

XIX legislatura

A.S. 592:

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

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Marzo 2023

n. 40



servizio del bilancio
del Senato





SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2023). Nota di lettura, «A.S. 592: “Norme in materia di procedibilità d'ufficio e di arresto in flagranza” (Approvato dalla Camera dei deputati)». NL40, marzo 2023, Senato della Repubblica, XIX legislatura

INDICE

Articolo 1 (<i>Disposizioni in materia di delitti aggravati ai sensi degli articoli 270-bis.1, primo comma, e 416-bis.1, primo comma, del codice penale</i>).....	1
Articolo 2 (<i>Modifiche all'articolo 71 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159</i>).....	2
Articolo 3 (<i>Modifiche al codice di procedura penale in materia di arresto in flagranza</i>).....	3
Articolo 4 (<i>Clausola di invarianza finanziaria</i>).....	6

Articolo 1

(Disposizioni in materia di delitti aggravati ai sensi degli articoli 270-bis.1, primo comma, e 416-bis.1, primo comma, del codice penale)

L'articolo è volto a rendere procedibili d'ufficio tutti i reati procedibili solo "a querela" per effetto della riforma operata dal decreto legislativo n. 150 del 2022, limitatamente ai casi in cui ricorrano significative aggravanti, ovvero, in presenza delle finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, di cui all'art. 270-bis.1, primo comma, c.p. o dell'aggravante derivante dall'aver commesso il fatto delittuoso avvalendosi del vincolo associativo mafioso oppure al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose, di cui all'art. 416-bis.1, primo comma, c.p..

In particolare, il comma 1 stabilisce a tal fine l'aggiunta di un sesto comma all'art. 270-bis.1 c.p. volto a prevedere che per i delitti aggravati dalla circostanza di cui al primo comma dell'art. 270-bis.1, vale a dire dalla finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, si proceda sempre d'ufficio.

Il comma 2 dispone poi l'aggiunta di un quinto comma all'art. 416-bis.1 c.p. volto a prevedere che per i delitti aggravati dalla circostanza di cui al primo comma dell'art. 416-bis.1 medesimo, vale a dire l'aver commesso il fatto avvalendosi del vincolo associativo mafioso ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose, si proceda sempre d'ufficio.

La RT segnala che l'intervento è motivato dal fatto che vi sono particolari tipologie di reati, in cui la persona offesa può non essere nelle condizioni di compiere liberamente la scelta relativa alla procedibilità, a causa di realtà sociali segnate da un ingente tasso di criminalità organizzata di stampo mafioso ovvero per fattispecie di reato connotate da finalità terroristiche. Per tale motivazione, pertanto, viene inserito un ulteriore comma sia all'art. 270-bis.1 che all'art. 416-bis.1 del Codice penale, l'uno riguardante le circostanze aggravanti dei delitti con finalità terroristiche, l'altro relativo alle circostanze aggravanti dei delitti compiuti con finalità organizzative di stampo mafioso, commi che reintroducono la procedibilità d'ufficio nelle ipotesi delittuose sopra citate.

Rileva che alla luce degli interventi in materia di procedibilità prodotti dalla riforma del processo penale attuata attraverso il D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, la norma in esame non è suscettibile di determinare un aggravio di oneri per la finanza pubblica, considerato che la modifica al regime di procedibilità riguardante un gran numero di reati ha permesso di realizzare una deflazione del contenzioso giudiziario rimettendo al singolo la valutazione riguardo all'offensività di determinate condotte, non solo quelle di minore entità, ma anche quelle aggravate.

Evidenzia che in tal modo è possibile organizzare e distribuire in maniera più efficiente e produttiva i carichi di lavoro, consentendo comunque la perseguibilità d'ufficio per reati, come quelli di cui si discute, di particolare gravità, evitando che condotte efferate rimangano impunte.

Conclude assicurando che ai relativi adempimenti, di natura istituzionale, si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, tenuto conto delle indicazioni fornite dalla RT in merito alle limitate ricadute delle modifiche in esame sul regime di procedibilità, nulla da osservare.

Ad ogni modo, sulla circostanza che ai relativi adempimenti procedurali, di natura istituzionale, si provvederà nell'ambito delle sole risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente, si rinvia all'articolo 4.

