momento del primo inserimento) che il sistema non ricollega in maniera incontrovertibile al procedimento penale;
3. sussistono insormontabili difficoltà tecniche causate dal fatto che il sistema è in grado di ricevere solo files di piccole dimensioni (inizialmente 1MB attualmente elevati a 3MB). Considerando che il portale è l'unico sistema abilitato al deposito di atti (è vietata la produzione di materiale cartaceo nonché l'invio tramite PEC), gli operatori devono "digitalizzare" interi fascicoli, spesso composti da atti di formato diverso (si pensi ai sopralluoghi della Polizia Scientifica con immagini riprodotte a colori in alta definizione), generando files che non vengono supportati dal sistema. Per ovviare al problema ci si è arrangiati nei modi più disparati ovvero:
 - inventandosi invii frammentati ovvero suddividendo il file originario in più files di dimensioni minori a patto di "accordarsi" (telefonicamente o di persona) con il responsabile del sistema telematico presso la Procura per "unificarli";
 - digitalizzando il fascicolo con una risoluzione talmente scarsa da rendere spesso gli atti di difficile consultazione, in particolare per quanto riguarda i fascicoli dei sopralluoghi contenenti immagini;
 - più recentemente, prevedendo lo spaccettamento dell'invio, ovvero effettuando un invio per ogni verbale di cui è costituito il fascicolo. Considerando che spesso un fascicolo è composto da più

verbali, si può facilmente immaginare come un semplice invio di atti si può trasformare in una operazione complessa che richiede un tempo di esecuzione incredibilmente dilatato rispetto all'invio di una semplice P.E.C..

4. eventuali inserimenti successivi ad opera di organi di polizia giudiziaria diversi da quelli che hanno effettuato il primo inserimento risultano, in sostanza, impossibili.

Un esempio concreto forse può chiarire meglio il senso di tale affermazione. Si ipotizzi che la Questura di Bologna acquisisca attraverso una denuncia la notizia che Tizio avrebbe commesso un determinato reato nella città di Bari. Ancora prima di procedere alla comunicazione di notizia di reato, l'Ufficio di Polizia accede alla banca dati S.D.I. (comune alle varie Forze di Polizia), attraverso cui accerta che in merito allo stesso evento è già stata inoltrata una prima comunicazione di reato da parte dei Carabinieri di Bari, venendo peraltro a conoscenza di tutti i dettagli che riguardano l'evento (soggetto denunciato, dettaglio degli eventi, Procura interessata ecc.). A quel punto la Questura di Bologna dovrà provvedere all'invio della denuncia alla Procura di Bari, competente per il reato e già investita dai Carabinieri di quel luogo, utilizzando il portale N.D.R., unica modalità per le comunicazioni con l'Autorità Giudiziaria. In realtà, la Questura di Bologna, pur essendo a conoscenza di tutte le informazioni che riguardano l'evento (apprese dalla banca dati) non potrà effettuare alcuna comunicazione alla Procura della Repubblica di Bari ovvero potrebbe effettuarla (con una procedura cervellotica ovvero con un nuovo inserimento contenente una serie di annotazioni mirate a segnalare all'operatore della Procura che potrebbe esistere già un procedimento penale aperto per il medesimo caso e che le due attività andrebbero collegate) solo qualora fosse a conoscenza del numero del procedimento penale (ipotesi non realizzabile poiché tale informazione non è disponibile neppure per i Carabinieri di Bari che avevano effettuato la prima comunicazione). L'unica soluzione possibile, dunque, resterà quella di inviare gli atti al primo Ufficio coinvolto, il quale dovrà successivamente procedere al deposito del seguito sul portale N.D.R., con evidenti problemi di ordine pratico, oltre alla dilatazione dei tempi necessari affinché la Procura titolare dell'indagine venga a conoscenza della novità.

In sintesi il sistema, nato con il dichiarato intento di ottimizzare il lavoro sinergico delle Procure con la polizia giudiziaria, ha finito per determinare un inutile **appesantimento delle procedure operative, in gran parte scaricato sulle Forze dell'Ordine.**

L'idea originaria di ottimizzare le sinergie lavorative fra ambienti diversi, creando un canale comunicativo stabile e diretto, è certamente da apprezzare ma non si comprende per quale motivo siano stati inseriti così tanti paletti capaci di limitare ed appesantire il lavoro della P.G.

In sintesi:

si ritiene necessario procedere ad una immediata rivisitazione del sistema denominato Portale N.D.R. in uso alle Procure della Repubblica, affidando lo sviluppo ad un team di esperti formato anche da esponenti delle Forze dell'Ordine, maggiori conoscitori delle quotidiane problematiche operative.