



Le Segreterie Nazionali

Osservazioni al DDL n. 831 all'esame della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati

Signor Presidente, signori e signore deputate,

il disegno di legge n.831 presentato dal Ministro della Giustizia Carlo Nordio il 27 gennaio scorso, si prefigge lo scopo di apportare modifiche al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, meglio conosciuto come Legge Cartabia.

Ai fini di una ottimale comprensione della cennata prospettiva di riforma, appare imprescindibile un'analisi del contesto normativo scaturito, appunto, dall'entrata in vigore della c.d. "*Riforma Cartabia*".

Sul punto, va rilevato - come, peraltro, fatto dalla dottrina processualpenalistica - che la "*Riforma Cartabia*" si fonda, sostanzialmente, su tre pilastri:

- la riforma del sistema sanzionatorio, che si è tradotta in importanti modifiche al codice penale;
- la riforma del processo penale, che si è concretata nell'opera di adeguamento di innumerevoli istituti processuali e di raccordo con il mutato impianto sanzionatorio;
- l'introduzione della c.d. "*giustizia riparativa*" tesa a conciliare autore e vittima del reato e la comunità.

In ordine al primo pilastro, la riforma si è incentrata soprattutto sulle modifiche al preesistente regime sanzionatorio punitivo mediante un'integrale riscrittura dell'apparato delle pene sostitutive delle pene detentive di breve durata disciplinato dal Capo III della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante "*Modifiche al sistema penale*", meglio nota come "*Legge di depenalizzazione*", al fine dichiarato di superare la visione carcerocentrica del diritto e del processo penale. Nel settore del diritto penale sostanziale, la riforma è, inoltre, intervenuta, per gli aspetti di maggior interesse di questa O.S., sul regime di procedibilità di alcune tipologie di delitti contro la persona e contro il patrimonio, trasformandolo da procedibilità d'ufficio a procedibilità a querela ed ha, altresì, esteso le fattispecie di c.d. "*remissione tacita*" della querela previsti dall'articolo 152 del codice penale, prevedendovi, fra l'altro, la situazione del querelante che, senza giustificato motivi, non compare all'udienza alla quale è stato citato quale persona informata sui fatti – persona offesa dal reato.

In merito al secondo pilastro, si registra il numero più massiccio di interpolazioni normative, che sono sostanzialmente riconducibili, ai fini di maggior interesse di questa O.S., nella ribadita "*centralità*" del procedimento per le indagini preliminari, che - come è noto - è diretto dal pubblico ministero, che ne è il *dominus* e che, all'uopo, si avvale della preziosissima attività della polizia giudiziaria. In questo segmento procedimentale, preme porre l'accento sugli istituti della c.d. "*partecipazione a distanza*" (articoli 134-*bis* e 134-*ter*) e delle "*riproduzioni audiovisiva e fonografica*" (artt. 134-139), perché maggiormente impattanti sull'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria. In particolare, per quanto riguarda il primo istituto, giova evidenziare che - come sottolineato nella Relazione illustrativa - "*la partecipazione a distanza è stata prevista anche per gli atti del pubblico ministero o della polizia giudiziaria, seppur nei limitati casi in cui la configurazione degli stessi consentisse la prestazione del consenso ad opera di una "parte"*". Analogo intento estensivo il legislatore ha avuto con riguardo all'altro istituto, avendo previsto la riproduzione audiovisiva quale "*fonte cogente di documentazione*" prescritta, a pena di inutilizzabilità, dell'interrogatorio di persona che si trovi, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione e che non si svolga in udienza (art. 141-*bis*). Insomma, anche le riproduzioni audiovisiva e fonografica sono assurte a modalità ordinaria di documentazione degli atti di polizia giudiziaria (oltre che di quelli del pubblico ministero) negli innumerevoli casi previsti dalla "*Riforma*"



Le Segreterie Nazionali

Cartabia”, come confermato dalla nuova formulazione dell’articolo 134, comma 1 del codice di procedura penale.

In relazione al terzo pilastro, l’attenzione alla *restorative justice* rappresenta il tentativo di liberare la novella dalla mono-dimensionalità processuale, perseguendo una prospettiva efficientistica tesa a trasformare il tempo della giustizia penale in un’occasione di superamento delle conseguenze offensive scaturite dalla perpetrazione del reato.

Sul tessuto normativo appena descritto, s’innesta il disegno di legge presentato dal Ministro Nordio, che, pur continuando a perseguire l’obiettivo deflattivo del carico giudiziario già proprio della “*Riforma Cartabia*”, anche allo scopo di rispettare gli impegni assunti per l’attuazione del P.N.R.R., cerca di porre riparo a vari ordini di problemi connessi a quest’ultima.