Articolo 2

(Modifiche all'articolo 71 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159)

L'articolo è volto a includere anche il delitto di lesioni personali previsto dall'art. 582 c.p. fra i delitti per i quali l'art. 71 del D. Lgs. 159/2011 (*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*) prevede la procedibilità d'ufficio, qualora questi siano contrassegnati dall'aggravante dell'essere stati commessi 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.

La RT evidenzia che la disposizione è dettata al fine di apprestare opportuna e necessaria tutela alle vittime di reati particolarmente gravi, includendo nel novero già previsto dalle disposizioni del codice antimafia anche la fattispecie delittuosa di cui all'art. 582 c.p., qualora gli stessi siano stati compiuti da persona sottoposta ad un provvedimento definitivo di prevenzione personale nel corso dell'applicazione della misura e nei tre anni successivi alla cessazione dell'esecuzione della stessa.

Rileva che la modifica inerente alla disposizione in esame intende ricomprendere nelle casistiche elencate dall'art. 71 del codice antimafia anche l'ipotesi di lesioni personali di cui all'art. 582 c.p., qualora ricorrano le circostanze descritte nella norma appena citata del D.lgs. 159/2011, atteso che l'entità dei fatti giustifica la tutela che deve essere apprestata alla o alle persone che subiscono la violenza cui sono connessi i danni fisici e/o mentali che sono in questo modo parificate alle altre offese subite dalle vittime degli altri reati menzionati dalla norma.

Ribadisce che alla luce degli interventi in materia di procedibilità prodotti dalla riforma del processo penale attuata attraverso il D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, la disposizione in esame non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, considerato che la modifica al regime di procedibilità riguardante un gran numero di reati ha permesso di realizzare una deflazione del contenzioso giudiziario rimettendo al singolo la valutazione riguardo all'offensività di determinate condotte, non solo quelle di minore entità, ma anche quelle aggravate.

In tal modo, si è possibile organizzare e distribuire in maniera più efficiente e produttiva i carichi di lavoro, consentendo la perseguibilità d'ufficio per il reato di lesioni personali qualora ricorra la circostanza descritta al comma 1 dell'art. 71 del D. L.gs. 159/2011, in considerazione del fatto della pericolosità sociale del prevenuto che giustifica la necessità di apprestare una tutela maggiore alle persone offese da un delitto che pone in serio pericolo l'incolumità personale.

Conclude assicurando che ai relativi adempimenti, di natura istituzionale, si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, nulla da osservare. Si rinvia all'articolo 4.

Articolo 3

(Modifiche al codice di procedura penale in materia di arresto in flagranza)

L'articolo modifica l'art. 380 c.p.p. consentendo l'arresto in flagranza "obbligatorio", anche in mancanza di querela, nel caso in cui la persona offesa non risulti prontamente reperibile. In questi casi la querela deve comunque essere presentata entro il termine di quarantotto ore dall'arresto. La disposizione prevede, inoltre, che in tutti i casi di arresto in flagranza (sia obbligatorio che facoltativo) nelle ipotesi in cui la querela è presentata in forma "semplificata" le autorità che procedono all'arresto sono tenute a rendere alla persona offesa le informazioni di cui all'art. 90-*bis* c.p.p..

In particolare, il comma 1 modifica il comma 3 dell'articolo 380 c.p.p., il quale, nella sua formulazione vigente, prevede che in caso di delitto perseguibile a querela di parte si proceda all'arresto in flagranza soltanto qualora la querela sia proposta, anche con dichiarazione orale resa all'ufficiale o all'agente di polizia giudiziaria presente sul luogo. La remissione della querela impone l'immediata liberazione dell'arrestato. La riformulazione della norma richiamata, consente l'arresto anche nel caso in cui la querela non sia contestualmente presentata in quanto la persona offesa risulti essere non prontamente rintracciabile.

In questi casi il nuovo comma 3 consente la presentazione sopravvenuta della querela, entro il termine di quarantotto ore dall'arresto. L'arrestato è quindi immediatamente liberato solo se: la querela non è proposta nel termine di quarantotto ore dall'arresto oppure se la persona offesa dichiara di rinunciarvi o rimetta la querela proposta. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria che hanno proceduto all'arresto saranno tenuti alla tempestiva effettuazione di ogni utile ricerca della persona offesa. Nel caso in cui la persona offesa sia presente o rintracciata, la querela può essere proposta anche - in forma "semplificata" - con dichiarazione resa oralmente all'ufficiale o all'agente di polizia giudiziaria, ferma la necessità di rendere alla persona offesa, anche con atto successivo, le informazioni di cui all'articolo 90-*bis*.

Il comma 2 interviene poi sul comma 3 dell'articolo 381, c.p.p., in cui si prevede, nella sua formulazione vigente che, nel caso in cui si tratti di delitto procedibile a querela, l'arresto (facoltativo) in flagranza, possa comunque essere eseguito se la querela viene proposta, anche con dichiarazione resa oralmente all'ufficiale o all'agente di polizia giudiziaria presente nel luogo. La disposizione introduce la previsione per cui anche nel caso di proposizione della querela in forma "semplificata", resta la necessità di rendere alla persona offesa le informazioni di cui all'articolo 90-*bis* c.p.p.. Tale obbligo informativo può essere assolto, precisa sempre la disposizione, anche con atto successivo.

I commi 3 e 4 sono stati aggiunti nel corso dell'esame svoltosi in prima lettura¹, che hanno aggiunto al testo alcune disposizioni volte incidere sulla disciplina del giudizio direttissimo, per coordinarla con le nuove disposizioni in materia di arresto in flagranza obbligatorio per i delitti procedibili a querela.

In particolare, le norme modificano, rispettivamente, l'art. 449 c.p.p. e l'art. 558 c.p.p. - che recano, la disciplina del giudizio "direttissimo" e quella del giudizio "direttissimo" nel rito monocratico - per specificare che nel caso di arresto obbligatorio in flagranza per reati procedibili a "querela", il giudice è obbligato a sospendere il processo nel caso in cui manchi la querela e la convalida dell'arresto

¹ Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 7 marzo 2023, pagina 34-35.

intervenga prima del termine per la proposizione della stessa. La sospensione è revocata se sopravvengono la querela o la rinuncia a proporla o se decorre il termine (delle 48 ore) per la proposizione della stessa.

La RT sui commi 1-2, sottolinea che la disposizione sostituisce il comma 3 all'articolo 380 c.p.p. e integra il disposto dell'art. 381, comma 3 c.p.p., per quanto riguarda le ipotesi di arresto (obbligatorio e facoltativo) in flagranza di reato, modificando così il regime di procedibilità per quei delitti, definiti dai precedenti commi del medesimo articolo, in cui la persona offesa non sia in grado di presentare contestualmente nell'immediato la querela perché assente o non rintracciabile.

In tal caso la polizia giudiziaria che ha proceduto all'arresto effettua tempestivamente le ricerche della persona offesa affinché sporga la querela nel termine di quarantotto ore dall'avvenuto arresto anche attraverso dichiarazione orale agli agenti o ufficiali di P.G. Qualora la querela non sia presentata nel termine di cui sopra o la persona offesa dichiara di non volerla presentare o rimetta la querela proposta, l'arrestato viene posto immediatamente in libertà.

Rileva che in entrambe le norme, poi, è disposto che la polizia giudiziaria riceva nei termini e con le modalità sopra indicate la querela potendo, però, adempiere agli obblighi informativi di cui deve renderla edotta ai sensi dell'art. 90-bis c.p.p., introdotto dal D. Lgs. 150/2022 attuativo della delega della legge 134/2021, anche con atto successivo.

Certifica che la modifica legislativa si pone come obiettivo quello di consentire la repressione della criminalità, indipendentemente dalla possibilità o dall'interesse immediato dei soggetti privati alla repressione della condotta illecita del reo in un ambito in cui è dato particolare valore all'offesa di beni ritenuti, *ex lege*, di interesse strettamente individuale e considerati come tali dalla collettività. La valutazione dell'offensività del fatto illecito è, comunque, rimessa al singolo individuo e all'interesse del medesimo alla perseguibilità del reato.