In primo luogo, è stato rilevato che l’estensione della procedibilità a querela ad una nutrita sequela di delitti potrebbe essere foriera di alcuni problemi *in executivis*, nelle ipotesi in cui la persona offesa dal reato non si trovi nelle condizioni di compiere liberamente le scelte relative alla presentazione della stessa o alla sua remissione, in specie in contesti connotati dalla presenza di una forte criminalità organizzata o in relazione a reati a particolare allarme sociale.

Per ovviare a tale inconveniente il d.d.l. n. 831 ha trasformato tutti i delitti procedibili a querela in delitti procedibili *ex officio* in presenza delle circostanze aggravanti del c.d. “*metodo mafioso*” e della “*finalità di terrorismo*” previste, rispettivamente, dagli articoli 416-bis.1, comma 1 e 270-bis.1, comma 1 del codice penale.

Discorso in parte analogo è stato compiuto con riguardo alla circostanza aggravante prevista dall’articolo 71 del c.d. “*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*” e relativa alle situazioni di “*persona sottoposta con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione personale durante il periodo previsti di applicazione e sino a tre anni dal momento in cui ne è cessata l’esecuzione*”.

In secondo luogo, il disegno di legge in esame ha cercato di superare il problema cagionato dalla modifica introdotta dalla “*Riforma Cartabia*” del regime di procedibilità di alcuni delitti per i quali è prevista la misura pre-cautelare personale dell’arresto in flagranza di reato, ai sensi dell’articolo 380 del codice di rito penale, nel caso in cui sussista una oggettiva difficoltà di reperire prontamente la persona offesa (si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai delitti di furto previsti dall’articolo 380, comma 2, lettera e) e commessi in orario notturno).

Rispetto a queste fattispecie che, allo stato attuale, non consentirebbero l’arresto in flagranza in difetto della condizione di procedibilità (*rectius*: la querela), la esaminanda proposta governativa prevede che, anche in tale situazione, possa procedersi all’arresto in flagranza, in ragione della gravità dei reati ed in connessione con quanto già, oggi, previsto dall’articolo 344, comma 2 del codice di procedura penale.

L’intervento normativo proposto è stato, però, circoscritto solo ai delitti a particolare allarme sociale per i quali la misura pre-cautelare personale dell’arresto è prevista come obbligatoria.

Il SIULP e il SIAP in merito al Disegno di Legge indicato, come espressamente richiestoci nel corso dell’audizione di martedì 21 cm, sindacati da sempre maggioritari della Polizia di Stato, non possono che concentrarsi sugli aspetti che impattano maggiormente sull’operato delle Forze di Polizia, cioè i servitori dello Stato espressamente incaricati della prevenzione e della repressione dei reati, attività che non esauriscono il novero delle attribuzioni, ma alle quali si sommano, ad esempio la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica,



Le Segreterie Nazionali

ma anche lo svolgimento di attività meramente amministrative, come quelle inerenti il rilascio di permessi di soggiorno i passaporti ecc.... -

Ciò premesso, non vi sono osservazioni in merito alla formulazione dell'art. 1 del disegno di legge in questione, perché le proposte modifiche circa la procedibilità d'ufficio, per reati naturalmente procedibili a querela in presenza di aggravanti connesse a contesti di criminalità mafiosa, terrorismo e crimini d'odio, appaiono un correttivo realmente necessario e auspicabile per tutelare le persone offese dal reato in contesti di forti pressioni esterne che, potrebbero minarne la libera determinazione e, di converso, vanificare l'attività di accertamento e di repressione di tali fenomenologie criminose.

Allo stesso modo logica e doverosa, appare la modifica proposta all'art.2 dell'analizzando disegno di legge circa l'inserimento del reato di cui all'art 582 codice penale tra le aggravanti ad effetto speciale, che trovano applicazione qualora il reato sia commesso da persona gravata da misura di prevenzione personale e sino a tre anni dalla sua cessazione. Mentre come dicevamo la modifica dell'art. 71 del codice antimafia sana una chiara "svista" del legislatore che risulta necessaria ed opportuna, nonché armonica con il quadro normativo riportato.

Ma venendo alle modifiche che certamente andrebbero a impattare sull'operato delle Forze di polizia, diversa considerazione si deve invece avanzare per il testo proposto dell'art 3, inerente modifiche al codice di procedura penale in materia di arresto in flagranza.

Pur comprendendone le logiche motivazionali e il risultato che si intende prefiggere, la modifica proposta all'art. 380 c.p.p., norma che disciplina i casi di arresto obbligatorio in flagranza di reato, appare contorta e particolarmente gravosa per l'organizzazione del lavoro degli operatori di polizia giudiziaria, e corre il concreto rischio di creare incertezze operative di tale entità da vanificare la progettualità e finanche peggiorare le aspettative dei cittadini in materia di repressione dei reati.

I Poliziotti, così come tutti i colleghi delle Forze di polizia, hanno necessità di disporre di un quadro normativo certo e agevole e la codifica di una condizione di procedibilità la cui concretizzazione è incerta potrebbe non favorire un reale incremento dell'azione repressiva, risultato che i cittadini invece si attendono.

Nella pratica di ogni giorno, i colleghi che sono chiamati ad operare arresti in flagranza di reato sono perlopiù equipaggi di volante della Polizia, della Polizia Stradale o Ferroviaria, del radiomobile dei Carabinieri ed equipaggi delle Forze di polizia statali e locali le quali, su segnalazione di cittadini o di propria iniziativa, intervengono per un reato che si sta compiendo.

Si tratta di persone normalmente inserite in turnazioni h24 e alle quali non si può richiedere, come la modifica invece prevede, di effettuare "*tempestivamente ogni utile ricerca della persona offesa* ", ricerca che del resto la norma prevede che debba essere **tassativamente** espletata dagli stessi agenti e ufficiali di P.G. che hanno proceduto all'arresto, non dando possibilità alla Polizia Giudiziaria genericamente intesa di svolgere tali accertamenti.

Tale attività di ricerca della persona offesa dal reato, se non si vuole correre il rischio di emanare una norma che non può trovare concreta applicazione, non può gravare sugli stessi operatori che effettuano l'arresto.



Le Segreterie Nazionali

Chi effettua l'arresto deve innanzitutto effettuare tutti gli adempimenti previsti dall'art 386 c.p.p.¹, ai quali si sommano i doveri di impedire che l'arrestato si possa dare alla fuga e redigere tutti gli atti di P.G. consequenziali.

Per l'organizzazione del lavoro della polizia giudiziaria degli uffici di polizia, gli stessi operatori non possono essere gravati anche dell'identificazione della persona offesa dal reato, che una volta identificata dovrà anche essere rintracciata e messa in condizione di presentare querela, che ovviamente dovrà essere raccolta sempre dagli stessi operatori, perché dovrà ovviamente essere allegata ai verbali di arresto e alla comunicazione di notizia di reato.

Ma aldilà del richiamato aspetto sostanziale, vi è anche altra circostanza non trascurabile e cioè che gli operatori addetti al controllo del territorio, per specifica disposizione normativa, non hanno accesso alle banche dati di carattere investigativo, ma hanno profili di consultabilità, anche della banca dati delle Forze di polizia, soppesate sulle esclusive necessità inerenti il controllo del territorio.

Però, anche laddove la norma fosse riformata in senso più ampio, bisogna interrogarsi sul se e sul chi potrebbe eventualmente essere chiamato a rispondere di condotta omissiva, nel caso in cui le comunicazioni tra l'ufficio che procede e quello chiamato a svolgere l'accertamento risultassero tardive o nel caso in cui l'ufficio che deve svolgere l'accertamento risultasse talmente oberato di lavoro da non poter assolvere a tale ricerca in un lasso di tempo così ridotto che, come indicato, è limitato a 48 ore.

Così come risulta necessario interrogarsi sugli effetti che potrebbero astrattamente ripercuotersi sugli operatori di polizia a seguito di un eventuale liberazione dell'arrestato per mancato reperimento della persona offesa dal reato.

La norma, infatti, si limita ad indicare la necessità di porre immediatamente in libertà l'arrestato, ma non precisa se, come si ritiene, il verificarsi di tale condizione abbia ad incidere sulla possibilità dell'A.G. di operare la convalida dell'arresto.

Una mancata convalida che, anche laddove non vada a comportare dirette conseguenze per gli operatori di polizia, di certo non può escludere che queste possano poi derivare da iniziative giudiziarie, anche di natura civilistica, dell'arrestato.

È chiaro che tali incertezze, oltre a influire grandemente sulla serenità degli operatori di polizia, certamente si corre il rischio possano contribuire a far venir meno quella spinta motivazionale che è fondamentale nell'operato delle donne e degli uomini in divisa, che ogni giorno rischiano la propria incolumità per salvaguardare quella dei cittadini.

Forza motivazionale che è già messa a dura prova dalla mancata coercività del quadro normativo attuale, che penalizza i cittadini, così come le Forze di polizia e tutte le categorie di helping professions, cioè medici, infermieri, autisti di autobus e conduttori di mezzi pubblici e tutti coloro che svolgono una professione al servizio della collettività è il caso degli insegnanti e professori, che ogni giorno sono oggetto di atti di violenza ed aggressioni alle quali non è possibile rispondere con una adeguata misura, che per essere tale non potrebbe esimersi da aspetti limitativi della libertà personale dell'autore del reato.

E oggi a chiedere un intervento determinante in merito sono proprio gli insegnanti, ieri erano medici e infermieri, ma ancora prima erano i conducenti di pullman e tutti comunque richiedono una maggiore tutela

¹ Articolo che elenca i doveri della P.G. in caso di arresto o di fermo



Le Segreterie Nazionali

dalle continue aggressioni di cui sono vittime, tutela che non si può garantire riversando la responsabilità a un generico controllo del territorio, ma che richiede uno specifico intervento normativo che restituisca certezza alla sanzione penale e alla sua reale quanto tempestività applicazione immediata.

E poi, per quanto attiene al controllo del territorio, bisogna rendersi conto che la progressiva diminuzione di organico delle Forze di polizia derivante dal blocco del turn over disposto negli anni passati, nonostante la grande incentivazione alle assunzioni disposte anche da questo Governo, vedrà una riduzione del personale come pianta organica di circa 10 mila unità, dal 1° gennaio 2027 infatti sarà di 108.907, senza tener conto dei pensionamenti che secondo una stima saranno circa 40 mila per i prossimi anni e le lunghe procedure di assunzioni, il che rende quanto mai necessario un ripensamento delle politiche di sicurezza che segni come punto nodale l'azione deterrente che può fornire solo la certezza della pena.

Per tali motivi e in conclusione, rappresentiamo la necessità di una attenta rivisitazione dell'art. 3 del disegno di legge in argomento e, rimettendoci alle decisioni del Parlamento, in via propositiva e collaborativa, chiediamo di valutare la modifica della norma sull'arresto in flagranza, introducendo regole certe che vedano l'operatore di polizia quale soggetto tenuto ad accertare esclusivamente tre fattori e cioè la sussistenza di una violazione di legge, la responsabilità in capo all'autore del reato e la riconducibilità di quella fattispecie di reato alle ipotesi che consentono l'arresto in flagranza.

Deve invece provvedersi affinché gli operatori di polizia che procedono all'arresto siano sollevati dalla necessità di ricercare una possibile e sopravvenuta condizione di procedibilità, che invece deve essere data per già acquisita nel momento in cui si è chiamati a procedere.

E, in via del tutto propositiva, si aggiunge che se tale modifica portasse astrattamente ad una deflazione dei processi non in linea con le aspettative della riforma Cartabia, il risultato deflattivo auspicato da detta riforma potrebbe essere comunque raggiunto con strumenti differenti.

Ad esempio configurando come illecito amministrativo le fattispecie criminose attualmente previste come reato e che gravano con poca utilità sull'Autorità Giudiziaria, che per mole di lavoro non sempre riesce a garantire il rispetto dei termini prescrizionali.

Una sanzione di natura pecuniaria, in questi casi certamente darebbe maggior giustizia ai cittadini, che invece di attendere per anni l'esito di una vicenda processuale, recarsi a proprie spese, dopo anni dalla presentazione di una denuncia presso un Tribunale non sempre coincidente con la città dove dimorano e ribadire in dibattimento quanto oggetto della denuncia, devono assistere nel migliore dei casi ad una condanna dell'autore del reato alla quale non corrisponderà alcun periodo detentivo.

A questi cittadini bisogna riconoscere che lo Stato non sta offrendo una reale tutela, ma solo il rispetto di regole meramente formali che sono molto lontane dallo stabilire una reale certezza della pena ma che comportano un gravoso impiego di risorse umane e materiale, sacrifici ai quali non corrisponde una sanzione efficace e con effetto deterrente.

E, per rispondere alle osservazioni che potrebbero essere formulate da chi potrebbe ritenere che una misura tale sfavorirebbe le fasce economicamente deboli, sarebbe semplice prevedere che qualora la persona condannata al pagamento di una sanzione pecuniaria non avesse possibilità di adempiere all'obbligazione, ne sia prevista la conversione in un periodo di lavoro socialmente utile in favore di Enti locali.

In tale ottica e sempre come contributo di pensiero, è lecito interrogarsi se oggi, a distanza di oltre 90 anni dall'emanazione del codice penale, sia ancora proficuo mantenere in essere la dicotomia tra delitti e contravvenzioni e se l'esito dei procedimenti instaurati per i reati contravvenzionali consenta di affermare una



Le Segreterie Nazionali

reale certezza della pena o se sia più opportuno, invece, operare una profonda depenalizzazione del sistema, selezionando con particolare cura quali tipologie di comportamento che lo Stato ritiene meritevoli di applicazione detentiva e prevedendo illeciti amministrativi per tutte le altre.

Tutto ciò premesso, confermando le necessità di modifica del testo del proposto art. 3 del disegno di legge in argomento, in linea generale è possibile esprimere una valutazione complessivamente positiva dell'intervento normativo in questione e si ringrazia per aver dato la possibilità alla rappresentanza dei lavoratori della Polizia di Stato di contribuire a questo processo di rivitalizzazione della sicurezza del Paese.

Il Segretario Generale SIULP
Felice Romano

Il Segretario Generale SIAP
Giuseppe Tiani