Sotto il profilo finanziario, assicura che la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, atteso che l'iscrizione del procedimento penale si avrà soltanto all'atto della presentazione della querela e che i compiti espletati dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria sono di natura istituzionale e che riguardano attività dai medesimi ordinariamente espletate nell'ambito delle funzioni di ricerca e rintracciabilità delle persone, qualunque sia la veste che possano assumere nell'ambito di un procedimento penale eventuale o già incardinato, così come le attività correlate agli obblighi informativi introdotti dal sopra citato decreto legislativo n. 150 del 2022 che devono essere sempre, in ogni caso, espletate, anche se con atto successivo, circostanza che consentirà una migliore gestione delle comunicazioni da parte del personale di P.G. interessato.

Assicura, pertanto, che agli adempimenti ivi previsti, di natura istituzionale, si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

I commi 3 e 4 sono al momento sprovvisti di **RT**.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, sui commi 1 e 2, premesso che ivi è aggiornato il regime di procedibilità per quei delitti, definiti dai commi dell'articolo 380 c.p., in cui la persona offesa non sia in grado di presentare la querela contestualmente alla condotta offensiva subita, perché assente o non immediatamente rintracciabile, occorre soffermarsi sugli adempimenti che le norme prevedono a carico della polizia giudiziaria.

Infatti, le disposizioni in esame prevedono che gli organi di P.G. che abbiano proceduto all'arresto o fermo siano d'ora innanzi tenute a porre in essere "tempestive" attività di ricerca della persona offesa, affinché a quest'ultima sia data la possibilità di sporgere querela nel termine perentorio di quarantotto ore dall'avvenuto arresto, anche attraverso mera dichiarazione orale riportata agli agenti o ufficiali di P.G.

Ciò detto, va sottolineato, si pone come adempimento essenziale affinché la querela sia presentata nel termine indicato, ovvero, al fine di acquisire dalla persona "offesa" la dichiarazione circa la volontà di non volerla presentare, oppure la rimessione della querela eventualmente già proposta. Nei citati casi, ovvero nel caso in cui siano già trascorse 48 ore, la disposizione prevede che l'arrestato venga posto con immediatezza in libertà.

A tale proposito, pur assicurando la RT che le integrazioni in esame non comportano di per sé nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sembrerebbe indispensabile la richiesta di elementi informativi e di dati che siano realmente idonei a comprovare la piena adeguatezza delle sole risorse umane e strumentali già previste ai sensi della legislazione vigente per gli organi ed uffici di P.G. a fronte dei tempestivi adempimenti previsti dalle disposizioni in esame a loro carico.

Sul punto, rinviando anche all'articolo 4, andrebbero richieste dettagliate informazioni in merito alle criticità evidenziate di recente nella Relazione Annuale sulla Giustizia 2022, in merito alle sedi giudiziarie maggiormente allo stato carenti di personale applicato alle Sezioni di P.G. a disposizione dell'Autorità giudiziaria².

Sui commi 3 e 4, nulla da osservare.

² In proposito, nella relazione si evidenzia infatti che nell'ambito delle attività svolte dal Tavolo tecnico permanente costituito tra l'Amministrazione della Giustizia e il Ministero dell'interno-Dipartimento di Pubblica sicurezza, si sarebbe raggiunta una significativa "intesa" volta all'emanazione del decreto interministeriale per la determinazione dell'organico delle Sezioni di Polizia Giudiziaria, per il biennio 2023-2024, ai sensi dell'art. 6, comma 3, disp. att. c.p.p. - con la definizione della bozza dei contenuti del decreto interministeriale di determinazione dell'organico delle Sezioni di Polizia Giudiziaria. In tale contesto, al fine di assicurare, soprattutto nelle sedi giudiziarie in cui si è registrato un più marcato disallineamento di personale delle Sezioni di Polizia Giudiziaria e previa raccolta dei dati interpellando gli Uffici giudiziari, si è convenuta l'esigenza di procedere ad un rafforzamento della presenza di tale personale in particolare per taluni Uffici di Procura che presentano maggiori criticità. Cfr. Ministero della giustizia, Relazione sull'Amministrazione della Giustizia per il 2022, par. "Ufficio del Capo Dipartimento", pagine 208-209.

Articolo 4 **(Clausola di invarianza finanziaria)**

L'articolo reca la clausola di invarianza, ivi prevedendosi che dall'attuazione delle norme contenute nel disegno di legge, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni competenti provvedano ai conseguenti adempimenti avvalendosi delle sole risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili ai sensi della legislazione vigente.

La RT ribadisce il contenuto della disposizione.

Al riguardo, per i profili di copertura, andrebbero comunque richiesti chiarimenti in merito agli ipotizzabili fabbisogni di spesa previsti per il personale di polizia giudiziaria al fine di consentire l'immediata implementazione delle "tempestive" attività di ricerca delle persone offese, al fine di consentire una convalida delle misure di fermo o di arresto.

Inoltre, in merito alla ipotizzata adeguatezza della dotazione già prevista in bilancio dei finanziamenti a copertura dei fabbisogni scaturenti dalle norme in esame, si confermano le perplessità già rilevate in passato in ordine ai criteri considerati nella costruzione delle previsioni di spesa, che non sembrano pertanto conformarsi appieno al rigoroso criterio della legislazione vigente come previsto dalla legge di contabilità e rilevato da ultimo anche dalla Corte dei Conti³.

³ La Corte dei conti segnala infatti che " continua a registrarsi la persistenza, anche nel periodo considerato, di una legislazione corredata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle relative relazioni tecniche e riferite anche a spese obbligatorie. Il fatto poi che dette clausole siano previste anche a fronte di compiti che possono presentare elementi innovativi, come già osservato nelle precedenti relazioni trimestrali, evidenzia un particolare problema metodologico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano effettivamente derivare dalle norme, in futuro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura, quindi, a carico dei "tendenziali" e dunque aggravando il saldo, il che rileva soprattutto se a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Come ricorda anche la giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo la sentenza n. 124 del 2022), non è sufficiente di per sé la presenza, nei dispositivi, di tale clausola per escludere oneri nel corso dell'attuazione di una normativa. *“Tutto ciò a meno di non ritenere che le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare già margini per la copertura di eventuali incrementi di oneri conseguenti all'implementazione delle nuove normative previste, il che accade in qualche caso. In tal ipotesi si determinerebbe però una scarsa coerenza del bilancio rispetto al principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile successivo alla novella costituzionale del 2012, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio a legislazione vigente.”*. Cfr. Corte dei Conti, SS.RR., Relazione trimestrale sulla quantificazione degli effetti finanziari delle leggi di spesa, secondo trimestre 2022, 14 dicembre 2022, pagina 3-7.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Gen 2023 [Nota di lettura n. 31](#)
Codice dei contratti pubblici (**Atto del Governo n. 19**)
- Feb 2023 [Nota di lettura n. 32](#)
A.S. 506: "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane"
- " [Nota breve n. 3](#)
Le previsioni economiche invernali 2023 della Commissione europea
- " [Nota di lettura n. 33](#)
A.S. 553: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 34](#)
Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea «EPPO» (**Atto del Governo n. 22**)
- " [Nota di lettura n. 35](#)
A.S. 555: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 gennaio 2023, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di trasparenza dei prezzi dei carburanti e di rafforzamento dei poteri di controllo del Garante per la sorveglianza dei prezzi, nonché di sostegno per la fruizione del trasporto pubblico" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 36](#)
A.S. 411: "Modifiche al codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30"
- “ [Documentazione di finanza pubblica n. 7](#)
Legge di bilancio 2023 (**Legge n. 197/2022**) - Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi
- Mar 2023 [Nota di lettura n. 37](#)
Schema di decreto legislativo di recepimento dell'articolo 1, punti 8) e 18), della direttiva (UE) 2021/2118 recante modifica della direttiva 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità, per quanto riguarda, rispettivamente, l'articolo 10-bis, paragrafo 13, secondo comma, e l'articolo 25-bis, paragrafo 13, secondo comma, della direttiva 2009/103/CE (**Atto del Governo n. 28**)
- " [Nota di lettura n. 38](#)
A.S. 564: "Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune"
- “ [Elementi di documentazione n. 1](#)
Riforma del Quadro di *governance* economica dell'Unione europea
- “ [Nota di lettura n. 39](#)
A.S. 591: “Conversione in legge del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare”