

Carocci  editore

Studi sulla questione criminale

Negli Stati democratici di diritto, alla polizia è affidato il compito cruciale di garantire il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali. Per farlo, essa dispone di un rilevante potere coercitivo, che in determinate circostanze l'autorizza all'uso della forza. Ciò genera tuttavia un paradosso: chi è chiamato a proteggere i diritti è anche potenzialmente chi li minaccia. Il controllo sulle attività delle forze dell'ordine costituisce dunque uno dei più importanti indicatori della qualità democratica delle istituzioni politiche e civili di un paese.

In una fase storica in cui la condotta della polizia è tornata al centro del dibattito pubblico, il volume esplora il complesso rapporto tra la sua attività e la tutela dei diritti nell'Italia contemporanea adottando una prospettiva che integra l'analisi giuridica con quella delle scienze politiche e sociali.

Giuseppe Campesi è professore ordinario di Filosofia e sociologia del diritto all'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. I suoi interessi di ricerca si concentrano sulla tutela dei diritti umani nel quadro delle politiche migratorie, penali e per la sicurezza.

Carlo Caprioglio è assegnista di ricerca in Filosofia e sociologia del diritto all'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. I suoi interessi di ricerca si concentrano sullo sfruttamento lavorativo dei migranti, l'accesso alla giustizia e, più di recente, gli studi critici sulla polizia.

€ 27,00



Campe
Caprioglio

IL POTERE COERCITIVO

Carocci  editore

IL POTERE COERCITIVO

*Polizie, diritti
e democrazia in Italia*

Giuseppe Campesi
Carlo Caprioglio

Carocci  editore



Questa collana nasce nel solco del lavoro scientifico e culturale della omonima rivista e delle sue progenitrici, costitutive della criminologia critica italiana. Pubblica quindi studi e ricerche sulla “questione criminale” intesa come una costruzione sociale, prodotto di processi storici, giuridici e culturali che riflettono e riproducono gerarchie di potere e disuguaglianze strutturali nelle nostre società. Da qui l’attenzione per le forme della criminalizzazione, per il funzionamento concreto delle istituzioni penali, della sicurezza e del controllo sociale e per il ruolo dei saperi nella produzione di normalità e devianza. La collana accoglie contributi teoricamente informati, empiricamente fondati e orientati a una lettura critica dei processi di criminalizzazione, delle politiche penali e dei dispositivi di potere che attraversano il diritto e la società; contributi che provengano da qualsiasi disciplina, meglio se interdisciplinari, e che siano rivolti sia alla comunità accademica sia al mondo degli operatori e al pubblico più ampio interessato a un pensiero critico e situato sulla questione criminale.

Direzione: Stefano Anastasia (direttore), Rosalba Altopiedi, Giuseppe Campesi, Antonio Cavaliere, Xenia Chiaramonte, Stefania Crocitti, Teresa Degenhardt, Alessandro De Giorgi, Giulia Fabini, Valeria Ferraris, Zelia Gallo, Monia Giovannetti, Claudia Mantovan, Dario Melossi, Giuseppe Mosconi, Davide Petrini, Tamar Pitch, Franco Prina, Lucia Re, Stanislao Rinaldi, Emilio Santoro, Simone Santorso, Alvis Sbraccia, Vincenzo Scalia, Rossella Selmini, Maximo Sozzo, Alessandro Spena, Valeria Verdolini, Francesca Vianello, Maria Virgilio.

Comitato scientifico internazionale: Encarna Bodelón, Kathleen Daly, Ota De Leonardis, Massimo Donini, Malcolm M. Feeley, Luigi Ferrajoli, David Garland, Maria Grazia Giannichedda, Mary Gibson, Penny Green, Susanne Karstedt, Elena Larrauri, René Lévy, Realino Marra, Claudius Messner, Sergio Moccia, David Nelken, Luigi Pannarale, Eligio Resta, Iñaki Rivera Beiras, Claudio Sarzotti, Sebastian Scheerer, Richard Sparks, Luigi Stortoni, René van Swaaningen, Eugenio Raul Zaffaroni, John Vervaele, Loïc Wacquant.

Redazione: Federica Borlizzi, Veronica Marchio, Giulia Melani, Caterina Peroni, Alessandro Senaldi, Elena Sonnini, Luca Sterchele, Omid Tabar Firouzi.

I lettori che desiderano
informazioni sui volumi
pubblicati dalla casa editrice
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

Viale di Villa Massimo, 47
00161 Roma
telefono 06 / 42 81 84 17

Siamo su:
www.carocci.it
www.facebook.com/caroccieditore
www.instagram.com/caroccieditore

Giuseppe Campesi Carlo Caprioglio

Il potere coercitivo

Polizie, diritti e democrazia in Italia

Carocci  editore

Il presente volume è pubblicato con il contributo del progetto PRIN PNRR 2022:
Reforming Police Accountability in Italy (REPOLITY), identificativo MUR: P20223XF78,
CUP: H53D23010790001, coordinato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università
degli Studi di Bari "Aldo Moro" dal prof. Giuseppe Campesi e finanziato
dall'Unione Europea – NextGeneration EU – nell'ambito del Piano nazionale di ripresa
e resilienza, missione 4 "Istruzione e ricerca" – componente 2 "Dalla ricerca all'impresa".
I punti di vista e le opinioni espresse sono tuttavia solo quelli degli autori e non riflettono
necessariamente quelli dell'Unione Europea o della Commissione europea.
Né l'Unione Europea né la Commissione europea possono essere ritenute responsabili per essi.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO

1^a edizione, gennaio 2026
© copyright 2026 by
Carocci editore S.p.A., Roma

Redazione e impaginazione: Studio Editoriale Cafagna, Barletta

Finito di stampare nel gennaio 2026
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-290-3572-4

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico

Indice

Introduzione	9
1. Polizia, politica e amministrazione	17
1.1. Introduzione	17
1.2. L'organizzazione del sistema di polizia italiano	21
1.3. Il potere di indirizzo politico	28
1.4. L'autonomia amministrativa	34
1.4.1. Smilitarizzazione e democratizzazione interna / 1.4.2. Verso una nuova governance della polizia?	
1.5. Il controllo comunitario delle forze di polizia	43
1.6. Conclusioni	48
2. Regolare l'attività di polizia	51
2.1. Introduzione	51
2.2. Una tipologia dei poteri di polizia	55
2.2.1. Fermo di polizia / 2.2.2. Misure di prevenzione / 2.2.3. Poteri di ordinanza	
2.3. Il fondamento dei poteri di polizia	69
2.3.1. L'evoluzione dei poteri di polizia nella dialettica tra sicurezza e diritti / 2.3.2. L'assetto costituzionale dei poteri di polizia	
2.4. Polizia, discrezionalità e diritto	82
2.4.1. Forme della discrezionalità / 2.4.2. Modelli di regolazione	
2.5. Regolare la forza di polizia	92
2.5.1. Gli standard internazionali sull'uso della forza / 2.5.2. Il modello italiano di regolazione dell'uso della forza	
2.6. Conclusioni	106

3.	Il controllo sull'esercizio dei poteri di polizia	III
3.1.	Introduzione	III
3.2.	Il controllo giudiziario	II4
3.3.	Polizia e diritti umani: il ruolo delle Nazioni Unite	121
	3.3.1. I <i>treaty bodies</i> / 3.3.2. L'SPT / 3.3.3. Il consiglio dei diritti umani delle nazioni unite e le procedure speciali	
3.4.	Polizia e diritti umani: il ruolo del Consiglio d'Europa	136
	3.4.1. Il commissario per i diritti umani / 3.4.2. il CPT / 3.4.3. Il ruolo della Corte EDU nel controllo sulle forze di polizia	
3.5.	Polizia e diritti umani: gli organismi nazionali indipendenti	151
	3.5.1. I diversi modelli di organismo indipendente / 3.5.2. Il mandato degli organismi indipendenti / 3.5.3. Il caso italiano	
3.6.	Conclusioni	168
4.	La responsabilità del personale di polizia	173
4.1.	Introduzione	173
4.2.	La responsabilità penale	176
	4.2.1. Abuso dei poteri limitativi della libertà personale / 4.2.2. Tortura / 4.2.3. Esecuzione di ordini criminosi / 4.2.4. Uso eccessivo della forza / 4.2.5. Giurisdizione, procedibilità ed esecuzione della pena detentiva	
4.3.	Responsabilità civile e contabile	194
4.4.	Il controllo disciplinare	201
4.5.	I limiti degli attuali regimi di responsabilità	209
4.6.	Conclusioni	218
	Conclusioni	221
	Bibliografia	229

Introduzione

La polizia è tradizionalmente descritta come uno dei principali servizi pubblici erogati dallo Stato. A essa è affidato il compito di garantire la pace e l'ordine interno, concetti che, in uno Stato democratico di diritto, coincidono con la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali. Per assolvere tale funzione, la polizia è dotata di poteri e prerogative che non spettano ad alcun'altra istituzione pubblica: può chiedere alle persone di identificarsi, invadere la loro sfera privata, limitare la libertà di movimento, di riunione, comprimere la libertà personale e, se necessario, ricorrere alla forza contro chi si oppone ai suoi ordini. Questa particolare concentrazione di poteri genera un paradosso: l'istituzione incaricata di proteggere le libertà fondamentali può diventare, al tempo stesso, la principale minaccia a quelle stesse libertà. La polizia è dunque una fonte potenziale di insicurezza dei diritti oltre che uno strumento di tutela, ed è proprio per questa ragione che il controllo sull'attività delle forze dell'ordine costituisce un elemento centrale in uno Stato democratico di diritto. Come osservano Jones, Newburn e Smith (1996, p. 187), esso rappresenta uno dei principali indicatori della qualità democratica delle istituzioni politiche e civili di un paese.

Nella letteratura internazionale sulla polizia, il concetto di *accountability* occupa una posizione centrale nel dibattito sulle garanzie che devono accompagnare l'esercizio del potere coercitivo da parte delle forze dell'ordine (Stone, 2007; Collen, 2009; Jones, 2012; Walker, Archinbold, 2020; Rowe, 2020; Johansen, 2024). Lo United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) definisce l'*accountability* come «un sistema di controlli e contrappesi, interni ed esterni, volto a garantire che la polizia svolga correttamente i propri compiti e sia chiamata a risponderne qualora non lo faccia» (UNODC, 2011, p. IV)¹. In altri termini, l'*accountability* consiste in un insieme di meccanismi istituzionali che non solo assicurano la conformità dell'azione di polizia alla legge, ma obbligano anche l'istituzione

1. Tutte le traduzioni sono a cura degli autori.

a sottoporre le proprie decisioni strategiche e operative al giudizio esterno. Ciò implica che la polizia accetti di vedere messe in discussione le proprie scelte e che risponda delle conseguenze del proprio operato, soprattutto quando le azioni intraprese non producono i risultati attesi oppure sfociano in comportamenti inappropriati o illegittimi.

Il concetto di *accountability* non ha un equivalente esatto in molte lingue, incluso l'italiano. La sua origine etimologica rimanda alla pratica finanziaria di tenere traccia delle spese, di mantenere un registro contabile (Bovens, 2007a). Nel tempo, tuttavia, il termine ha ampliato il proprio significato, articolandosi in direzioni diverse. Psygkas (2021) e Bovens (2010) suggeriscono di distinguere almeno due modi principali in cui il concetto viene evocato.

In una prima accezione, *accountability* designa un ideale dotato di una forte carica normativa. Il concetto è spesso associato a principi come trasparenza, buon governo e democrazia, e si lega all'idea che l'esercizio del potere debba essere visibile, comprensibile e giustificabile per poter essere considerato legittimo. A questo livello, l'*accountability* non rimanda necessariamente a istituzioni o procedure specifiche; assume piuttosto una dimensione etica. Può essere concepita come un dovere che grava su chi esercita prerogative pubbliche, oppure come una vera e propria virtù del buon governante. In una seconda accezione, il significato del termine appare più situato e dipende dai contesti istituzionali, politici e culturali in cui viene utilizzato. L'*accountability* può richiamare esigenze riconducibili allo Stato di diritto o alla democrazia rappresentativa, ma può anche esprimere obiettivi legati all'efficienza e all'efficacia dell'amministrazione pubblica. In quest'ultima accezione, il concetto sembra riallacciarsi alla sua matrice etimologica e manageriale, riferendosi alla qualità dei servizi erogati, alla professionalità degli apparati e alla responsabilità nell'uso delle risorse collettive (Bovens, 2007b).

Una delle definizioni più influenti resta quella proposta da Bovens, secondo cui l'*accountability* è una «relazione sociale nella quale un attore si sente obbligato a spiegare e giustificare la propria condotta davanti a un determinato foro» (ivi, pp. 184-5). In quest'accezione il concetto è strettamente legato a quello più ampio di responsabilità e, in alcuni casi, i due termini vengono considerati sinonimi (Goldring, Wettenhall, 1980). Tuttavia, questa sovrapposizione è solo parziale, perché nell'idea di *accountability* è implicito un elemento relazionale: non si tratta semplicemente di essere responsabili in senso astratto, ma di dover rispondere a qualcuno dell'esercizio di una prerogativa. Per questa ragione molti autori sottolineano che l'*accountability* comprende, oltre alla responsabilità, anche dimensioni di autorità e controllo. Il tipo di obbligazione che essa implica è infatti più forte rispetto a quella associata alla responsabilità. Laddove quest'ultima può anche essere conce-

pita come un dovere prevalentemente interno, quasi etico, l'*accountability* rimanda a un rapporto necessariamente istituzionalizzato, nel quale un attore è tenuto a giustificare il proprio operato davanti a un soggetto dotato di potere di supervisione e controllo. In altri termini, mentre la responsabilità concerne l'obbligo di agire correttamente, l'*accountability* attiene all'obbligo di rendere conto a chi ha conferito quel potere, in un quadro di controlli istituzionalizzati (Cheung, 2005, p. 7).

Le forme della supervisione e del controllo sull'operato della polizia possono tuttavia essere profondamente diverse. In particolare, una prima distinzione chiave tra i regimi di *accountability* o di controllo sulle forze dell'ordine è quella tra meccanismi di carattere verticale, o interno, e meccanismi di carattere orizzontale, o esterno (Stone, 2007, p. 250; Cane, 2016, p. 146; Rowe, 2020, p. 16).

I meccanismi di controllo interno seguono generalmente la catena gerarchica. Si tratta di forme di controllo burocratico e amministrativo che si fondano sulla relazione verticale di autorità tra personale dirigente e personale esecutivo e sui processi attraverso cui i superiori orientano e verificano l'attività dei subordinati. Questo tipo di controllo si esercita mediante strumenti come la definizione di standard operativi, la valutazione delle performance e l'eventuale irrogazione di sanzioni disciplinari in caso di inefficienza o violazione degli ordini e delle istruzioni ricevute. Esso costituisce forse la forma più antica di controllo sulle forze dell'ordine ed è essenzialmente finalizzato a garantire il buon andamento dell'azione amministrativa, in termini di efficienza, economicità e uniformità dell'operato. Tuttavia, il carattere fortemente gerarchico e, in molti casi, parzialmente militarizzato delle organizzazioni di polizia tende a favorire dinamiche di chiusura e autoreferenzialità, isolando i corpi di polizia rispetto all'esterno.

Il tema della necessità di mitigare la tendenza all'autoreferenzialità tipica dei corpi di polizia è uno dei primi ad emergere nella riflessione sull'*accountability* delle forze dell'ordine. La storia stessa dei regimi di controllo coincide, in larga misura, con i tentativi di smilitarizzare e democratizzare le organizzazioni di polizia. In questo ambito, l'idea di *accountability* della polizia tende infatti spesso a sovrapporsi a quella di controllo democratico, indicando l'insieme dei meccanismi attraverso cui si cerca di orientare l'attività delle forze dell'ordine vincolandola alle linee di indirizzo definite all'esterno dell'apparato amministrativo dei corpi di polizia (Jones, 2012, p. 694; Rowe, 2020, p. 100). Da questa prospettiva, una delle principali forme di supervisione e controllo è rappresentata dal ruolo svolto dagli organi di indirizzo politico, come parlamenti o governi. L'esigenza, in breve, è assicurarsi che l'azione delle forze dell'ordine sia effettivamente orientata dalle

priorità e dagli indirizzi definiti democraticamente, evitando che i corpi di polizia possano darsi obiettivi politici autonomi.

Se è naturale e auspicabile che, in una democrazia, l'azione delle forze dell'ordine si conformi agli obiettivi definiti dagli organi di indirizzo che godono di legittimazione democratica, questa forma di controllo presenta tuttavia un nodo problematico rilevante. È infatti difficile tracciare una linea di separazione netta tra sfera politica e sfera amministrativa, garantendo al contempo l'imparzialità dell'azione di polizia. In altre parole, tutte le forme di controllo politico sulla polizia comportano rischi e, storicamente, hanno spesso condotto a situazioni in cui la pressione delle maggioranze politiche ha prodotto violazioni dei diritti delle minoranze o dei gruppi sociali con minore potere politico e minore capacità di influenzare gli indirizzi di governo. La domanda sociale di ordine e sicurezza tende a legittimare interventi più energici della polizia, ma questi interventi possono risultare particolarmente minacciosi per i diritti dei membri delle comunità meno rappresentate o stigmatizzate. Il punto cruciale, in definitiva, è che l'attività di indirizzo politico rischia sempre di piegare l'azione di polizia a interessi partigiani, compromettendo la sua imparzialità.

È proprio in risposta all'esigenza di rafforzare e garantire l'imparzialità dell'azione delle forze dell'ordine che, nel corso del tempo, la questione dell'*accountability* della polizia viene progressivamente a sovrapporsi a quella del controllo legale e giudiziario sul suo operato (Johansen, 2024). Anche in questo caso si tratta di una forma di controllo esterno, poiché esercitata da istituzioni separate e indipendenti rispetto all'apparato amministrativo dei corpi di polizia, alle quali è attribuito il duplice compito di definire in astratto i limiti di legittimità dell'azione di polizia e di verificare, nel concreto, che tali limiti non siano stati superati. Le modalità attraverso cui si esercita il controllo legale e giudiziario possono tuttavia variare sensibilmente, a seconda che l'obiettivo sia controllare l'organizzazione nel suo complesso oppure valutare la condotta dei singoli operatori di polizia (Cheung, 2005; Jones, 2012). Il controllo sull'organizzazione riguarda principalmente la regolazione dei poteri e delle prerogative attribuite alla polizia, nonché la possibilità per i giudici di valutare se le forze dell'ordine abbiano esercitato correttamente i poteri loro attribuiti. Al contrario, il controllo sul comportamento dei singoli operatori mira ad accertare le responsabilità individuali, sanzionando i comportamenti inappropriati o lesivi dei diritti di terzi.

Le forme di supervisione e controllo fin qui descritte chiamano in causa i tradizionali poteri dello Stato. La polizia è infatti tipicamente assoggettata: al controllo del potere legislativo, cui spetta il compito di definire in astratto i poteri e le prerogative attribuite alle forze dell'ordine; al controllo del po-

tere esecutivo, che stabilisce gli obiettivi che esse devono perseguire; al controllo del potere giudiziario, incaricato di verificare che l'azione della polizia si svolga entro i limiti della legalità e non comporti compressioni indebite dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone coinvolte.

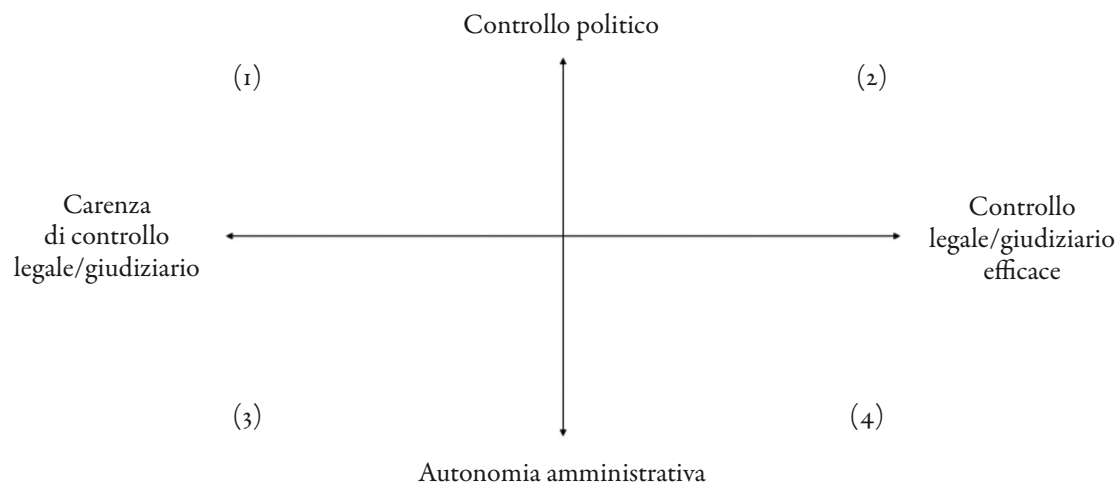
A queste forme più tradizionali di supervisione e controllo si sono affiancate, più recentemente, ulteriori forme di controllo esercitate da istituzioni indipendenti, quali *oversight bodies*, ombudsman e organismi di tutela dei diritti umani. L'emergere e il consolidarsi di tali meccanismi di controllo rispondono, da un lato, alla crescente rilevanza del diritto internazionale dei diritti umani; dall'altro, ai limiti che nel tempo si sono manifestati nei meccanismi di supervisione e controllo centrati sui tradizionali poteri dello Stato, spesso poco efficaci nel prevenire abusi e violenze da parte della polizia. Numerose evidenze mostrano infatti che organismi di controllo troppo vicini all'esecutivo tendono a sviluppare una certa parzialità a favore degli attori amministrativi, incluse le forze di polizia, e incontrano quindi difficoltà a mantenere una posizione realmente critica. Lo stesso vale, in parte, per il potere giudiziario che, pur essendo in molti paesi formalmente indipendente dall'esecutivo, intrattiene rapporti di collaborazione quotidiana con la polizia e talvolta si mostra riluttante a sottoporre l'operato a un controllo rigoroso (UNODC, 2011, p. 13).

Il modo in cui si combinano le diverse forme di supervisione e controllo sull'azione di polizia dà luogo a una varietà di modelli ideali di polizia. Questi modelli possono essere classificati attraverso il diagramma a quattro quadranti rappresentato nella FIG. 1, da noi elaborato riadattando una tipologia originariamente abbozzata da Philip Stenning (2011). Il diagramma consente di visualizzare, in maniera schematica, come la polizia possa situarsi lungo due assi fondamentali: da un lato il grado di controllo politico, dall'altro il livello di controllo legale e giudiziario cui essa è sottoposta. L'incrocio di questi due assi permette di identificare quattro modelli, ciascuno caratterizzato da una diversa articolazione dell'equilibrio tra autonomia operativa, indirizzo politico, vincoli legali e giudiziari.

Nella classificazione proposta, i modelli di polizia più problematici sono quelli che si collocano nelle posizioni 1 e 3 del diagramma. Nel primo caso incontriamo un modello di polizia fortemente indirizzata e controllata politicamente, priva però di vincoli legali e giudiziari capaci di circoscriverne la discrezionalità operativa. In simili contesti, il potere di polizia si trasforma in uno strumento nelle mani delle forze politiche dominanti e di oppressione delle minoranze. Il caso 3 rappresenta invece l'estremo opposto: una polizia totalmente svincolata da qualsiasi forma di controllo, che finisce per trasformarsi in una forza autonoma, quasi uno Stato nello Stato. Il modello collocabile nella posizione 2 è anch'esso problematico, poiché il controllo

FIGURA 1

Configurazioni istituzionali del controllo sulle forze dell'ordine: modelli ideali



legale e giudiziario risulta in parte controbilanciato da un forte controllo politico. Questa configurazione può amplificare il rischio di conflitti tra poteri dello Stato per l'influenza sulle forze dell'ordine: la polizia potrebbe infatti cercare di sottrarsi alla supervisione giudiziaria rafforzando i propri legami di fedeltà politica. Il risultato sarebbe un apparato inefficiente e particolarmente esposto a pratiche corruttive.

L'unico modello che offre un bilanciamento adeguato tra imparzialità e legittimità democratica è quello collocabile nella posizione 4. Esso corrisponde al modello ideale di polizia democratica: una polizia che mantiene un certo grado di autonomia rispetto a forme dirette di controllo politico, ma che al tempo stesso è sottoposta a stringenti vincoli legali e giudiziari. Tali vincoli garantiscono livelli adeguati di controllo e responsabilizzazione, soprattutto se affiancati anche dal ruolo di organismi di controllo e supervisione indipendenti dai poteri dello Stato.

In questo libro cercheremo di comprendere a quale dei modelli ideali di polizia delineati sia riconducibile il sistema italiano, attraverso un'analisi articolata in quattro capitoli, ciascuno dedicato a una dimensione specifica del rapporto tra potere di polizia e forme di controllo. Nel CAP. 1 esamineremo il difficile equilibrio tra controllo politico e autonomia amministrativa delle forze dell'ordine, ricostruendo la struttura organizzativa della polizia italiana e valutando le trasformazioni più recenti che hanno rafforzato il ruolo degli enti locali nelle politiche di sicurezza. Nel CAP. 2 illustreremo le forme di regolazione dei poteri di polizia in Italia, soffermandoci in particolare sul loro fondamento costituzionale e sulle criticità proprie del modello italiano di regolazione dell'uso della forza. Il CAP. 3 sarà dedicato alle forme di con-

trollo sull'esercizio dei poteri di polizia: analizzeremo il ruolo dell'autorità giudiziaria, il contributo degli organismi sovranazionali di tutela dei diritti umani nel controllo sulle forze dell'ordine e il funzionamento degli organismi indipendenti nazionali, soffermandoci sul caso italiano anche in una prospettiva comparata. Infine, nel CAP. 4 ricostruiremo i regimi di responsabilità cui è sottoposto il personale di polizia, concentrandoci in particolare sul regime penale e disciplinare. In conclusione, illustreremo le principali criticità che caratterizzano l'attuale sistema italiano di responsabilizzazione del personale di polizia. Nelle *Conclusioni* tireremo le fila della nostra analisi, mettendo in luce i principali elementi di criticità degli attuali meccanismi di supervisione e controllo sulle forze dell'ordine nell'Italia contemporanea.

Il volume è il risultato di una riflessione comune. Nondimeno, ai fini dei processi di valutazione, si può attribuire a Giuseppe Campesi la paternità dei CAPP. 1 e 2 e a Carlo Caprioglio quella dei CAPP. 3 e 4.

Polizia, politica e amministrazione

I.1

Introduzione

L'autorità politica orienta l'azione delle forze dell'ordine, ne stabilisce priorità e obiettivi e ne valuta gli esiti. Questo insieme di poteri costituisce ciò che Bayley (1979, p. 130) definisce controllo politico delle forze di polizia. In letteratura, esso viene solitamente ricondotto a due modelli distinti: un primo modello in cui le polizie sono assoggettate ad un controllo diretto degli organi rappresentativi, che eleggono i responsabili dei servizi di polizia o comunque esercitano una forte influenza sul loro operato; un secondo modello in cui i servizi di polizia sono affidati alla responsabilità di funzionari civili, su cui gli organi rappresentativi esercitano un controllo solo indiretto, tramite la responsabilità politica dei ministri. In genere, sono i sistemi di polizia più decentrati a favorire il contatto diretto tra polizia e organi politici rappresentativi, che può in alcuni casi spingersi fino ad includere forme di coinvolgimento "comunitario" (Stone, Ward, 2000; Jones, 2012), mentre i modelli centralizzati prediligono un'organizzazione dei sistemi di polizia che fa capo ai ministeri degli Interni, in cui il rapporto tra polizia e organi politici rappresentativi è mediato dal ruolo dei funzionari pubblici che compongono la struttura dell'amministrazione della pubblica sicurezza (Bayley, 1975, 1979; Jones, Newburn, Smith, 1996).

Al di là della struttura più o meno centralizzata dei servizi di polizia, la questione più delicata sollevata da qualsiasi forma di potere di indirizzo sull'attività delle forze dell'ordine riguarda il rischio di condizionamento politico che da essa può derivare. Il rapporto tra polizia e politica è intrinsecamente problematico e riflette, sotto molti profili, la più generale questione del rapporto tra politica e amministrazione, che i diversi modelli istituzionali affrontano in modi differenti. La scienza politica distingue, infatti, due modelli idealtipici di regolazione del complesso rapporto tra politica e amministrazione (Ruffert, 2020). Come vedremo nel prosieguo del capitolo,

tali modelli incidono in modo significativo sulla configurazione dell'architettura dei poteri di polizia e sulle garanzie poste a tutela della loro imparzialità.

Il primo modello si fonda sul *paradigma gerarchico* ed è ispirato alla concezione classica della burocrazia come struttura formalmente organizzata, dominata dal principio del comando e del controllo. Esso affonda le proprie radici nella formazione del potere amministrativo degli Stati dell'Europa continentale e può essere ricondotto alla struttura amministrativa elaborata sin dal Medioevo dalla Chiesa cattolica (Berman, 2006), alla quale si ispirarono anche le prime costruzioni statuali nel momento in cui diedero forma ai loro apparati amministrativi (Ziller, 2012). Nelle democrazie contemporanee, si ritiene che la struttura gerarchica dell'amministrazione funzioni come una cinghia di trasmissione tra l'espressione della sovranità popolare e l'azione amministrativa, attraverso la mediazione del potere esecutivo. La gerarchia costituisce una sorta di "catena di legittimazione" (Dreier, 1993), lungo la quale l'impulso proveniente dagli organi politici dotati di legittimazione democratica si trasmette fino al singolo funzionario.

In questo modello amministrativo, la garanzia di imparzialità non deriva da meccanismi istituzionali specifici, ma essenzialmente dallo status dei funzionari come dipendenti pubblici non facilmente amovibili. Essi restano tuttavia pienamente inseriti in una catena gerarchica che conduce al potere esecutivo, e dunque all'influenza politica. In sistemi in cui l'accesso agli incarichi di vertice e le carriere sono fortemente condizionati dalla politica, i funzionari hanno incentivi significativi a mantenere una forte "lealtà politica". Ne derivano comportamenti cooperativi che non richiedono direttive esplicite: i burocrati tendono ad agire come i politici desiderano, anticipandone le reazioni, evitando conflitti o condividendo i medesimi orientamenti. Sul piano culturale, nei sistemi amministrativi fortemente gerarchizzati, dove la separazione tra politica e amministrazione è debole, la lealtà verso il ministro costituisce un elemento identitario centrale (Hood, Lodge, 2006; Page, 2012).

Il problema principale di questo modello risiede nel rischio di interferenze dirette del potere esecutivo nell'esercizio delle funzioni amministrative, con conseguente compromissione dell'imparzialità, soprattutto nei settori in cui l'amministrazione incide sui diritti individuali. In tali sistemi, i burocrati sono concepiti come servitori dell'interesse pubblico così come definito dagli organi politici e ciò si traduce in un rischio di forte politicizzazione dell'amministrazione (Cane, 2016, p. 313), al punto che le fedeltà politiche incidono sulla selezione e sulla progressione di carriera e la neutralità è percepita come un disvalore (Derlien, Mayntz, 1989; Peters, 1997). In assenza di robuste garanzie istituzionali, l'indipendenza da indebite influenze

politiche nell'esercizio dei poteri amministrativi è affidata essenzialmente a uno specifico *ethos* del servizio pubblico (Ruffert, 2020).

Il secondo modello si ispira al *paradigma dell'indipendenza* e della separazione tra politica e amministrazione, in contrapposizione al modello gerarchico. Questo paradigma valorizza la dimensione tecnica e la professionalità dei funzionari, la cui autonomia deve essere protetta attraverso specifici accorgimenti istituzionali volti a impedire la loro cattura politica. Si tratta di un modello sviluppatosi inizialmente negli Stati Uniti, dove le peculiarità del sistema presidenziale e la competizione tra Congresso e Presidente per il controllo dell'amministrazione hanno favorito una concezione "bicefala" dell'esecutivo¹. In questo contesto, la distinzione tra politica ed amministrazione emerge e si consolida precocemente «nonostante un diffuso e profondo scetticismo circa la validità e il valore di tale distinzione» (Cane, 2016, p. 448). Poiché l'amministrazione è concepita come dominio dei mezzi e non dei fini, essa deve essere affidata a tecnici ed esperti piuttosto che a politici. La neutralità amministrativa rispetto alle ingerenze politiche viene così elevata a valore democratico fondamentale, sostenuto dal carattere tecnico e professionale dell'apparato burocratico (Kaufman, 1956).

Questa concezione ha un pedigree antico nella cultura politico-amministrativa statunitense, risalente almeno a Woodrow Wilson (1887), tra i primi a sostenere la necessità di separare l'amministrazione dalla politica per garantire un governo efficiente e razionale. Essa ha poi trovato ulteriore impulso con il movimento dello *scientific management* e con gli studi che hanno evidenziato come agenzie popolate da personale tecnicamente competente e politicamente neutrale potessero servire meglio l'interesse pubblico, limitando al contempo il rischio di indebite influenze politiche o pressioni provenienti da gruppi di interesse (Gulick, Urwick, 1937; Landis, 1938; Seidman, Gilmour, 1986). Il principale problema di tale modello si ritiene sia rappresentato dal rischio che l'autonomia concessa ai burocrati determini la crescita di un vasto apparato amministrativo, che finisce per condizionare in maniera decisiva il processo democratico (Eisenstadt, 1965; Redford, 1969; Etzioni-Halevy, 1983). Per questo, nei sistemi che presuppongono una rigida separazione tra politica e amministrazione, il potere amministrativo è generalmente assoggettato a stringenti forme di regolazione che ne limitano quanto più possibile la discrezionalità (cfr. CAP. 2).

1. L'idea di fondo è che la Costituzione distingua il potere esecutivo dall'amministrazione (Sunstein, Lessig, 1994) e che il controllo politico sull'azione amministrativa sia una funzione condivisa tra Presidente e Congresso. Ne deriva la rappresentazione dell'amministrazione come un "quarto potere" (Strauss, 1984), dotato di una sua autonomia e sottoposto a forme di controllo diffuse.

Questa visione dell'indipendenza amministrativa, pur non estranea alla tradizione europea continentale, non ha mai assunto in Europa la stessa centralità che ha avuto nel contesto statunitense, soprattutto per la persistente predominanza del modello gerarchico. Nei sistemi continentali, l'idea di una netta separazione tra politica e amministrazione non ha avuto particolare risonanza: il rapporto tra ministri e burocrazia è stato a lungo interpretato come un rapporto di servizio, in cui la burocrazia attua le politiche dell'esecutivo ed è dotata di un'ampia discrezionalità (Cane, 2016, p. 448). L'amministrazione è dunque concepita come un'articolazione del potere esecutivo, che non richiede una propria autonoma legittimazione. Solo nella seconda metà del Novecento il tema della sua indipendenza ha iniziato a emergere con maggiore forza, pur incontrando la resistenza delle tradizionali strutture gerarchiche. La spinta verso una progressiva "de-gerarchizzazione" dell'amministrazione pubblica (Caillousse, 2011; Ruffert, 2020) sembra tuttavia aver prodotto un assetto ibrido: la persistente difficoltà di distinguere con precisione tra funzioni di indirizzo politico e attività amministrativa continua, infatti, a generare un potere amministrativo debolmente regolato e fortemente esposto all'influenza politica (Cane, 2016, p. 156).

Le trasformazioni più generali dei sistemi amministrativi hanno avuto un impatto profondo anche sull'organizzazione delle forze di polizia e sul loro rapporto con il potere politico. In linea con la crescente valorizzazione dell'autonomia amministrativa e della professionalizzazione, gli standard internazionali insistono oggi con forza sul principio dell'indipendenza della polizia dall'esecutivo. Secondo il Consiglio d'Europa, la polizia dovrebbe essere dotata di indipendenza operativa rispetto al potere esecutivo nello svolgimento dei propri compiti specifici (Council of Europe, 2001, p. 41). Analogamente, lo United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) sottolinea che i responsabili politici devono astenersi dall'interferire nelle decisioni operative, che «la polizia deve poter esercitare un giudizio professionale indipendente nel rispondere a situazioni specifiche» e che i suoi vertici amministrativi devono disporre dell'autonomia necessaria per decidere come impiegare risorse e strumenti «all'interno di un quadro di bilancio prestabilito e in conformità con le leggi» (UNODC, 2011, p. 6).

In sintesi, gli standard internazionali tendono sempre più a configurare la polizia come un'amministrazione professionalizzata, tecnicamente competente e politicamente indipendente, capace di assumere decisioni operative autonome nel rispetto della legge. In questo capitolo ci interrogheremo sul significato di tale idea di indipendenza operativa delle forze di polizia e su quale sia il giusto equilibrio tra indirizzo politico e autonomia amministrativa. Analizzeremo in particolare come le tendenze più generali nell'evoluzione dei sistemi amministrativi abbiano inciso sul contesto italiano e, nel-

lo specifico, sull'assetto dei poteri di polizia. A questo scopo, prenderemo le mosse da una descrizione della struttura organizzativa delle forze di polizia italiane. Dopo questa analisi preliminare, ci concentreremo dapprima sulle forme di controllo politico e, successivamente, sui margini di autonomia amministrativa loro riconosciuta, per poi esaminare le evoluzioni più recenti che hanno accentuato il ruolo degli enti locali nel quadro delle politiche per la sicurezza e l'ordine pubblico. Nel PAR. 1.6 tireremo le fila dell'analisi, evidenziando quelle che riteniamo essere le principali criticità dell'attuale modello di controllo politico-amministrativo delle forze di polizia italiane.

1.2

L'organizzazione del sistema di polizia italiano

Il sistema di polizia italiano è fortemente centralizzato e riflette i caratteri tipici dei sistemi cosiddetti "continentali" di polizia (Bayley, 1975; Mawby, 1992, 2012; Brodeur, 2007), in cui la responsabilità di indirizzo politico-amministrativo in materia di pubblica sicurezza è affidata al ministero dell'Interno². Si tratta di una funzione che costituisce da sempre l'attività principale del ministero dell'Interno, il dicastero tradizionalmente dotato della posizione di maggior centralità nel sistema amministrativo italiano che, pur avendo perso nel tempo la sua caratteristica di "motore dello Stato", conserva intatte le prerogative in materia di ordine e sicurezza pubblica (Pedrini, 2017). Ai sensi dell'articolo 95, comma 2°, della Costituzione, il ministro dell'Interno è «responsabile individualmente» del suo dicastero, ciò significa che l'amministrazione della pubblica sicurezza è centrata sul primato politico del ministro (Mone, 2017, p. 72; Ursi, 2022, p. 97). Quest'ultimo è, infatti, definito dall'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121 «responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica», nonché «autorità nazionale di pubblica sicurezza». La medesima disposizione gli attribuisce, inoltre, l'«alta direzione» dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, il compito di «coordinare» l'attività delle forze di polizia e di adottare i «provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica».

La centralità politica del ministro è stata rafforzata dalla legge 121/1981, la quale ha riformato l'assetto precedente dell'amministrazione della pubblica sicurezza in cui la normativa identificava solo autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza. La competenza del ministro in materia derivava infatti dall'organizzazione delle strutture periferiche, organizzate gerarchicamen-

2. Art. 14, D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

te attorno al ruolo dei prefetti, che a loro volta facevano capo al ministero dell'Interno (Chiappetti, 1987). Sarebbe tuttavia sbagliato considerare la riforma del 1981 alla stregua di un mero riconoscimento formale di una prerogativa che il ministro già esercitava nella sostanza (Mone, 2017, p. 71). La riforma contribuisce a chiarire i profili di responsabilità del ministro anche in conformità dell'articolo 95, comma 2°, della Costituzione. È evidente, infatti, che la responsabilità individuale del ministro, se del caso anche nei suoi risvolti penali, può essere fatta valere solo se essa è definita nei suoi elementi costitutivi (Pedrini, 2017, p. 43).

La riforma del 1981 lascia ferme le competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica del Consiglio dei ministri previste dalle leggi vigenti³, ciò significa che il ministro nell'esercitare le sue funzioni di indirizzo politico e amministrativo deve coordinarsi con la politica generale di governo, di cui è responsabile il presidente del Consiglio⁴. Nell'esercitare le sue importanti prerogative in materia di ordine e sicurezza pubblica, il ministro è responsabile di fronte al Parlamento, cui è tenuto a presentare ogni anno una relazione sull'attività delle forze di polizia e sullo stato della sicurezza pubblica sul territorio nazionale⁵. Il ministro e le altre autorità di pubblica sicurezza possono, inoltre, essere auditi all'interno delle attività di indagine, informazione e controllo in commissione.

Il ministro esercita le sue funzioni di indirizzo tramite la struttura amministrativa offerta dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che provvede secondo le «direttive» e gli «ordini» del ministro: all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica; al coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia; alla direzione e amministrazione della Polizia di Stato; alla direzione e gestione dei supporti tecnici, anche per le esigenze generali del ministero dell'Interno⁶. Il Dipartimento provvede inoltre anche ai contingenti necessari, determinati dal ministro dell'Interno di concerto con quello della Giustizia, «all'organizzazione dei servizi di polizia giudi-

3. Art. 1, legge 121/1981.

4. Art. 2, legge 23 agosto 1988, n. 400. Pur avendo eliminato la materia dell'ordine pubblico dalle attribuzioni del Consiglio dei ministri, la legge riserva al presidente del Consiglio alcune importanti prerogative in materia «di servizi di sicurezza e di segreto di Stato» (art. 5, comma 2°, lett. g).

5. Art. 113, legge 121/1981. Detta relazione è dal 2003 presentata unitamente alla relazione sul fenomeno della criminalità organizzata e sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia (DIA) (art. 5, D.L. 29 ottobre 1991, n. 345); alla relazione sui risultati raggiunti in materia di immigrazione e controllo alle frontiere (art. 3, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286); alla relazione sui dati relativi alle iniziative in tema di sicurezza dei cittadini (art. 17, comma 5°, legge 26 marzo 2001, n. 128).

6. Art. 4, legge 121/1981.

ziaria»⁷. A capo del Dipartimento della pubblica sicurezza è collocato un prefetto che assume il duplice ruolo di capo della polizia e di direttore generale di pubblica sicurezza⁸. Pur non essendo definite in maniera esplicita, le attribuzioni del capo della polizia si desumono dalle funzioni attribuite al Dipartimento della pubblica sicurezza e dalla dialettica con le competenze del ministro (Mone, 2017, p. 76; Pedrini, 2017, p. 49), cui il capo della polizia resta fortemente legato. Egli è, infatti, nominato con decreto del presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'Interno⁹ e resta a quest'ultimo subordinato gerarchicamente¹⁰.

La spiccata centralizzazione dell'amministrazione della pubblica sicurezza è concepita per dare coerenza ad un quadro complesso in cui operano diversi livelli amministrativi e diverse forze di polizia incardinate in strutture amministrative differenti (Caia, 1996, p. 344). Da un lato, infatti, l'amministrazione di pubblica sicurezza continua ad essere organizzata secondo il canone della dipendenza gerarchica, il cui perno è il dovere di obbedienza sancito dall'articolo 65 della legge 121/1981 (Mone, 2017, pp. 229-30; Ursi, 2022, p. 110). Dall'altro, la scelta di mantenere in vita forze di polizia distinte istituzionalmente, e collocate al di fuori della linea gerarchica che fa capo al ministero dell'Interno, impone di regolare i rapporti tra i diversi attori coinvolti nell'implementazione delle politiche in materia di ordine pubblico e sicurezza secondo criteri diversi da quelli del comando e del controllo. Al principio gerarchico, che regola in verticale i rapporti tra i diversi livelli amministrativi, si affianca il principio del coordinamento che regola orizzontalmente i rapporti di dipendenza funzionale tra i vari attori che concorrono all'amministrazione della pubblica sicurezza (Mone, 2017, p. 56; Ursi, 2022, pp. 111-2).

A livello periferico, le due principali autorità di pubblica sicurezza sono il prefetto e il questore. Sino al 1981 i loro rapporti erano di natura gerarchica¹¹, il che significava che la struttura dell'amministrazione di pubblica sicurezza replicava in periferia uno schema piramidale la cui base era costituita dalle Questure. Oggi, sia prefetto che questore sono definite «autorità provinciali» di pubblica sicurezza e sembrano avere funzioni distinte, dan-

7. Art. 14, legge 121/1981.

8. Art. 5, legge 121/1981.

9. *Ibid.*

10. Art. 65, legge 121/1981.

11. L'art. 2 del R.D. 6 maggio 1940, n. 635, disponeva che il prefetto avesse il compito di «soprintendere» alla pubblica sicurezza. L'art. 3 assegnava, invece, al questore la «direzione tecnica di tutti i servizi di polizia e d'ordine pubblico nella provincia», ma specificava che tale funzione era svolta alle «dipendenze» del prefetto.

do luogo ad una vera e propria diarchia. Al prefetto è affidata la «responsabilità generale» dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, al questore la «responsabilità tecnico-operativa» dei servizi di polizia¹². Ciò significa che non esiste un vincolo di dipendenza gerarchica tra i due analogo a quello che, a livello centrale, regola i rapporti tra ministro e direttore generale di pubblica sicurezza-capo della polizia. Mentre il questore è assoggettato al controllo gerarchico del direttore generale di pubblica sicurezza-capo della polizia e, dunque per suo tramite, a quello del ministro, il prefetto, che è organo di rappresentanza generale del governo a livello periferico, risponde direttamente al ministro, cui relaziona periodicamente¹³ per quanto attiene all'attuazione degli indirizzi politici in materia di ordine e sicurezza pubblica (Camposilvan, Conte, 2014, p. 14; Chiusolo, 2017, p. 58; Ursi, 2022, p. 127).

Il prefetto ha dunque una forte connotazione politica. Ad esso sono attribuiti compiti di governo e di indirizzo, cui il questore deve dare attuazione. La riforma del 1981, eliminando il vincolo gerarchico tra prefetto e questore, mirava a restituire autonomia a quest'ultimo, sottraendolo in qualche modo al «grembo prefettizio» (ivi, p. 131) in cui era collocato. L'obiettivo era, in sostanza, quello di tracciare un disegno in cui le competenze di natura tecnico-operativa fossero distinte da quelle di natura politico-amministrativa affidate al prefetto (Chiusolo, 2017, p. 64). Questi conserva importanti funzioni di «governo», nel senso che adotta direttive in cui si definiscono obiettivi e risultati attesi, rispetto alle quali il questore conserva autonomia gestionale per quanto attiene alla scelta dei mezzi tecnico-operativi più idonei a conseguirli. In particolare, il questore ha la responsabilità di adottare una vasta serie di provvedimenti di polizia in grado di incidere anche sulla libertà personale del singolo (Mone, 2017, p. 92; Ursi, 2022, p. 134), ma soprattutto assume la direzione, la responsabilità e il coordinamento dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine delle forze di polizia e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione¹⁴.

Un tratto caratteristico dell'ordinamento della pubblica sicurezza italiano è, com'è noto, la presenza di una pluralità di forze di polizia. L'articolo 16 della legge 121/1981 include tra le «forze di polizia» competenti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, accanto alla Polizia di Stato, anche l'Arma dei carabinieri, «quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza», e il corpo della Guardia di finanza, «per il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica».

12. Art. 13, comma 2° e art. 14, comma 2°, legge 121/1981.

13. Art. 13, legge 121/1981.

14. Art. 14, legge 121/1981.

Il concetto di forza di polizia, o di forza pubblica, rinvia a un corpo o organismo cui è «demandata l'esecuzione coercitiva materiale dei provvedimenti amministrativi e giurisdizionali» (Cortese, 1969, p. 15). La funzione esecutiva costituisce, per antonomasia, la cifra distintiva della forza pubblica, che opera come il braccio materiale della pubblica amministrazione: solo ad essa è attribuito il potere di dare attuazione ai provvedimenti dell'amministrazione, anche eventualmente superando la resistenza del soggetto passivo. Un tratto peculiare dell'amministrazione di pubblica sicurezza è quello di avere nella Polizia di Stato un organo esecutivo alle sue dirette dipendenze, potendo tuttavia disporre anche dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza. Queste ultime, nella misura in cui svolgono funzioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, dipendono infatti funzionalmente dall'amministrazione della pubblica sicurezza facente capo al ministero dell'Interno, pur restando istituzionalmente incardinate, rispettivamente, presso il ministero della Difesa e quello delle Finanze¹⁵.

In particolare, l'Arma dei carabinieri, che insieme alla Polizia di Stato è l'unica forza di polizia con un mandato generale in materia di ordine e sicurezza pubblica¹⁶, pur essendo in quanto forza armata assoggettata al comando supremo del presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 87, comma 9°, della Costituzione, dipende dal capo di Stato Maggiore della Difesa per quanto attiene ai compiti militari; dal ministro dell'Interno per quanto attiene ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché l'accasermamento e il casermaggio connessi con l'assolvimento di tali compiti e per l'utilizzo delle risorse finanziarie finalizzate al potenziamento delle forze di polizia; dal ministero della Difesa per quanto attiene il personale, l'amministrazione e le attività logistiche¹⁷. La «direzione e amministrazione» della Polizia di Stato¹⁸ è invece affidata al Dipartimento della pubblica sicurezza del ministero dell'Interno, al cui vertice è posto, come sappiamo, il direttore generale della pubblica sicurezza-capo della polizia¹⁹.

Nel 1981 si è dunque scelta la strada di non trasformare la struttura organizzativa del sistema di polizia italiano, lasciando inalterato un quadro che risale all'epoca preunitaria (Chiappetti, 1987, p. 148). Si è piuttosto cercato di rafforzare il principio dell'integrazione orizzontale attribuendo ai vertici dell'amministrazione della pubblica sicurezza funzioni di coordinamento dell'azione delle diverse forze di polizia (Caia, 1996, p. 344; Corso, 1996, p.

15. Art. 3, comma 3°, legge 121/1981.

16. Art. 16, comma 1°, legge 121/1981.

17. Art. 162, D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

18. Art. 4, comma 3°, legge 121/1981.

19. Art. 5, legge 121/1981.

336). A livello centrale, il «coordinamento tecnico-operativo» delle diverse forze di polizia è uno dei compiti che l'articolo 4 della legge 121/1981 attribuisce al Dipartimento della pubblica sicurezza. Tale compito è in particolare svolto dall'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia, che rappresenta una sorta di «casa comune» delle diverse forze di polizia, dato che opera a stretto contatto con i comandi e le direzioni centrali delle diverse forze di polizia (Pedrini, 2017, p. 47; Ursi, 2022, p. 142). A livello periferico l'articolo 14 della legge 121/1981 attribuisce al questore la responsabilità per il coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia (Mone, 2017, pp. 89-90). A ciò corrisponde l'obbligo dei comandanti locali delle altre forze di polizia di informare «tempestivamente» il questore «su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica»²⁰.

Sia il direttore generale della pubblica sicurezza-capo della polizia che il questore ricoprono dunque un ruolo ambiguo. Essi sono al contempo vertice amministrativo di una delle forze di polizia e autorità di pubblica sicurezza chiamate a indirizzare l'azione anche delle altre forze di polizia (Camposilvan, Conte, 2014, p. 20; Ursi, 2022, p. 105). Sebbene vi sia una chiara posizione di «supremazia funzionale» in capo alle autorità di pubblica sicurezza (Chiappetti, 1991, p. 7; Ursi, 2022, p. 132), che a tratti lascia pensare che queste possano anche esercitare funzioni di direzione e controllo dell'operato degli appartenenti alle diverse forze di polizia²¹, essa non si estrinseca in una vera e propria relazione gerarchica di subordinazione. Salvo forse per gli obblighi di informazione cui sono tenuti i comandanti provinciali delle altre forze di polizia, non pare che questi abbiano espliciti doveri di obbedienza se non rispetto ai loro superiori gerarchici all'interno dei rispettivi corpi di appartenenza²².

È forse per compensare a tale debolezza intrinseca del sistema disegnato nel 1981 che si è attribuito un penetrante potere di coordinamento delle forze di polizia anche alle autorità di pubblica sicurezza con maggiore connotazione politica. Il ministro, che, come sappiamo, ha l'«alta direzione» dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, ha anche il potere di coordinare «i

20. Art. 14, legge 121/1981.

21. L'art. 3, comma 2°, lett. c della legge 121/1981 dispone ad esempio che gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza svolgono le loro funzioni «sotto la direzione» delle autorità centrali e provinciali di pubblica sicurezza. Il questore dal canto suo esercita la sua funzione di coordinamento emanando ordinanze di servizio che paiono assumere un carattere autoritativo (art. 37, D.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782).

22. L'art. 16 della legge 121/1981 dispone che le altre forze armate sono forze di polizia «fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze», dunque restano assoggettate ai loro specifici ordinamenti disciplinari (Carrata, 1986).

compiti e le attività delle forze di polizia»²³. Nell'esercitare tale sua prerogativa può impartire «direttive» ed emanare provvedimenti per «stabilire collegamenti tra le sale operative delle forze di polizia, o istituisce sale operative comuni»²⁴. A livello periferico, il prefetto assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza nella provincia. A tali fini egli deve essere tempestivamente informato dal questore e dai comandanti provinciali delle altre forze di polizia su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia²⁵.

Non potendo fare leva sulla verticalità della relazione gerarchica, la chiave di qualsiasi attività di coordinamento rimane tuttavia la partecipazione dei soggetti coordinati al processo di definizione degli indirizzi politico-amministrativi (Ursi, 2022, p. 114). Una delle più importanti novità della riforma del 1981 è, infatti, l'istituzione di organismi collegiali di coordinamento cui partecipano, accanto alle autorità di pubblica sicurezza con connotazioni maggiormente politiche, anche i comandanti delle forze di polizia. A livello centrale opera il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, presieduto dal ministro e composto, oltre che da un sottosegretario di Stato per l'Interno designato dal ministro, dai vertici delle forze di polizia²⁶. A livello periferico è, invece, istituito, presso la Prefettura, il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, cui partecipano oltre al prefetto e al sindaco del comune capoluogo, anche i comandanti provinciali delle diverse forze di polizia²⁷.

Entrambi gli organi hanno un compito di natura consultiva volto a supportare l'esercizio della funzione di indirizzo politico-amministrativo di ministro e prefetto. In particolare, essi servono a favorire l'elaborazione collegiale degli indirizzi in materia di coordinamento dell'attività di polizia e alla discussione di ogni altra questione relativa all'ordinamento e all'organizzazione delle forze di polizia (ivi, p. 137)²⁸. Essendo organi di natura consultiva, né il ministro né il prefetto sono tenuti ad attenersi ai pareri ricevuti. Ciò nel caso del ministro è certamente un riflesso della responsabilità che

23. Art. 1, legge 121/1981.

24. Art. 21, legge 121/1981.

25. Art. 13, legge 121/1981.

26. Art. 18, legge 121/1981.

27. Art. 20, legge 121/1981.

28. In base all'art. 19 della legge 121/1981, il Comitato nazionale è tenuto ad esprimersi su tutte le questioni che attengono in particolare all'organizzazione delle forze di polizia, alla loro pianificazione finanziaria, alla pianificazione dei servizi logistici amministrativi e tecnici delle forze di polizia, alla determinazione delle linee generali per l'istruzione e l'addestramento la formazione e la specializzazione del personale.

la Costituzione assegna al ministro per gli atti del suo dicastero (Pedrini, 2017, p. 51). Viceversa, si ritiene che il prefetto debba motivare in maniera specifica le ragioni per le quali si discosta dal parere espresso dal Comitato provinciale²⁹. Il lavoro svolto in seno al Comitato provinciale trova poi una proiezione a livello tecnico-operativo nei “tavoli tecnici” che il questore può attivare per esercitare le sue funzioni di coordinamento di tutte le forze di polizia. Pur non avendo una solida base normativa³⁰, essi costituiscono lo strumento fondamentale attraverso il quale il questore definisce in collaborazione con i responsabili provinciali delle altre forze di polizia le modalità di svolgimento dei servizi e i relativi responsabili, le forze e l’equipaggiamento da impiegare, le finalità da conseguire (Chiusolo, 2017, p. 66; Ursi, 2022, p. 143).

1.3

Il potere di indirizzo politico

Il rapporto tra organi politici, o comunque espressione di maggioranze politiche, e forze di polizia è tradizionalmente problematico. Ciò anche dove le forze di polizia non sono assoggettate al controllo diretto degli organi rappresentativi, come nel sistema italiano. Da un lato, in una società democratica è lecito aspettarsi che a dare le linee di indirizzo per l’azione di polizia siano organi elettivi, o comunque espressione di una legittimità democratica. Dall’altro lato, è evidente che c’è un latente pericolo di deriva partigiana nell’idea di sottoporre le forze di polizia al diretto controllo della maggioranza politica del momento (Walker, 2000). Se è vero che la polizia deve agire seguendo le direttive politiche degli organi che sono espressione della volontà democratica, è altrettanto vero che la legittimità della sua azione si basa sull’assunto che essa agisca in maniera imparziale per la tutela dei diritti di tutti (Bowling, Reiner, Sheptycki, 2019, p. 233). Ciò

29. Quando il Comitato non è in grado di raggiungere l’unanimità, e in particolare ciò avviene per il dissenso espresso da parte di uno dei responsabili provinciali delle forze di polizia, è prassi avviare una particolare procedura prevista dalla direttiva ministeriale del 12 febbraio 2001 in base alla quale il dissenso motivato viene comunicato al superiore gerarchico che lo renderà noto al vertice delle rispettive forze di polizia. Qualora il dissenso si sia ritenuto non infondato, la questione viene discussa in sede di Comitato nazionale, rivolgendosi direttamente al ministro e informando capo di polizia e comandanti generali delle altre forze di polizia (Ursi, 2022, p. 141).

30. Essi sono infatti previsti dalla direttiva del ministro dell’Interno per l’attuazione del coordinamento e della direzione unitaria delle forze di polizia del 12 febbraio 2001 (Mone, 2017, p. 91).

significa che essa deve potersi discostare dalle direttive politiche ricevute se queste appaiono in violazione della legge, o addirittura usare i poteri di polizia contro i detentori del potere politico se questi violano la legge (Bayley, 2009, pp. 23-5).

Naturalmente l'imparzialità e l'indipendenza dell'azione delle forze di polizia sono, negli Stati democratici di diritto, garantite in prima battuta dal principio di legalità. In particolare, qualsiasi interferenza dell'autorità di polizia con il godimento dei diritti individuali deve essere strettamente regolata dal diritto (cfr. CAP. 2). Quello su cui vorremmo soffermarci adesso è la questione relativa all'indipendenza tecnico-operativa di cui le forze di polizia dovrebbero godere nel decidere se e come usare i poteri che la legge attribuisce loro. Il tema, in breve, è quello di tracciare l'esatta linea di separazione tra poteri di indirizzo politico-amministrativo e ambito delle scelte tecnico-operative. Fino a che punto gli organi con maggiori connotazioni politiche possono spingersi nell'incidere sulle scelte operative senza compromettere l'indipendenza e l'imparzialità dell'azione di polizia?

Come accennato nel PAR. 1.1, l'indipendenza operativa delle forze di polizia è ormai riconosciuta come uno standard internazionale cui i diversi sistemi dovrebbero tendere. Tuttavia, poiché le forze di polizia sono parte integrante dell'amministrazione pubblica, il grado effettivo della loro indipendenza dipende in larga misura dalla concezione del rapporto tra politica e amministrazione che prevale nel contesto istituzionale di riferimento.

Nei contesti di *common law* si sono sviluppati, sin dall'inizio del XX secolo, diversi tentativi di isolare l'amministrazione dal potere esecutivo, con l'obiettivo di sottrarre l'attività amministrativa alle interferenze politiche. Negli Stati Uniti, in particolare, tale processo ha preso forma attraverso il rafforzamento dell'idea di un'amministrazione indipendente e mediante la progressiva delimitazione normativa della discrezionalità concessa agli apparati pubblici (cfr. CAP. 2). In questo quadro si colloca il più ampio movimento di "professionalizzazione" della polizia, volto a «isolare l'amministrazione della polizia dalle pressioni della politica» (Goldstein, 1977, p. 2). Non a caso, negli anni della riforma progressista il problema centrale della polizia americana non veniva interpretato in termini di cattiva condotta o brutalità, ma come un deficit di professionalità e, soprattutto, come una preoccupante dipendenza dalle pressioni politiche locali (Walker, 1993, p. 35). Questa evoluzione ha contribuito anche all'emergere della dottrina della *constabulary independence* (Stenning, 2006, 2009; Collen, 2009). Secondo tale dottrina, i vertici delle forze di polizia dovrebbero rimanere al riparo da qualunque ingerenza politica nell'assunzione di decisioni tecnico-operative o nell'eser-

cizio di poteri idonei a incidere sulle libertà individuali (Stenning, 2006)³¹. Se è chiaro che l'esercizio dei poteri di polizia è bene che sia assoggettato solo ad una forma di controllo di legalità esercitata da organi giudiziari esterni all'organizzazione, è più difficile identificare con esattezza quali sarebbero le decisioni di natura tecnico-operativa che dovrebbero essere libere da ingerenze di carattere politico. Difficilmente in una democrazia sarebbe concepibile lasciare completa indipendenza alle forze di polizia rispetto ad ambiti decisionali che attengono alla individuazione delle risorse disponibili, alla struttura organizzativa, alla definizione delle priorità d'azione e all'impiego delle risorse in relazione alle priorità. Decisioni di questo tipo attengono comunemente alla sfera delle prerogative di indirizzo politico-amministrativo che, pur determinando in maniera decisiva il contesto in cui si svolge l'azione di polizia, non sono considerate forme di ingerenza politica indebita (Rowe, 2020, p. 18). Il significato della dottrina non è dunque tanto da rintracciarsi nel principio di separazione dei poteri, quanto piuttosto nel principio di separazione dei livelli decisionali (Stenning, 2011). Essa serve a identificare una sfera di indipendenza tecnico-operativa, che attiene alla dimensione della pianificazione e implementazione operativa degli indirizzi politico-amministrativi, sottratta alle ingerenze di natura politica.

Nei contesti di *civil law*, dove l'esigenza della separazione tra politica e amministrazione è tradizionalmente meno sentita, il problema dell'indipendenza dell'azione di polizia è tradizionalmente risolto in maniera diversa e la dottrina della *constabulary independence* è pressoché sconosciuta (Stenning, 2006, 2009, 2011). In particolare, gran parte del significato politico della dottrina è assorbito dal principio della separazione dei poteri, che mette al riparo lo svolgimento di gran parte delle funzioni di polizia dalle ingerenze politiche. Nella tradizione continentale, infatti, l'esercizio delle prerogative attribuite alle forze di polizia nell'ambito del procedimento penale, quelle che comunemente chiamiamo funzioni di *polizia giudiziaria*, è svolto alle dipendenze funzionali del potere giudiziario, che esercita non solo un controllo di legalità ex post, ma addirittura poteri di indirizzo sull'attività di polizia (cfr. CAP. 3).

Il sistema italiano presenta tali caratteristiche e, pur in assenza di strutture amministrative e operative distinte, il regime giuridico nell'ambito del quale opera il personale di polizia giudiziaria è distinto da quello che regola le altre funzioni di polizia. Tale regime è chiaramente concepito per assicurare che le funzioni di polizia giudiziaria siano svolte alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria ed al riparo da ingerenze politiche (Cor-

31. Quelle che vengono comunemente definite *quasi-judicial* o *law enforcement decisions*.

so, 1996, p. 334; Caia, 2003, p. 287; D'Elia, 2005, p. 601). Tale principio, affermato chiaramente dall'articolo 109 della Costituzione, è ribadito anche dagli articoli 17 della legge 121/1981 e 56 del codice di procedura penale, che disegnano un modello in cui i servizi di polizia giudiziaria sono assoggettati al potere di indirizzo strategico e operativo della magistratura, la quale esercita anche poteri disciplinari nei confronti degli agenti di polizia giudiziaria che omettono o ritardano di eseguire un ordine dell'autorità giudiziaria³². Inoltre, sebbene la legge attribuisca al ministero dell'Interno, di concerto con il ministero della Giustizia, il compito di determinare i contingenti necessari all'istituzione e organizzazione dei servizi di polizia giudiziaria³³, tale prerogativa è compensata dal potere che la magistratura esercita sulla destinazione funzionale del personale assegnato ai servizi di polizia giudiziaria, che in qualche misura evita che questi possano essere decapitati o svuotati³⁴.

Le funzioni di polizia giudiziaria non esauriscono tuttavia le prerogative attribuite alle forze di polizia, che esercitano numerose funzioni amministrative di prevenzione, mantenimento della pace e dell'ordine pubblico, non circoscritte alla repressione dei reati. Nell'esercizio delle loro funzioni in materia di polizia di sicurezza, le forze di polizia possono incidere profondamente sull'esercizio delle libertà individuali e collettive (cfr. CAP. 2). Ciò ripropone dunque il tema di come bilanciare i poteri di indirizzo politico con la necessità di assicurare imparzialità e indipendenza dell'azione di polizia. Se si esclude il già menzionato articolo 109, la nostra Costituzione non sembra imporre uno specifico assetto ordinamentale per l'amministrazione della pubblica sicurezza, segno forse che la questione non fosse percepita dai costituenti come decisiva per garantire imparzialità e indipendenza delle forze di polizia (Corso, 1996). Ciononostante, uno degli elementi più qualificanti della riforma del 1981 atteneva proprio al tentativo di rafforzare la distinzione tra il livello della direzione strategica delle forze di polizia, da attribuirsi ad organi con connotazioni più politiche, e quello della direzione operativa dell'attività di polizia, appannaggio di organi amministrativi (Ursi, 2022, p. 108). L'obiettivo era quello di creare uno spazio di autonomia e indipendenza per gli organi più propriamente tecnici che fanno capo all'amministrazione della pubblica sicurezza, in particolare il Dipartimento della pubblica sicurezza a livello centrale e le Questure a livello periferico. Tale disegno può tuttavia dirsi solo parzialmente realizzato, in particolare a causa della persistente influenza del principio gerarchico quale cardine organizzativo dell'amministrazione di pubblica sicurezza, che continua ad avere

32. Art. 59, c.p.p. e art. 16, disposizioni attuative, c.p.p.

33. Art. 17, legge 121/1981.

34. Art. 59, comma 3°, c.p.p. e art. 14, disposizioni attuative, c.p.p.

riflessi profondi nel rapporto tra organi di direzione politica e organi di carattere amministrativo sia a livello centrale che periferico.

L'articolo 1 della legge 121/1981 definisce il ministro «autorità nazionale di pubblica sicurezza» e non si tratta, come accennato, solo di un mero riconoscimento formale. Definire il ministro autorità di pubblica sicurezza significa porlo al vertice dell'amministrazione di pubblica sicurezza, creando un vincolo di dipendenza gerarchica con le altre autorità di pubblica sicurezza. La posizione di vertice gerarchico ricoperta dal ministro è del resto esplicitamente affermata dall'articolo 65 della legge 121/1981, che impone un «dovere di subordinazione» nei suoi confronti agli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. Particolarmente intensa è poi la relazione di subordinazione del Direttore generale di pubblica sicurezza-capo della polizia, che viene nominato su proposta del ministro, circostanza questa che lo qualifica come un organo fortemente influenzato politicamente (Pedrini, 2017, p. 49; Mone, 2017, pp. 74-5).

Il disegno tracciato dalla legge 121/1981 sembra dunque assegnare al ministro un ruolo che va ben oltre la semplice attività di indirizzo politico-amministrativo, configurandolo come vertice gerarchico dell'apparato di pubblica sicurezza cui è consentito anche di adottare «provvedimenti» per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica³⁵; di «impartire direttive» per il coordinamento dell'azione delle forze di polizia³⁶; di rivedere ed eventualmente anche annullare gli atti e i provvedimenti delle autorità periferiche che ritenga illegittimi o «non fondati sopra una causa di pubblico interesse»³⁷. Ciò configura il ministro come un organo politico con capacità di incidere sull'azione amministrativa in materia di pubblica sicurezza che certamente non ha paragoni in altri settori dell'amministrazione pubblica (Ursi, 2022, p. 119), creando un rapporto di dipendenza diretta tra ministro e apparato amministrativo di pubblica sicurezza che gli consente di esercitare un forte condizionamento politico sull'azione delle forze di polizia.

A livello periferico è il prefetto che, come sappiamo, ha il compito di dare attuazione agli indirizzi politici del ministro. Le prerogative che la legge attribuisce al prefetto sembrano tuttavia disegnare il profilo di un organo che può spingersi ben oltre la semplice funzione di indirizzo politico. Sebbene la riforma del 1981 abbia contribuito a precisare le attribuzioni di prefetto e questore, persistono delle aree di ambiguità, in particolare per quanto attiene al rapporto diretto con le forze di polizia che il prefetto sembrerebbe comunque mantenere (Chiappetti, 1987, pp. 145-6; Camposilvan, Conte,

35. Art. 1, legge 121/1981.

36. Art. 21, legge 121/1981.

37. Art. 10, R.D. 635/1940.

2014, p. 32; Chiusolo, 2017, p. 59; Mone, 2017, p. 88). Ad esempio, in quanto autorità provinciale di pubblica sicurezza il prefetto «dirige» gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza³⁸ e «dispone» della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione, coordinandone le attività³⁹. A questo proposito, i comandanti provinciali delle forze di polizia hanno un obbligo di informativa nei confronti del prefetto analogo a quello che hanno nei confronti del questore⁴⁰. Le ambiguità della riforma del 1981 sono addirittura state rinforzate negli anni successivi, in particolare quando il D.L. 13 maggio 1991, n. 152, ha aggiunto un periodo all'articolo 13 che recita: «Il prefetto assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza della provincia, promuovendo le misure occorrenti». Chiaramente, risulta difficile delineare con precisione la natura dei poteri di coordinamento attribuiti al prefetto e distinguere tali poteri dalle prerogative analoghe riconosciute al questore (Camposilvan, Conte, 2014, p. 24; Mone, 2017, p. 88; Ursi, 2022, p. 126). Inoltre, al prefetto è altresì affidata la direzione dei contingenti di personale militare delle forze armate impiegati, in casi specifici ed eccezionali, in attività di controllo del territorio per esigenze di prevenzione della criminalità⁴¹. Egli conserva, infine, il potere di annullare in via gerarchica i provvedimenti adottati dal questore (Iannuzzi, 2024, p. 119; Perri, Scali, Blanda, 2025, p. 125).

Se a quanto detto si aggiunge che sia il ministro⁴² che il prefetto⁴³ continuano a godere di un generale potere di adottare provvedimenti di urgenza disponendo tutte le misure ritenute indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, appare chiaro come il sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza italiano continui a valorizzare il ruolo di soggetti che hanno funzioni di carattere più spiccatamente politico, concedendo loro finanche il potere di dirigere l'azione delle forze di polizia e di comprimere direttamente le libertà individuali. Ciò pone naturalmente diversi interrogativi circa l'imparzialità politica dell'azione delle forze di polizia, dato che un corretto equilibrio tra esigenze di controllo democratico e di tutela dei diritti e delle libertà individuali imporrebbe di attribuire la direzione delle attività operative e l'esercizio dei poteri di polizia ad organi tecnici, che essendo meno vincolati dagli indirizzi politici delle maggioranze di turno offrono maggiori garanzie di imparzialità (Chiappetti, 1987, pp. 145-6; Camposilvan, Conte, 2014, p. 31).

38. Art. 3, comma 2°, lett. b, legge 121/1981.

39. Art. 13, legge 121/1981.

40. *Ibid.*

41. Art. 7 bis, D.L. 23 maggio 2008, n. 92.

42. Art. 126, R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

43. Art. 2, R.D. 773/1931.

I.4

L'autonomia amministrativa

Se l'esigenza di tenere le forze di polizia al riparo da indebite forme di controllo politico impone che sia loro riconosciuto uno spazio di indipendenza e discrezionalità tecnico-operativa, ciò non significa che esse possano agire in maniera assolutamente autonoma senza dover rispondere del modo in cui esercitano i poteri che sono loro attribuiti. Naturalmente il controllo legale e giudiziario sull'esercizio dei poteri di polizia rimane cruciale e a questi aspetti dedicheremo i capitoli successivi. Come vedremo, tuttavia, gli studi sociologici e criminologici hanno da tempo messo in evidenza che gran parte del lavoro di polizia consiste in attività che non implicano l'esercizio di poteri legali, oppure si concretano in decisioni di non applicazione della legge (Goldstein, 1960; LaFave, 1965; McIntyre, 1967; Tiffany, McIntyre, Rotenberg, 1967). Si tratta di scelte eminentemente discrezionali, difficili da assoggettare a un controllo legale o giudiziario. Come spesso riconosciuto dagli stessi agenti, l'applicazione selettiva della legge è inevitabile, anche se raramente ammessa esplicitamente (Goldstein, 1977, p. 39). Ciò alimenta quella che Davis (1975, p. 52) ha definito la «falsa pretesa della piena applicazione della legge», frutto della combinazione tra un impianto normativo che presuppone l'obbligatorietà del *full enforcement* e una cronica insufficienza di risorse. Questa falsa pretesa rende difficile, per i vertici delle forze di polizia, riconoscere che essi sono di fatto costretti a operare scelte strategiche che restano tuttavia prive di una chiara e trasparente elaborazione politica.

L'opacità è particolarmente marcata nelle attività di mantenimento dell'ordine, che raramente implicano l'identificazione di reati specifici o l'uso formale di poteri coercitivi e che pertanto sfuggono ai sistemi di controllo basati sulla registrazione delle azioni degli agenti (Turner, Rowe, 2024, p. 8). In assenza di meccanismi che rendano visibili e discutibili tali scelte, è probabile che le decisioni operative siano guidate dall'interpretazione che la polizia dà delle aspettative degli attori politici dominanti, restando esposte all'influenza di gruppi di pressione locali o nazionali (Davis, 1975, p. 66; Goldstein, 1977, p. 102). Ne deriva che l'amministrazione di polizia può finire per elaborare una propria politica criminale implicita, sottratta a un effettivo processo decisionale pubblico. Per queste ragioni molti autori sottolineano la necessità di un controllo politico sull'esercizio della discrezionalità di polizia (Waddington, 1999a, p. 195). L'eccesso di isolamento delle forze di polizia rappresenta dunque un pericolo simmetrico all'eccesso di controllo politico, che rischia di produrre risultati altrettanto nefasti. Forze di polizia che non rispondono a nessuno delle loro scelte rischiano di diventare esse

stesse un'autonoma forza politica, potenzialmente in grado di esercitare influenza indebita sulla vita democratica del paese. La sfida è dunque quella di trovare un corretto bilanciamento tra esigenze di indipendenza e imparzialità, da un lato, e necessità di legittimazione politica dell'operato delle forze di polizia, dall'altro (Walsh, Conway, 2011, p. 71).

Uno dei fattori che più di altri accentua l'autoreferenzialità politica delle forze di polizia è la loro struttura amministrativa tipicamente gerarchica e militarizzata. Le forze di polizia sono in qualche misura "corpi" separati dal resto della società, nel senso che i loro appartenenti sono inseriti nel quadro di una organizzazione che possiede una spiccata capacità di mantenere controllo su di sé attraverso l'addestramento, la gestione delle carriere, la gerarchia e la disciplina interna (Waddington, 1999a, p. 202; Rowe, 2020, p. 87). Il controllo esercitato dall'organizzazione sui suoi appartenenti è totalizzante e si estende fino alla sfera privata, abbracciando anche la condotta fuori dal servizio. Se, da un lato, la struttura gerarchica e militarizzata è chiaramente concepita per rafforzare l'efficienza dell'azione di polizia, essa rischia, dall'altro, di amplificare l'autoreferenzialità dei corpi di polizia, trasformandoli in organizzazioni che non rispondono agli indirizzi che vengono dagli organi legittimati democraticamente. I principi dell'obbedienza assoluta ai superiori e della fedeltà al corpo rischiano in breve di diventare i valori predominanti e i principali criteri di condotta, a scapito di valori concorrenti che in certi casi potrebbero imporre addirittura di disobbedire (Stone, Ward, 2000, p. 24).

Naturalmente il grado di militarizzazione dei corpi di polizia è variabile, né sembra ci sia accordo tra gli studiosi su quale sia la relazione tra carattere militare dei corpi e democraticità delle forze di polizia (Bayley, 1975, p. 366; Stone, Ward, 2000, p. 19; Mawby, 2012, p. 22). Molte consolidate democrazie hanno mantenuto corpi di polizia militari o militarizzati, senza che questo abbia almeno apparentemente inciso sulla qualità del processo democratico. Anche in Italia, dove, com'è noto, continuano a esistere forze di polizia a ordinamento militare, anche a dispetto dell'articolo 52 della Costituzione⁴⁴, sono sovente stati ripetuti argomenti simili. Si è sostenuto, per esempio, che l'ordinamento, civile o militare, delle forze di polizia dipende dalla storia istituzionale dei diversi sistemi e non ha nessuna incidenza sul «carattere democratico» dell'azione di polizia (Di Raimondo, 1984); che il problema dello status militare dei corpi è «un falso problema» (Carer, 2014, p. 47); e che il carattere militare di alcuni corpi di polizia «ha consolidato l'idea di una loro specifica stabilità e di una sicura tradizione

44. L'art. 52 sembrerebbe, infatti, riservare alle forze armate esclusivamente compiti di «difesa della patria».

ed affidabilità anche per la maggiore indipendenza dagli organi politici» (Caia, 1996, p. 340).

Tali giudizi, espressi talvolta in maniera piuttosto apodittica in riferimento all'ordinamento dell'Arma dei carabinieri, sono in evidente contraddizione con gli argomenti di quanti hanno sottolineato il profondo significato politico della scelta fatta nel dopoguerra di mantenere il carattere militare delle allora guardie di pubblica sicurezza⁴⁵. In questo caso la scelta dell'ordinamento militare è stata giudicata in aperto contrasto con la Costituzione e perlopiù dettata dalla necessità di contenere militarmente le istanze di cambiamento sociale che si esprimevano nelle piazze (Chiappetti, 1987, p. 135; Corso, 1996; Carrer, 2014; Ursi, 2022, p. 105). La polizia militarizzata è stata descritta come una forza violenta di conservazione che ha alimentato, in Italia, una profonda frattura tra polizia e società che la riforma del 1981 era chiamata a ricomporre, esprimendo anche sul piano organizzativo una concezione diversa della pubblica sicurezza, intesa come attività a servizio della società civile e della democrazia.

Tali incertezze nel giudizio degli osservatori sono per certi versi riflesse nella parzialità della riforma del 1981. Non solo l'Italia non ha abbandonato il modello dualistico di polizia che la caratterizza sin dall'Unità, continuando a mantenere forze di polizia a ordinamento militare affiancate da una forza a ordinamento civile, ma non ha mai superato del tutto il «canone gerarchico» quale criterio cardine di organizzazione e funzionamento dei corpi di polizia (Mone, 2017, p. 229; Ursi, 2022, p. 110). L'obiettivo della riforma era, infatti, quello di promuovere la democraticità delle forze di polizia anche attraverso una trasformazione del loro ordinamento interno. Ciò doveva essere fatto essenzialmente bilanciando il principio gerarchico con forme di distribuzione interna del potere che allentassero, da un lato, il dovere assoluto di obbedienza (smilitarizzazione), consentendo al contempo qualche forma di democrazia interna ai corpi (sindacalizzazione), e favorissero, dall'altro, la responsabilizzazione dei vertici amministrativi delle forze di polizia attraverso la concessione di maggiori margini di autonomia operativa nell'attuare le linee di indirizzo politico (Pedrini, 2017, pp. 40-1; Ursi, 2022, p. 111). In entrambi i casi la riforma ha in gran parte tradito le aspettative.

45. Il corpo delle guardie di pubblica sicurezza era stato militarizzato con il R.D.L. 31 luglio 1943, n. 687, al fine di renderlo adeguato alle esigenze del mantenimento dell'ordine e della sicurezza in un contesto bellico. Dopo la promulgazione della Costituzione, la legge 5 maggio 1949, n. 178, confermò il loro status militare, inquadrandolo come corpo armato dello Stato alle dipendenze del ministero dell'Interno con compiti di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

I.4.1. SMILITARIZZAZIONE E DEMOCRATIZZAZIONE INTERNA

Il personale appartenente alle forze di polizia continua ad essere caratterizzato da uno status giuridico peculiare che lo distingue profondamente da quello degli altri funzionari pubblici. Ciò vale anche per gli appartenenti alla Polizia di Stato, che non hanno più status militare. Pur essendo amministrazione civile, l'ordinamento della pubblica sicurezza ha mantenuto uno «statuto speciale»⁴⁶ e ciò, secondo il giudizio di alcuni osservatori, al fine di garantire l'efficienza esecutiva dell'azione di polizia (Chiappetti, 1991, p. 5; Caia, 1996, p. 346; Ursi, 2022, p. 108). Questo significa che la portata rivoluzionaria di due degli elementi più qualificanti della riforma del 1981, vale a dire il passaggio dal principio dell'obbedienza cieca e assoluta a quello della «obbedienza leale e consapevole» (Iafrate, 2016, p. 323) e il riconoscimento della libertà sindacale, è stata in gran parte ridimensionata.

Come accennato, il dovere di subordinazione è uno dei tratti caratteristici delle organizzazioni militari. Esso consiste essenzialmente nel dovere di pronta esecuzione degli ordini ricevuti dai superiori. Concedere ai subordinati la possibilità di mettere in discussione gli ordini mina senza dubbio l'efficienza dell'azione amministrativa, ma consente di prevenire eventuali azioni illegittime aprendo la strada ad una forma di controllo orizzontale e dal basso sull'azione di polizia. In breve, un contesto organizzativo che favorisce l'obbedienza acritica impedisce il controllo interno e riduce, di conseguenza, gli anticorpi contro le eventuali prassi illegittime o apertamente devianti. Gli appartenenti alle forze di polizia italiane rimangono assoggettati ad uno stringente dovere di obbedienza⁴⁷, sostenuto anche da sanzioni di carattere penale oltre che disciplinare⁴⁸; tuttavia, con due innovazioni di «fondamen-

46. Art. 3, legge 121/1981.

47. L'art. 66 della legge 121/1981 individua i contenuti del rapporto gerarchico, stabilendo che gli appartenenti ai ruoli dell'amministrazione civile dell'Interno e della Polizia di Stato sono tenuti all'osservanza delle disposizioni loro impartite in ragione della funzione da essi esercitata. Parallelamente, in relazione alle forze di polizia ad ordinamento militare, l'art. 1346 del D.Lgs. 66/2010, stabilisce che «per il conseguimento e il mantenimento della disciplina sono determinate le posizioni reciproche del superiore e dell'inferiore, le loro funzioni, i loro compiti e le loro responsabilità». Da ciò discendono «il principio di gerarchia e quindi il rapporto di subordinazione e il dovere dell'obbedienza». Sebbene possa rinvenirsi nel principio della disciplina militare una «connotazione etica» (Ursi, 2022, p. 111) che pare assente nel quadro dell'organizzazione civile della pubblica sicurezza, occorre chiedersi se a ciò corrisponda qualche differenza sul piano pratico.

48. La disobbedienza è considerata reato sia nel caso delle forze di polizia ad ordinamento civile (art. 72, legge 121/1981), che di quelle ad ordinamento militare (art. 173, R.D. 20 febbraio 1941, n. 303, codice penale militare di pace). In questo secondo caso, tuttavia, il militare è punito in tutti i casi in cui «rifiuta, omette o ritarda di obbedire a un ordine atti-

tale importanza» (Carrata, 1986, p. 168), tra gli anni Settanta e Ottanta il loro dovere di obbedienza è stato in parte stemperato⁴⁹. In particolare, i subordinati hanno adesso la possibilità di chiedere conferma degli ordini che appaiano loro illegittimi, conferma che nel caso della Polizia di Stato deve avvenire necessariamente per iscritto⁵⁰; mentre hanno un preciso dovere di disobbedire agli ordini che appaiono «manifestamente» criminosi, o eversivi, informando contestualmente i superiori gerarchici⁵¹.

Agli appartenenti alle forze di polizia è dunque consentito un limitato sindacato di legittimità sugli ordini ricevuti. Ad eccezione dei casi in cui l'ordine ricevuto appaia manifestamente criminoso o eversivo, un ordine che sia ribadito dal superiore gerarchico deve tuttavia essere considerato insindacabile e l'agente di polizia o il militare andrà incontro a gravi conseguenze penali e disciplinari in caso di disobbedienza. È difficile sottrarsi all'impressione che agli appartenenti alle forze di polizia siano richieste, al tempo stesso, due attitudini incompatibili: obbedire con prontezza, e quindi non riflettere, o riflettere poco, e, nello stesso tempo, commisurare la scelta se obbedire o meno a valutazioni che richiedono complesse riflessioni su dati normativi sovente estremamente ambigui (Iafrate, 2016, p. 320). In un contesto ordinamentale come quello dei corpi di polizia, in particolare quelli ad ordinamento militare, in cui la pressione istituzionale all'obbedienza e alla disciplina è fortissima, è facile immaginare che la tendenza all'obbedienza continuerà ad essere l'atteggiamento prevalente anche a fronte di ordini che, pur non costituendo «manifestamente» reato, rappresentano una potenziale violazione di diritti fondamentali dei destinatari dell'attività di polizia.

Il riconoscimento delle libertà sindacali è considerato un elemento cruciale per la democratizzazione interna dei corpi di polizia. Da esso dipende la possibilità per i lavoratori del comparto sicurezza non solo di tutelare i loro interessi professionali e di categoria, ma anche eventualmente di mettere in discussione le scelte strategiche e di pianificazione tecnico-operativa adottate dai vertici politici e amministrativi delle rispettive forze. Si tratta dunque di un'acquisizione di primaria importanza che consente di costruire un meccanismo di controllo orizzontale interno ai corpi di polizia,

nente al servizio o alla disciplina», nel primo caso invece l'appartenente alla Polizia di Stato è punito quando viola l'ordine o le disposizioni ricevute «nel corso di operazioni di polizia o durante l'impiego in reparti organici».

49. Ci riferiamo qui in particolare alla legge 11 luglio 1978, n. 382, sulla disciplina militare, adesso codificata dal D.Lgs. 66/2010, che ha anticipato e in parte ispirato le riforme in tema di ordini illegittimi incluse nella legge 121/1981.

50. Art. 66, legge 121/1981; art. 729, comma 2°, D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90.

51. Art. 66, legge 121/1981; art. 1349, comma 2°, D.Lgs. 66/2010; art. 729, comma 2°, D.P.R. 90/2010.

controbilanciando attraverso la forza di un attore collettivo la condizione di subordinazione gerarchica cui restano individualmente assoggettati i singoli appartenenti alle forze di polizia. Tale riconoscimento, avvenuto come accennato nel 1981 per la Polizia di Stato, e solo più di recente per le altre forze di polizia ad ordinamento militare⁵², è tuttavia fortemente ridimensionato dal divieto di sciopero⁵³, nonché dal divieto per i sindacati di polizia di affiliarsi a più ampie organizzazioni sindacali non di categoria⁵⁴. Le associazioni sindacali delle forze di polizia a ordinamento militare hanno inoltre un mandato fortemente circoscritto, che esclude dall'ambito di loro competenza «le materie concernenti l'ordinamento militare, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale nonché l'impiego del personale in servizio»⁵⁵. Il disegno sembra dunque quello di confinare i sindacati di polizia nel ruolo di «sindacati professionali», privandoli della capacità di esercitare un controllo significativo sulle scelte di pianificazione tecnico-operativa e di organizzazione dei corpi adottate dai vertici politici e amministrativi.

I.4.2. VERSO UNA NUOVA GOVERNANCE DELLA POLIZIA?

Una delle trasformazioni più significative che ha investito i sistemi di polizia nelle maggiori democrazie occidentali è stata l'affermarsi di un nuovo modello di controllo amministrativo e manageriale ispirato dalle riforme che parallelamente investivano altri settori dell'amministrazione pubblica (Chan, 2003, p. 254; Collen, 2009, p. 2; Punch, 2009, p. 196). Tale trasformazione ha profondamente rivoluzionato i modelli di governance delle forze di polizia, responsabilizzando i loro vertici amministrativi rispetto al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello politico. Lo scopo di tali riforme della governance della polizia era quello di assoggettare i vertici amministrativi a maggiore controllo, senza tuttavia comprometterne la loro indipendenza operativa e, dunque, lasciando formalmente inalterato sul piano costituzionale il principio della *constabulary independence* (Stenning, 2006).

52. È stato solo grazie alla sentenza della Corte costituzionale n. 120/2018 che il diritto all'esercizio della libertà sindacale è stato pienamente riconosciuto anche alle forze armate. Tale diritto è stato, infine, regolato dalla legge 28 aprile 2022, n. 46, e dal D.Lgs. 24 novembre 2023, n. 192, che hanno modificato di conseguenza il D.Lgs. 66/2010, codice dell'ordinamento militare, sostituendo le vecchie rappresentanze militari con sigle sindacali autonome dall'organizzazione militare.

53. Art. 84, legge 121/1981 e art. 1476 *quater*, lett. b, D.Lgs. 66/2010.

54. Art. 83, legge 121/1981 e art. 1476 *quater*, lettera g, D.Lgs. 66/2010.

55. Art. 1476 *ter*, comma 3°, D.Lgs. 66/2010.

Sebbene l'affermarsi di un simile modello di governo delle forze di polizia sia da ascrivere più all'emergere di una nuova concezione del management pubblico ispirata a criteri di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa che a una precisa dottrina dei rapporti tra polizia e politica (Chan, 2003; Stenning, 2006), esso sembra offrire una risposta all'annoso problema della ricerca di un equilibrio tra esigenze di controllo democratico sull'azione di polizia, da un lato, e necessità di indipendenza e imparzialità dell'azione amministrativa, dall'altro. In base a tale modello, pur non essendo assoggettati a forme di dipendenza diretta dagli organi politici, i vertici amministrativi delle forze di polizia devono comunque dare conto di come esercitano il potere discrezionale che è loro concesso. Indipendenza non vuol dire totale assenza di controllo, al contrario i responsabili dei servizi di polizia sono assoggettati ad un processo di valutazione diretto ad accertare l'efficacia della loro azione amministrativa.

Nel sistema italiano, il rapporto tra governo e pubblica amministrazione è oggi descritto attraverso il binomio "indirizzo-responsabilità": al governo compete la definizione degli indirizzi dell'azione amministrativa, mentre all'amministrazione spetta la responsabilità della loro attuazione (Cassese, 2003; Cerulli Irelli, 2018). L'indirizzo è espressione di un organo distinto dall'amministrazione, generalmente considerato "organo politico" in virtù della sua natura elettiva o della responsabilità diretta nei confronti di organi rappresentativi. Questo assetto è oggi cristallizzato nell'articolo 4 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che ha dato forma positiva a un principio maturato lentamente nella storia italiana (Battini, 2012; D'Alterio, 2025).

L'idea di una separazione tra politica e amministrazione si fonda, come già accennato, sull'esigenza di garantire l'imparzialità tecnica e l'indipendenza della funzione amministrativa. Nel contesto italiano, tuttavia, questo ideale ha incontrato notevoli difficoltà ad affermarsi. Per lungo tempo ha dominato un modello di amministrazione di impronta cavouriana, fortemente gerarchico e saldamente subordinato al controllo politico dei ministri (Cassese, 1982, pp. 15 ss.). Gli uffici ministeriali sono stati tradizionalmente concepiti come strumenti di supporto al titolare del dicastero, cui spettava l'adozione degli atti amministrativi e delle decisioni rivolte all'esterno. Non sorprende, dunque, che l'ingerenza della politica nell'amministrazione sia rimasta storicamente molto intensa, nonostante la Costituzione sembri orientare, almeno implicitamente, verso un principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa⁵⁶.

56. L'art. 95 della Costituzione attribuisce al presidente del Consiglio la responsabilità dell'indirizzo politico del governo e ai ministri quella dell'indirizzo dei rispettivi dicasteri. L'art. 97 prevede una riserva di legge per l'organizzazione degli uffici e impone all'ammini-

La spinta verso una separazione più netta tra politica e amministrazione è stata dunque relativamente tardiva in Italia e si è manifestata solo a partire dagli anni Settanta (Battini, 2012; D'Alterio, 2025). Il primo passo importante è stato il D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, che ha introdotto la qualifica dirigenziale, attribuendo ai dirigenti poteri gestionali autonomi e rendendoli responsabili dei risultati della loro azione. Allo stesso tempo si operò una distinzione organizzativa tra gli uffici di diretta collaborazione dei ministri e le strutture amministrative. Per la prima volta, gli alti funzionari vennero riconosciuti come titolari *ex lege* della facoltà di adottare atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno e il principio di responsabilità dirigenziale iniziò a trovare un suo spazio. Negli anni Novanta, anche nel clima politico determinato da Tangentopoli, questa evoluzione subì una notevole accelerazione. Il principio di separazione fu codificato nel D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, oggi trasfuso nell'articolo 4 del D.Lgs. 165/2001: la dirigenza fu contrattualizzata, la responsabilità per la gestione fu attribuita ai dirigenti in via esclusiva e vennero ulteriormente limitate le possibilità di ingerenza degli organi politici nell'attività gestionale. In questa prospettiva si consolidò l'idea che gli atti amministrativi sono di competenza esclusiva dell'amministrazione e non possono essere avvocati o surrogati dall'azione politica.

Il disegno di riforma dell'amministrazione della pubblica sicurezza tracciato nel 1981 sembrava in parte muoversi in una direzione analoga, in particolare laddove abbozzava una distinzione tra l'ambito dell'attività politico-amministrativa, riservata agli organi di governo, e quello dell'attività tecnico-operativa, riservata ai vertici dell'apparato amministrativo (Pedrini, 2017, pp. 40-1). Ciò emergeva in particolare nel tentativo di definire con maggiore chiarezza i rapporti tra le due principali autorità provinciali di pubblica sicurezza, eliminando ogni riferimento che potesse far pensare a una subordinazione del vertice amministrativo delle forze di polizia (il questore) agli organi dotati di una più marcata connotazione politica (il prefetto). La riforma mirava, in altre parole, a correggere la forte politicizzazione che l'amministrazione della pubblica sicurezza aveva tradizionalmente assunto sotto l'influenza della gestione prefettizia (Corso, 1979, p. 43), riportando anche un corpo tradizionalmente considerato "impolitico" come l'Arma dei carabinieri sotto l'ombrello della direzione tecnico-operativa del questore.

Nonostante ciò, la configurazione della separazione tra politica e amministrazione nel campo dell'amministrazione di pubblica sicurezza è rimasta incompleta e in larga misura incoerente, dato che l'ordinamento delle forze

strazione i principi di buon andamento e imparzialità, incompatibili con ingerenze politiche indebite. L'art. 98 stabilisce infine che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione, affermando una forma di indipendenza dai condizionamenti di parte (Cassese, 2003).

di polizia italiane conserva ancora un carattere spiccatamente pubblicistico (Chiusolo, 2017, p. 74; Pedrini, 2017, pp. 40-1; Ursi, 2022, p. 115)⁵⁷. Ciò si riflette in particolare nella peculiare struttura gerarchica che, come sappiamo, continua a caratterizzare l'ordinamento del personale appartenente all'amministrazione della pubblica sicurezza, ancora centrato sul dovere di subordinazione sancito dall'articolo 65 della legge 121/1981. La persistenza del canone gerarchico nell'amministrazione della pubblica sicurezza è del resto evidenziata dal potere di annullamento dei provvedimenti di pubblica sicurezza che permane in capo a ministro e prefetto, un potere del tutto incompatibile con l'idea di una netta separazione tra sfera dell'indirizzo politico e sfera amministrativa (Iannuzzi, 2024, p. 119; Perri, Scali, Blanda, 2025, p. 125).

La persistente influenza del principio gerarchico ha riflessi profondi nel rapporto tra organi di direzione politica e organi di carattere amministrativo sia a livello centrale che periferico. In un sistema amministrativo a struttura "piramidale" la dimensione del comando e del controllo tende infatti ad interferire in maniera decisiva con gli spazi di autonomia tecnico-operativa che dovrebbero essere riservati ai vertici amministrativi. L'esito è un sistema ibrido, che incorpora alcuni elementi del modello privatizzato di dirigenza pubblica, senza liberare i dirigenti dal vincolo di dipendenza gerarchica. I vertici delle forze di polizia sono così da un lato assoggettati ad una specifica forma di responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi definiti dagli organi di governo⁵⁸, ma restano al contempo vincolati ad un dovere di obbedienza che li configura come meri esecutori delle direttive ricevute. In considerazione delle ampie prerogative riconosciute agli organi di governo, cui come visto è concessa la possibilità di intervenire direttamente nell'attività amministrativa, gli spazi di autonomia decisionale lasciati ai vertici delle forze di polizia non sono chiari e definiti, dipendendo in larga misura da come gli organi di governo intendono il loro ruolo (Chiusolo, 2017, p. 76).

Le conseguenze di un simile modello ibrido di governance delle forze di polizia sono potenzialmente paradossali. Da un lato, sulla carta si è cercato

57. L'art. 3, comma 1°, D.Lgs. 165/2001, esclude il personale militare e della Polizia di Stato dall'applicazione della disciplina ordinaria del rapporto di lavoro per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Per quanto attiene al ruolo degli organi di vertice, l'art. 15, comma 1°, D.Lgs. 165/2001 fa salve le «particolari disposizioni» relative alle figure dirigenziali nelle forze di polizia e delle forze armate.

58. Pur essendo sottratti al sistema di valutazione previsto in linea generale per i dirigenti pubblici (art. 21, comma 3°, D.Lgs. 165/2001), i funzionari di polizia con incarichi dirigenziali sono soggetti alle norme sulla responsabilità dirigenziale (art. 19, D.P.R. 748/1972) e assoggettati alle procedure di valutazione annuale introdotte nel 2000 sulla scia delle riforme che negli anni precedenti avevano già investito gli altri settori della dirigenza pubblica (art. 62, D.Lgs. 5 ottobre 2000, n. 334).

di andare nella direzione di una maggiore responsabilizzazione dei vertici amministrativi delle forze di polizia, che sono valutati per il conseguimento dei risultati indicati dagli organi di governo, dall'altro non si è concessa loro una piena autonomia, lasciandoli di fatto incardinati in un ordinamento che continua a porre l'accento sul canone gerarchico del comando e del controllo. Il risultato è una sostanziale deresponsabilizzazione dei vertici delle forze di polizia, associata ad una amplificazione del loro vincolo di dipendenza dagli organi politici di governo.

I.5

Il controllo comunitario delle forze di polizia

Un altro modo per compensare l'eccesso di autonomia amministrativa delle forze di polizia può essere quello di rafforzare il loro legame con le comunità che servono, rendendole più sensibili ai bisogni della popolazione (Bayley, 2006, p. 20). Ciò significa rafforzare forme di controllo decentrato sull'operato delle forze di polizia, alternative alle classiche forme di controllo politico, aprendo canali di comunicazione diretta che rendano i corpi di polizia disponibili a rispondere agli stimoli che vengono dal basso. L'idea di istituire forme di controllo "comunitario" sulle forze di polizia emerge nei paesi anglosassoni, in particolare Regno Unito e Stati Uniti, almeno in parte in risposta alla crisi di legittimità che investiva le polizie a causa dei difficili rapporti con le minoranze (Brogden, Nijar, 2005; Cordner, 2014). In breve, la polizia era accusata di essere un corpo estraneo rispetto alle comunità che avrebbe dovuto servire. Isolandosi dietro il concetto di indipendenza operativa, essa finiva per funzionare come uno strumento di oppressione razziale, alimentando la sfiducia di una parte della popolazione nei suoi confronti⁵⁹. L'idea di rafforzare i legami della polizia con le comunità locali appariva in tali contesti un ritorno al modello "peeliano" classico di polizia⁶⁰, compensando il processo di centralizzazione che aveva in qualche modo compromesso la sua tradizionale capacità di agire "attraverso il consenso" del pubblico (Brogden, Nijar, 2005, p. 25; Mawby, 2012, p. 37; Bowling, Reiner, Sheptycki, 2019, p. 104).

59. Ad esempio, l'idea di rafforzare le forme di consultazione locale nella definizione delle priorità dell'azione di polizia aveva ricevuto un forte sostegno dal rapporto dell'inchiesta Scarman sui disordini di Brixton, nel Regno Unito, del 1981 (Stenning, 2006).

60. I cosiddetti *peelian principles* sintetizzano il modello di polizia elaborato da Robert Peel quando, nel 1829, da *home secretary*, propose l'istituzione della London Metropolitan Police. Essi rappresentano il paradigma del modello di polizia decentrato che ha ispirato i sistemi di molti paesi di *common law* (Reiner, 1995).

Sebbene non esista forse una definizione condivisa di *community policing*, esso può essere descritto come un modello in cui la polizia lavora in cooperazione con la comunità locale al fine di conseguire obiettivi comuni in materia di pubblica sicurezza (Bayley, 2009, p. 81). Naturalmente tale modello appare più affine ai sistemi decentrati di polizia, dove anche le forme tradizionali di controllo politico sulle forze di polizia sono tipicamente strutturate su base locale. In questo caso, le esperienze di *community policing* sono andate nella direzione di un maggiore coinvolgimento del pubblico nell'elaborazione degli obiettivi dell'attività di polizia, aprendo il processo di definizione e l'attività di implementazione delle politiche di sicurezza ad attori diversi dalle tradizionali autorità locali di polizia (Stone, Ward, 2000, p. 12; Zedner, 2009, p. 50). Nei paesi dove i sistemi di polizia sono fortemente centralizzati, l'apertura delle forze di polizia a forme di controllo comunitario appare invece come una profonda rivoluzione dei tradizionali modelli di governance della polizia (Brogden, Nijar, 2005, p. 110; Mawby, 2012, p. 23). Colmare la distanza che esiste tra il pubblico e i luoghi istituzionali di definizione delle politiche per la sicurezza richiede in questi casi riforme istituzionali più incisive, se non addirittura un complessivo ripensamento del sistema di polizia. Nonostante ciò, anche in molti paesi che si rifanno al modello cosiddetto "continentale" di polizia si è nel tempo accentuata l'influenza dei modelli di *community policing* sperimentati in altri contesti, portando alla creazione di forme di partecipazione degli organi di governo locale alle politiche per la sicurezza.

La riforma del Titolo V della Costituzione e la centralità crescente del tema della sicurezza urbana (Pitch, 2000; Stefanizzi, Verdolini, 2012) hanno aperto anche in Italia uno spazio per la progressiva trasformazione dell'assetto organizzativo dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Pur in un contesto che rimane fortemente centralizzato, tale trasformazione è andata in direzione di un progressivo coinvolgimento organizzativo degli enti locali nel processo di elaborazione e implementazione delle politiche per la sicurezza. Sul piano strettamente istituzionale, tale processo di progressiva «integrazione organizzativa» (Ursi, 2022, p. 179) tra livello statale e livello locale ha trovato un riflesso in una serie di riforme che hanno, da un lato, incrementato la capacità degli enti locali di partecipare all'attività di indirizzo politico in materia di ordine e sicurezza pubblica e, dall'altro, attribuito loro prerogative amministrative dirette in materia. Sotto il primo profilo, deve in primo luogo segnalarsi la riforma del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, che è stato aperto alla partecipazione del sindaco del comune capoluogo di provincia e ai sindaci dei comuni limitrofi, laddove la questione trattata riguardi il loro ambito territoriale⁶¹. Tale riforma trasfor-

61. Legge 27 luglio 1999, n. 279.

mava il Comitato provinciale, da semplice organo consultivo del prefetto, in un organo di vera e propria «concertazione politica» in materia di ordine pubblico e sicurezza a livello provinciale (Chiusolo, 2017, p. 61). Sempre nell'ottica dell'apertura del processo di elaborazione degli indirizzi politici in materia di sicurezza al contributo degli enti locali andava poi la possibilità, prevista dal riformato articolo 118 della Costituzione, di promuovere forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza. Sebbene si sia dovuto attendere oltre quindici anni per una prima attuazione della riforma, avvenuta infine con l'approvazione del D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, che prevede modalità e strumenti di coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali per la promozione di politiche di «sicurezza integrata»⁶², occorre rilevare come già tra gli anni Novanta e i primi Duemila si fosse sviluppata un'esperienza, seppur «frammentata» (Giupponi, 2017, p. 11), di collaborazione negoziata tra Stato ed enti locali in materia di sicurezza⁶³. È nella cornice di tali forme di concertazione che anche le forze di polizia locali sono state progressivamente coinvolte in attività di controllo del territorio, diventando secondo il giudizio di alcuni (Palidda, 2021) una sorta di polizia ausiliaria, con funzioni generali in materia di ordine e sicurezza pubblica⁶⁴.

62. È interessante notare come il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, vada anche oltre il dettato costituzionale, includendo nella nozione di sicurezza integrata non solo il coordinamento Stato-Regioni, ma anche la sicurezza urbana e dunque il coordinamento tra Prefetture ed enti locali. La sicurezza integrata è dunque il concorso di «tutti i livelli di governo» (Antonelli, 2017, p. 45).

63. L'esperienza dei protocolli di intesa, o «patti», tra Stato ed enti locali in materia di sicurezza comincia già negli anni Novanta, quando una previsione del D.L. 13 maggio 1991, n. 152, contenente provvedimenti urgenti in materia di lotta alla criminalità organizzata, consente di coinvolgere, su richiesta del sindaco, le polizie municipali alla realizzazione dei «piani coordinati di controllo del territorio» definiti dal prefetto a livello provinciale (art. 12, comma 8°). Nell'estendere la validità di tali piani anche al controllo dei «maggiori centri urbani», l'art. 17 della legge 128/2001 prevede che il coinvolgimento della polizia municipale avvenga anche «nell'ambito di specifiche intese» con il sindaco. Nel frattempo, l'art. 7 del D.P.C.M. del 12 settembre 2000 aveva stabilito che il ministero dell'Interno dovesse promuovere «in maniera permanente» la collaborazione e il coordinamento tra Stato e autonomie locali attraverso la stipula di protocolli di intesa, accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini. Fu in questa cornice che si sviluppò la prima stagione dei cosiddetti «patti per la sicurezza», che vide un suggello con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, che consentiva ai prefetti di stipulare, su delega del ministro, «convenzioni» con gli enti locali volte alla realizzazione di «programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini». All'ombra di tale previsione furono stipulati accordi quadro tra ministero dell'Interno e ANCI (2007) e Consulta ANCI dei piccoli comuni (2008) in materia di patti per la sicurezza (Antonelli, 2010).

64. Come accennato, l'art. 12, comma 8°, del D.L. 152/1991, consentiva al sindaco di

Sotto il secondo profilo, deve innanzitutto segnalarsi l'attribuzione nel 2008 di un ampio potere di ordinanza in materia di sicurezza al sindaco⁶⁵. Tale prerogativa, che il sindaco dovrebbe utilizzare al fine di prevenire e di eliminare i gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, è stata ridimensionata dalla sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale e infine ridefinita nel 2017⁶⁶, sebbene rimanga a giudizio di molti osservatori ancora estremamente ampia e indeterminata (Giupponi, 2017, p. 20). Al sindaco è stato, inoltre, concesso il potere di adottare provvedimenti che incidono direttamente sulle libertà individuali, ordinando in particolare l'allontanamento di chiunque realizzi condotte che «impediscono l'accessibilità e la fruizione» di luoghi e infrastrutture pubbliche di particolare rilievo, oppure si renda negli stessi luoghi responsabile di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, esercizio abusivo del commercio, esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore⁶⁷. Infine, nel 2009 è stata concessa ai sindaci la possibilità di avvalersi, d'intesa con il prefetto, della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di

richiedere che la polizia municipale partecipasse ai «piani coordinati di controllo del territorio» definiti dal prefetto a livello provinciale. Tali piani furono poi estesi anche ai «maggiori centri urbani» dall'art. 17, comma 1°, della legge 128/2001 e poi al resto dei comuni dall'art. 7 del D.L. 23 maggio 2008, n. 92. Parallelamente, l'art. 54, comma 3°, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, stabilisce in via generale che il sindaco «concorre» ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal ministro dell'Interno.

65. Art. 54, comma 4°, D.Lgs. 267/2000, come modificato dal D.L. 92/2008.

66. La Corte costituzionale dichiarò illegittimo il riformato art. 54 del D.Lgs. 267/2000, in quanto non circoscriveva il potere di ordinanza del sindaco ai soli casi di necessità e urgenza. Esso rimetteva inoltre ad un decreto del ministero dell'Interno, poi adottato il 5 agosto 2008, la definizione del concetto di sicurezza urbana, contravvenendo in tal modo al principio di legalità di cui all'art. 23 della Costituzione. Il D.L. 14/2017 ha, infine, precisato che le ordinanze contingibili e urgenti del sindaco a tutela della sicurezza urbana sono dirette «a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti» (art. 54, comma 4° *bis*, D.Lgs. 267/2000, come modificato dal D.L. 14/2017).

67. L'art. 9 del D.L. 14/2017 si riferisce in particolare a stazioni ferroviarie, porti, aeroporti e infrastrutture del trasporto pubblico locale, oltre che (se previsto dai regolamenti locali di polizia urbana) scuole, siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali e culturali o comunque luoghi «interessati da consistenti flussi turistici» o adibiti a verde pubblico. L'ordine motivato di allontanamento ha validità di 48 ore e deve essere comunicato al questore, che in caso di reiterazione delle condotte e laddove ricorra un «pericolo per la sicurezza» può decretare un divieto di accesso nei medesimi luoghi della durata di 6 mesi, o anche di 2 anni laddove si tratti di persone pregiudicate (art. 10, D.L. 14/2017). Sulle misure preventive personali, cfr. CAP. 2.

polizia dello Stato locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale⁶⁸.

Tale complesso processo di riforma dell'amministrazione della pubblica sicurezza risponde, secondo il giudizio di molti, oltre che ad una generale tendenza verso il decentramento istituzionale, anche all'idea che le politiche per la sicurezza dovessero essere meglio calibrate in relazione alle esigenze locali, in rapporto alle condizioni socioeconomiche dei contesti di riferimento (Ursi, 2022, p. 179). Altri hanno invece sottolineato come la dimensione locale, in particolare cittadina delle politiche per la sicurezza, abbia assunto una centralità inedita nei processi di legittimazione democratica delle forze di polizia, che devono ormai costantemente confrontarsi anche con le esigenze di regolazione economica e sociale espresse da amministratori e politici a livello locale (Palidda, 2021, p. 13). Per quanto si possa convenire con quanti sottolineano che tali spinte verso un modello di polizia comunitario, o di "prossimità", non abbiano inciso in maniera particolarmente significativa sui tradizionali modelli operativi delle forze di polizia nazionali (Bertaccini, 2015, p. 129), occorre sottolineare che l'impatto delle riforme adottate negli ultimi venticinque anni sembra incidere in maniera profonda sul delicato equilibrio tra polizia e politica disegnato nel 1981.

È evidente, infatti, che definendo la sicurezza come un problema specificamente urbano si è creato lo spazio politico e istituzionale per attribuire una inedita centralità nelle politiche per la sicurezza e, dunque, nel controllo sulle forze di polizia, ai sindaci; un organo politico ad elezione diretta che nel sistema italiano non ha mai avuto competenze e responsabilità dirette in materia di ordine e sicurezza pubblica, che adesso si vede addirittura attribuire il potere di adottare provvedimenti di polizia particolarmente incisivi sulle libertà personali. Ciò non è rimasto senza conseguenze sull'assetto complessivo dell'amministrazione della pubblica sicurezza. In particolare, l'accresciuta centralità politica dei sindaci sembra corrispondere ad una progressiva marginalizzazione dei questori a vantaggio dei prefetti (Camposilvan, Conte, 2014, p. 26). È, infatti, il prefetto che assume il ruolo di principale interlocutore dei sindaci in seno al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, nella stipula di accordi o convenzioni in materia di sicurezza, e finanche quando il sindaco esercita i suoi poteri di ordinanza⁶⁹. In conclusione, le spinte verso forme di controllo comunitario delle forze di polizia più che rappresentare l'espressione di tendenze evolutive «senza

68. Art. 3, comma 40°, legge 15 luglio 2009, n. 94.

69. A questo proposito, è singolare che il sindaco non debba obbligatoriamente consultare il questore che, rappresentando il vertice amministrativo delle forze di polizia, sarà l'autorità chiamata a dare attuazione alle ordinanze (Ursi, 2022, p. 197).

modello» (Bertaccini, 2015) ci sembrano parte di un movimento verso l'accentuazione del controllo politico sulle forze di polizia. Controllo politico che, a livello locale, e in particolare nei maggiori centri urbani, si esprime nella dinamica di concertazione tra prefetti e sindaci.

1.6

Conclusioni

Garantire che l'operato delle forze di polizia risponda, al contempo, ai principi di democraticità e imparzialità pone dei dilemmi di non facile soluzione sul piano istituzionale. Se, infatti, è evidente che in uno Stato democratico di diritto sia legittimo aspettarsi che le scelte operative assunte dai funzionari di polizia siano libere da indebite ingerenze politiche, è altrettanto ragionevole pretendere che quegli stessi funzionari siano in qualche modo resi responsabili di fronte ai cittadini per le scelte operative adottate. In breve, tanto il controllo politico che un eccessivo isolamento amministrativo delle forze di polizia appaiono pericolosi per la tenuta delle istituzioni democratiche. In un caso, il rischio è quello di un uso partigiano del potere coercitivo delle forze di polizia, nell'altro, che le forze di polizia divengano esse stesse una autonoma forza politica.

La chiave di un corretto bilanciamento tra esigenze di indipendenza e imparzialità, da un lato, e necessità di legittimazione democratica dell'operato delle forze di polizia, dall'altro, sembra risiedere in una struttura di governo delle forze di polizia in cui il potere sia il più possibile distribuito. Sul piano esterno, distribuzione del potere significa separazione tra ambito delle prerogative di indirizzo politico e ambito delle competenze in materia tecnico-operativa; sul piano dell'organizzazione interna, invece, significa essenzialmente distribuzione orizzontale del potere attraverso processi di democratizzazione e smilitarizzazione dei corpi.

A tale modello sembrava per certi versi rifarsi il disegno di riforma dell'amministrazione della pubblica sicurezza tracciato nel 1981. Uno degli elementi più qualificanti della riforma aveva, infatti, come obiettivo quello di rafforzare l'autonomia amministrativa delle forze di polizia, sganciando i loro vertici dal vincolo di dipendenza gerarchica dagli organi con maggiori connotazioni politiche. Parallelamente l'influenza del canone gerarchico avrebbe dovuto essere allentata anche sul piano dell'organizzazione interna dei corpi, superando il principio del dovere assoluto di obbedienza e aprendo a forme di rappresentanza degli interessi del personale di polizia. Come visto, tale disegno è rimasto tuttavia in gran parte irrealizzato. Se dal lato dell'organizzazione dei corpi l'apertura a forme di democrazia interna è

stata solo parziale, oltre che drammaticamente tardiva per quanto attiene alle forze di polizia a ordinamento militare, è tuttavia soprattutto sul piano del governo delle forze di polizia che la riforma è stata tradita. Il sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza italiano continua, infatti, a valorizzare il ruolo delle autorità con una più spiccata connotazione politica, cui è finanche concesso di disporre delle forze di polizia o di adottare provvedimenti in grado di incidere direttamente sulle libertà individuali. Una centralità quella degli organi politici, che sembra per certi versi accentuata dalle spinte centrifughe dei primi due decenni del XXI secolo.

Le ragioni di un simile sbilanciamento in direzione di un accentuato controllo politico delle forze di polizia sono molteplici. Alcuni aspetti, come ad esempio gli ampi poteri di ordinanza, o i poteri di annullamento dei provvedimenti di polizia attribuiti al ministro, sono autentici anacronismi istituzionali che solo a fatica è possibile ricondurre ad una cornice costituzionale. Altri aspetti, come ad esempio le prerogative in materia di coordinamento dell'attività delle forze di polizia, sono forse da ricondurre alla debolezza intrinseca del sistema disegnato nel 1981, che non è riuscito a superare lo storico dualismo tra due forze di polizia con mandato generale in materia di ordine e sicurezza pubblica. L'aspetto decisivo ci sembra tuttavia il persistere del "canone gerarchico" quale cardine dell'organizzazione delle forze di polizia italiane. È forse per neutralizzare i rischi di un eccesso di autonomia di forze di polizia ancora fortemente militarizzate che gli organi con connotazioni politiche sono stati collocati al vertice della piramide gerarchica, così facendo però si sono di fatto create le premesse istituzionali per un controllo politico delle forze di polizia.

In un contesto già di per sé squilibrato si sono da ultimo innestate le spinte centrifughe degli ultimi decenni. Come accennato, la definizione della sicurezza come problema specificatamente urbano ha creato lo spazio politico e istituzionale perché i sindaci acquistassero un ruolo sempre più centrale nella definizione e attuazione delle politiche di sicurezza. Siamo così giunti all'attribuzione di poteri di polizia ad un organo a elezione diretta: un assoluto inedito per la storia istituzionale del sistema dell'amministrazione di pubblica sicurezza italiano. È forse per compensare tale fuga in avanti verso un modello decentrato di polizia che il ruolo dei prefetti è stato ulteriormente rafforzato, con il risultato di una ulteriore accentuazione dei vincoli di dipendenza delle forze di polizia dagli organi di carattere politico.

Le criticità di un sistema di governo della polizia così squilibrato sono molteplici. Accanto ai più evidenti rischi di cattura politica cui le forze di polizia sono esposte, si devono aggiungere i rischi di deresponsabilizzazione dei loro vertici amministrativi. L'incertezza dei confini tra l'ambito della direzione strategica e della pianificazione tecnico-operativa rischia, infatti,

di complicare l'attribuzione delle responsabilità rispetto al funzionamento dei servizi di pubblica sicurezza sul territorio, o alle condotte delle forze di polizia in determinate circostanze. Il pericolo non è solo che i vertici amministrativi siano valutati per i risultati conseguiti in un ambito in cui i loro margini di autonomia sono sempre incerti, dipendendo da come i vertici politici interpretano il loro ruolo. Ma anche, e soprattutto, che le decisioni di carattere operativo assumano un'indebita connotazione politica quando a prenderle è un organo politico, sottraendo in questa maniera l'operato delle forze di polizia al sindacato giurisdizionale.

Regolare l'attività di polizia

2.1

Introduzione

La polizia ha ampi poteri di incidere sulle libertà individuali: poteri di arresto, fermo, perquisizione, possibilità di usare la forza fisica per costringere gli individui ad eseguire un comando. Negli Stati democratici di diritto, l'uso di tali poteri è soggetto a limiti legali posti a protezione dalle ingiustificate ingerenze dell'autorità nella sfera privata. La regolazione dei poteri di polizia attraverso la legge è dunque uno dei principali strumenti di controllo del suo operato. Le norme hanno, infatti, un ruolo cruciale nell'indirizzare l'azione amministrativa, rappresentando un insieme definito di istruzioni che possono essere impartite ai funzionari riguardo alle azioni che devono intraprendere nell'attuazione delle politiche pubbliche. Attraverso la definizione dei poteri e delle prerogative si esercita una forma di controllo ex ante sull'operato delle agenzie amministrative, circoscrivendone i margini d'azione. L'efficacia di tale processo dipende dalla qualità del tessuto normativo, così come dall'esistenza di meccanismi istituzionali di verifica del rispetto delle norme. I modi attraverso cui si cerca di garantire effettività alle norme possono cambiare, ma la possibilità stessa di farlo dipende anche in qualche misura dal tipo di attività amministrativa che si cerca di regolare.

La storia del processo di regolazione dei poteri di polizia è lunga e complessa. L'elemento qualificante del potere di polizia non è, infatti, il suo rapporto con la legge, quanto piuttosto i mezzi che essa ha disposizione per realizzare i suoi obiettivi, superando l'eventuale resistenza di coloro che ne subiscono l'iniziativa. Secondo la celebre definizione di Bittner (1970, p. 39), la polizia è nient'altro che «un meccanismo per la distribuzione della forza legittima in relazione alla situazione». Mentre anche altre istituzioni prescrivono misure coercitive, «la polizia è l'unica che le esegue materialmente e viene riconosciuta per questa funzione» (Bertaccini, 2009, p. 56). Questo fa della polizia un'istituzione che resta in qualche modo sempre a cavallo tra

il mondo delle regole e il mondo delle vie di fatto, «né del tutto dentro, né del tutto fuori il perimetro del diritto, la polizia esibisce i tratti paradossali della *forma fluens*» (Napoli, 2009, p. 524). Se tutto ciò è vero, non può nondimeno negarsi che l'emergere del costituzionalismo e del regime giuridico internazionale dei diritti umani hanno, soprattutto nella seconda metà del XX secolo, accelerato e intensificato il tentativo di subordinare il potere di polizia al diritto, creando un sistema di limiti, via via più stringente, all'esercizio della forza statale.

Naturalmente, al di sotto degli standard costituzionali, esiste una complessa rete di norme che cerca di regolare l'azione della polizia. Harmon (2012, p. 802; 2014, p. 2903) ha, ad esempio, proposto di classificare il diritto di polizia in quattro categorie principali: accanto alle regole che autorizzano o limitano la condotta degli agenti, vi sono quelle che prevedono rimedi, sanzioni o disincentivi per le violazioni della prima categoria di norme; le regole che riguardano l'organizzazione dei corpi di polizia e quelle che disciplinano il processo di reclutamento e la formazione degli agenti; infine, le norme che regolano la disponibilità di informazioni sulle attività della polizia. Tutte queste categorie di norme hanno senza dubbio una relazione con l'attività di polizia e potenzialmente anche con la cattiva condotta degli agenti; non a caso, ne discutiamo diffusamente negli altri capitoli di questo libro. Resta tuttavia certo che le regole primarie di condotta, disciplinando le prerogative attribuite agli agenti e le modalità attraverso le quali essi possono esercitarle, sono quelle che più direttamente hanno un impatto sulle libertà individuali.

Le ampie prerogative loro attribuite fanno degli agenti di polizia il primo punto di interazione tra gli individui e il potere statale in una serie di situazioni cruciali, nelle quali può entrare in gioco la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. È agli agenti di polizia che ci si rivolge quando si è subito un reato, dunque una violazione dei propri diritti, per chiedere protezione. Allo stesso tempo però, le prerogative loro concesse per proteggere i diritti dei cittadini mettono gli agenti nella posizione di poter essi stessi minacciare i medesimi diritti cui dovrebbero fornire protezione (Alleweldt, Fickenscher, 2018, p. 2; Crawshaw, 2018, p. 8). Da tale paradosso discende gran parte della complessità del rapporto della polizia con il diritto, oltre che la particolare salienza della questione dell'adeguata regolazione dell'attività di polizia in uno Stato democratico di diritto (Jones, 2012, p. 712; Bowling, Reiner, Sheptycki, 2019, p. 237).

Norme di rango diverso concorrono a delineare il quadro regolativo dell'attività di polizia. Accanto agli standard costituzionali, un ruolo sempre più rilevante è assunto dalle norme e dagli standard internazionali in materia di diritti umani, al punto che alcuni autori hanno individuato i contorni

di un vero e proprio *international law of law enforcement* (Casey-Maslen, Connolly, 2017, p. 2). Molti diritti umani sanciti da strumenti convenzionali internazionali sono direttamente pertinenti all'attività di polizia: tra questi, il diritto alla vita, il diritto alla libertà personale, il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti, nonché il diritto al rispetto della vita privata e familiare. In un contesto di crescente consapevolezza delle gravi violazioni dei diritti umani commesse dalle forze dell'ordine in varie regioni del mondo, la comunità internazionale ha sentito l'esigenza di precisare e rafforzare gli standard di condotta delle istituzioni di polizia. A tale scopo, con la Risoluzione del 17 dicembre 1979, n. 34/169, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato il *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*. Tale strumento è stato successivamente integrato e specificato dai *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, adottati a L'Avana nel 1990, durante l'VIII Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti. Parallelamente, in ambito europeo, il *Police and Human Rights Programme* del Consiglio d'Europa ha contribuito a definire i principi dello *human rights policing*, culminando nell'adozione da parte del Comitato dei ministri della Raccomandazione Rec(2001)10, del 19 settembre 2001, contenente lo *European Code of Police Ethics*, considerato oggi lo strumento di regolazione dell'attività di polizia più avanzato e articolato a livello internazionale (UNODC, 2011, p. 31)¹.

Al di sotto degli standard costituzionali e internazionali in materia di tutela dei diritti umani, continua tuttavia a svolgere un ruolo cruciale il diritto domestico. In particolare, sono norme di rango primario come le norme penali e di procedura penale, o le leggi di pubblica sicurezza, a disciplinare gran parte dei poteri attribuiti alle forze di polizia, autorizzando in determinate circostanze l'autorità alla compressione dei diritti individuali. Importanza non minore hanno poi i codici di condotta, le norme regolamentari e le istruzioni operative, che specificano come i poteri autorizzati dalla legge dovrebbero essere esercitati (ivi, p. 94). Non è tuttavia sempre semplice identificare l'esatto statuto legale di tali documenti. In genere codici etici o di condotta hanno una proiezione esterna, si occupano di regolare il comportamento della polizia rispetto al pubblico. Essi affermano i valori cui l'attività di polizia dovrebbe ispirarsi, senza formulare specifiche regole operative o di condotta. Viceversa, regolamenti di servizio, istruzioni o linee guida operative hanno una valenza più interna, volta a regolare il comportamento degli agenti nelle diverse situazioni, o a precisare i loro doveri di

1. Sul rapporto tra polizia e diritti umani, cfr. in generale Crawshaw (1997); Sheptycki (2000); Graham (2009); Murdoch, Roche (2013).

servizio. L'obiettivo non è tanto la tutela dei diritti di terzi, ma l'efficacia e il buon andamento dell'attività amministrativa. Talvolta, però, tali documenti sono adottati per disciplinare aspetti decisivi e particolarmente critici del lavoro di polizia, precisando e dettagliando le regole di condotta cui gli operatori dovrebbero attenersi. Quando ciò avviene, tali strumenti possono essere utilizzati come parametro valutativo nei procedimenti penali o disciplinari in casi di cattiva condotta. Pur avendo uno statuto giuridico più ambiguo, sono spesso tali regole di natura amministrativa, nella loro interazione con la cultura professionale degli operatori, a condizionare in maniera decisiva la condotta della polizia.

Nell'esperienza istituzionale di molte democrazie occidentali, i principali cicli di riforma della polizia sono passati anche da un tentativo di ridefinizione delle regole di condotta degli agenti effettuato alla luce degli emergenti standard costituzionali, o internazionali, in materia di tutela dei diritti umani. Basti pensare, per citare i casi più studiati nella letteratura internazionale, al ruolo svolto, negli anni Sessanta, dalla Corte suprema negli Stati Uniti nel costruire un vero e proprio codice di procedura penale attraverso la sua giurisprudenza su IV e V emendamento (Walker, 1993, p. 36; Harmon, 2012, p. 765; 2014, p. 2899; Kutnjak Ivković, 2014, p. 322); o ancora, nel Regno Unito, all'impatto avuto sulla pratica di polizia dal *Police and Criminal Evidence Act* del 1984 (Dixon, 1992; Bowling, Reiner, Sheptycki, 2019, p. 241). Naturalmente, molto si può discutere sull'efficacia di tali tentativi di riforma e sulle ragioni dei loro eventuali insuccessi. Una recente analisi comparativa ha, per esempio, concluso che nella maggior parte degli Stati democratici di diritto gli standard di condotta che regolano l'attività di polizia, e in particolare l'uso della forza, risultano ancora ampiamente anacronistici e non in linea con gli attuali standard internazionali in materia di tutela dei diritti umani (Flores *et al.*, 2021, p. 276). Il caso italiano è un esempio particolarmente eclatante della reticenza che caratterizza l'atteggiamento di molti governi quando si tratta di regolare e disciplinare l'attività delle forze dell'ordine.

La regolazione dei poteri di polizia ha in Italia un impianto consolidato e si basa sul codice di procedura penale, per quanto attiene alle prerogative in materia di polizia giudiziaria, nonché sulle leggi di pubblica sicurezza per ciò che concerne le competenze generali in materia di ordine pubblico. Le norme che regolano l'uso della forza sono, invece, essenzialmente tracciate dal codice penale. L'unica area dei poteri di polizia che ha conosciuto una significativa riforma è quella che riguarda la sfera della polizia giudiziaria, mentre il resto delle prerogative di polizia è tutt'ora disciplinato da norme che risalgono a prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Naturalmente, tanto le leggi sulla pubblica sicurezza che il codice penale

sono stati emendati e interpretati dalla giurisprudenza in modo da conciliarne gli aspetti più esplicitamente autoritari con i principi costituzionali; ciononostante, il loro impianto di fondo e alcune disposizioni chiave, come le norme sui poteri preventivi o l'uso della forza, restano estremamente problematici. Inoltre, è su tale impianto normativo che la dottrina italiana ha elaborato la propria teoria dei poteri di polizia, giungendo a delineare una sorta di teoria generale del diritto di polizia che esercita ancora oggi una profonda influenza. Questa elaborazione dottrinale riveste particolare rilievo poiché, pur traendo origine da leggi di pubblica sicurezza risalenti a prima dell'entrata in vigore della Costituzione, continua a essere costantemente richiamata dalla manualistica di taglio professionale, destinata alla formazione del personale di polizia. In tal modo, essa contribuisce a riprodurre, nella cultura professionale degli operatori, una visione in larga misura anacronistica e non pienamente conforme al dettato costituzionale in materia di potestà di polizia.

In questo capitolo illustreremo come sono regolati i poteri di polizia in Italia, muovendo dalla classificazione tipologica di tali poteri abbozzata dalla dottrina. Illustreremo poi come l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana abbia inciso sul fondamento dei poteri di polizia nel nostro paese e, prima di concentrarci sulla maniera in cui è regolato il più delicato tra i poteri di polizia, vale a dire l'uso della forza, proveremo ad offrire un inquadramento teorico del difficile rapporto tra polizia, discrezionalità e diritto. La nostra analisi illustrerà le particolari criticità del modello di regolazione dei poteri di polizia in Italia.

2.2

Una tipologia dei poteri di polizia

Originariamente le funzioni di polizia coincidevano con l'intera attività amministrativa dello Stato. La trattatistica francese e tedesca di fine Settecento includeva nella sfera dell'attività di polizia tutto ciò che non fosse riconducibile all'amministrazione della giustizia, finanziaria e militare. Il riferimento finalistico del potere di polizia era il benessere pubblico e ciò creava un ambito di intervento molto ampio per la prerogativa sovrana, che assoggettava alla regolazione di polizia molti ambiti della vita economica e sociale (Neocleous, 2000; Napoli, 2003; Dubber, 2005). Una concezione più circoscritta del potere di polizia, quale ambito specifico dell'attività amministrativa, emerse solo nel corso dell'Ottocento, quando gli studiosi di diritto pubblico cominciarono a elaborare l'idea che l'attività di polizia fosse distinta tanto dal resto dell'attività amministrativa diretta al perseguimento del benessere collettivo, che dalla funzione giudiziaria (Campesi, 2009, pp. 215 ss.). La

distinzione veniva individuata nei *mezzi* impiegati e nello *scopo* peculiare dell'attività di polizia (Corso, 1979, pp. 119-20).

Il processo di assorbimento nell'ambito delle ordinarie funzioni amministrative di molti dei compiti tradizionalmente attribuiti in materia sociale ed economica alla polizia è certamente parallelo all'emergere della legislazione sull'azione amministrativa dello Stato e allo sviluppo dei relativi apparati, che progressivamente erodono l'ampia area di competenze tradizionalmente attribuita ai ministeri degli Interni (Zanobini, 1958a, p. 72; Chiappetti, 1987, p. 154), ma è anche da associarsi all'inquadramento, a opera della teoria del diritto pubblico della seconda metà dell'Ottocento, del potere di polizia come potere essenzialmente coercitivo. Per limitarci qui alla dottrina italiana, insistono per esempio molto sul carattere coercitivo del potere di polizia tanto Oreste Ranelletti (1904, p. 278), che definisce la polizia come quell'«attività pubblica nel campo dell'amministrazione interna, che si esplica limitando o regolando l'attività dei singoli (persone fisiche o giuridiche), ed eventualmente, se è necessario, per mezzo della coazione», che Santi Romano (1906, p. 225), il quale definisce polizia «l'attività amministrativa che, per mezzo di limitazioni eventualmente coattive dell'attività privata, è diretta a prevenire i danni sociali che da quest'ultima possono derivare».

È proprio la possibilità per la polizia di ricorrere alla coercizione a distinguere la dal resto dell'amministrazione, la cui azione, pur volta al perseguimento dell'interesse pubblico, non implica la compressione delle libertà fondamentali degli individui. Sul piano dei rapporti tra poteri pubblici e diritti individuali, ciò segna il passaggio da un modello in cui il benessere collettivo è concepito come un dovere imposto agli individui nell'interesse pubblico, a una prospettiva in cui esso diventa un diritto che lo Stato è chiamato a garantire. Tale trasformazione accompagna lo sviluppo del welfare state e la progressiva costruzione di una rete di servizi sociali, che finiscono per assorbire le funzioni tradizionalmente attribuite alla polizia nell'ambito di quella che un tempo veniva definita «polizia della popolazione» (Campesi, 2009, pp. 138 ss.). Ma soprattutto, per ciò che qui rileva, essa coincide con il consolidarsi dell'idea secondo cui, in uno Stato di diritto, le prerogative di polizia devono essere rigorosamente circoscritte alla necessità di contenere l'azione dannosa degli individui (Virga, 1954, p. 9).

Se il potere della polizia si caratterizza per la possibilità di ricorrere alla coercizione, più complicato è distinguere l'attività che essa svolge da quella giurisdizionale. Distinguere la natura del potere coercitivo esercitato dalla giurisdizione, in particolare penale, rispetto a quello esercitato dalla polizia non è semplice, anche perché prevenzione e repressione dei reati sono sovente accostati nella descrizione dei compiti della polizia. La

dottrina giuspubblicistica, per esempio, attribuisce tipicamente alla polizia il compito di adottare le misure di vigilanza, di prevenzione e di repressione volte ad evitare che dall'azione degli individui derivino danni alla società (Ranelletti, 1904, p. 313; Zanobini, 1958a, p. 84; Sandulli, 1989b, p. 980). Alla stessa stregua, sin dall'Unità di Italia i testi di pubblica sicurezza attribuiscono una funzione sia preventiva che repressiva alla polizia, chiamandola a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica e a provvedere alla prevenzione e alla repressione dei reati². D'altra parte, l'attività che la polizia svolge nel contribuire alla scoperta e alla repressione dei reati è forse tra le più appariscenti, quella che più di altre identifica nell'immaginario pubblico l'azione della polizia (Waddington, 1999a, pp. 23-4). Ciononostante, essa non rappresenta, secondo un punto di vista piuttosto comune nella dottrina italiana, l'attività che identifica la potestà di polizia propriamente intesa.

Come già accennato nel CAP. I, l'Italia non si è mai dotata di un corpo separato destinato a svolgere attività di polizia giudiziaria. L'azione repressiva è condotta dal medesimo apparato tecnico e istituzionale che esercita funzioni generali di polizia. Tuttavia, per il suo rapportarsi a fatti già accaduti con l'obiettivo di accertarli e assicurare alla giustizia i responsabili, nonché per lo stretto coordinamento che essa è chiamata a mantenere con l'autorità giudiziaria, l'attività di polizia giudiziaria partecipa della funzione repressiva propria della giurisdizione ed è pertanto tipicamente ascritta all'area del procedimento penale, piuttosto che all'ambito della polizia strettamente intesa (Ranelletti, 1904, p. 289; Virga, 1954, p. 35; Zanobini, 1958a, p. 74; Corso, 1979, p. 86; 1996, p. 323; Caia, 2003, p. 287). Le prerogative della polizia giudiziaria sono, infatti, essenzialmente regolate dal codice di procedura penale, che attribuisce a quest'ultima il compito di prendere «notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale»³. In particolare, l'attività di polizia giudiziaria può estrinsecarsi nell'adozione di provvedimenti coercitivi (ad esempio il fermo o l'arresto degli indiziati); nel compimento di atti di vigilanza e di acquisizione di elementi informativi (come l'assunzione di testimonianze, gli interrogatori, i confronti, le perquisizioni,

2. Riprendiamo qui quasi alla lettera le parole dell'art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121, che elenca i compiti affidati alle forze di polizia italiane con una formulazione che ricalca quella inclusa in tutte le precedenti leggi di pubblica sicurezza della storia d'Italia (cfr. in particolare: l'art. 9, legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato B; l'art. 35, legge 21 dicembre 1890, n. 7321; l'art. 1, R.D. 18 giugno 1931, n. 773).

3. Art. 55, c.p.p.

i rilievi tecnici); oppure ancora nell'esecuzione materiale di provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria⁴.

La quintessenza del potere di polizia è rappresentata dalla funzione preventiva, che la dottrina unanimemente ascrive all'area della cosiddetta polizia di sicurezza, o polizia senza aggettivi (Ranelletti, 1904, pp. 284, 307; Romano, 1906, p. 245; Virga, 1954, p. 31; Zanobini, 1958a, pp. 73-4; Corso, 1979, p. 86; Sandulli, 1989b, p. 343). A differenza della polizia giudiziaria, quest'ultima non si occupa della repressione degli eventi passati, ma è diretta alla prevenzione dei pericoli futuri. In particolare, la funzione preventiva legittima l'intervento della polizia ogniqualvolta essa ravvisi un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, indipendentemente se tale pericolo derivi o meno da una violazione della legge (Virga, 1954, p. 35). Il carattere anticipatorio dell'attività di polizia è un aspetto su cui la trattatistica italiana insiste particolarmente e che, per esempio, già Oreste Ranelletti evidenzia nel suo classico trattato dedicato alla polizia di sicurezza.

Non è possibile [...] ammettere che lo Stato debba aspettare il male compiuto per difendere sé, la società, i singoli. Questo porterebbe una menomazione della sicurezza e della pace pubblica, renderebbe la società debole, sempre minacciata, non garantita abbastanza contro gli abusi della libertà. E ciò prova che il pericolo stesso, la minaccia, da soli, sono mali, da cui la società deve essere difesa [...]. La libertà va rispettata e tutelata, ma quando essa, nel suo svolgimento, fa sorgere un pericolo,

4. La dottrina e la prassi distinguono tradizionalmente le funzioni della polizia giudiziaria in tre grandi categorie: preparatoria, sostitutiva ed esecutiva (cfr., per un inquadramento generale, Giambruno, 1995; Manzione, 2002). *L'attività preparatoria* consiste nella raccolta di informazioni, notizie e materiali probatori destinati a confluire nel procedimento penale e ad essere successivamente valutati dall'autorità giudiziaria. Rientrano in questa fase tutte quelle operazioni di indagine preliminare che hanno come obiettivo quello di fornire al pubblico ministero e al giudice gli elementi necessari per decidere sull'esercizio e lo sviluppo dell'azione penale. *Attività sostitutiva*: in alcune circostanze la legge riconosce alla polizia giudiziaria un potere di iniziativa autonoma, che ha natura tipicamente urgente. Quando non vi è il tempo materiale di attendere l'intervento del pubblico ministero o del giudice, la polizia può compiere atti che altrimenti sarebbero di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria. È il caso, ad esempio, del fermo di polizia giudiziaria (art. 238, c.p.p.), disposto nei confronti di un soggetto gravemente indiziato di reato e in pericolo di fuga. In tali situazioni l'intervento della polizia è sostitutivo ma temporaneo, in quanto il provvedimento deve essere sottoposto a rapida convalida da parte dell'autorità giudiziaria, che ne verifica la legittimità e la fondatezza. *Attività esecutiva*: infine, la polizia giudiziaria è chiamata a dare esecuzione materiale ai provvedimenti coercitivi adottati dall'autorità giudiziaria. Ciò riguarda sia misure di coercizione personale, come ordini di comparizione, accompagnamento, arresti e catture, perquisizioni personali, sia misure di coercizione reale, come perquisizioni e ispezioni di luoghi, veicoli o immobili. In questa funzione la polizia non gode di autonomia, ma agisce quale organo esecutivo della decisione giudiziaria, assicurandone l'effettiva attuazione.

una minaccia per la pace, la sicurezza, i beni dei cittadini, della società, dello Stato, questo nell'interesse della *difesa sociale*, deve avere il diritto di limitarla (Ranelletti, 1904, p. 294, corsivo nostro).

Concepita nei termini di *difesa sociale dal pericolo*, l'attività di polizia non ha solo uno scopo diverso, ma anche un ambito di azione decisamente più ampio rispetto all'attività giurisdizionale. Mentre il giudice penale si occupa di scoprire e punire le infrazioni, la polizia non necessita di attendere la violazione della legge, dunque la commissione del reato, ma può, secondo questa prospettiva, intervenire con provvedimenti limitativi della libertà personale ogniqualvolta ravvisi un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica (Romano, 1914, p. 304; Zanobini, 1958a, p. 100; Chiappetti, 1987, p. 134; Corso, 1996, p. 324; Giupponi, 2010, p. 75; 2023, p. 1158; Ursi, 2022, p. 239). In particolare, secondo l'impianto tradizionale delle leggi di pubblica sicurezza italiane, la polizia difende la società da due tipologie di pericoli: quelli che nascono da *situazioni* pericolose e quelli che dipendono dalla pericolosità di alcune categorie di *persone*. In entrambi i casi, l'azione della polizia ha la facoltà di limitare l'esercizio delle libertà dei singoli, regolando o proibendo certi comportamenti, solo che nel primo caso l'intervento della polizia è rivolto a controllare atti o attività umane che «nella loro esistenza e continuazione possono dar causa, occasione, o aiuto ad atti lesivi dell'ordine giuridico e si debbono perciò considerare come pericolosi» (Ranelletti, 1904, pp. 341-2)⁵; nel secondo caso esso è rivolta a classi speciali di persone «in quanto esse indipendentemente dal loro operare attuale, si debbono considerare come pericolose o temibili per l'integrità dell'ordine giuridico, per tutta la loro condotta abituale» (ivi, p. 341).

In particolare, nell'esercitare la sua funzione di prevenzione e difesa sociale, la polizia ha la facoltà di adottare due tipologie principali di provvedimenti (Virga, 1954, p. 93; Ursi, 2022, p. 240). Alcuni provvedimenti hanno natura "ampliativa" delle libertà individuali, nel senso che autorizzano lo svolgimento di una determinata attività e ne regolano le modalità di svolgimento; altri hanno natura "restrittiva" e si manifestano sotto forma di ordini o ordinanze che comprimono in maniera diretta l'esercizio delle libertà individuali.

5. Si tratta delle prerogative storicamente attribuite alle autorità di pubblica sicurezza in materia di armi ed esplosivi, nonché della possibilità di imporre obblighi di licenza, autorizzazione o di subire particolari controlli per lo svolgimento di attività considerate per loro natura potenzialmente rischiose, come, ad esempio, riunioni e assembramenti, cerimonie religiose e processioni, industrie pericolose o insalubri, spettacoli e manifestazioni pubbliche.

Sono provvedimenti ampliativi quelli attraverso i quali la polizia rimuove un limite generale allo svolgimento di un'attività che la legge considera potenzialmente pericolosa, con l'effetto di assoggettare a controllo preventivo l'esercizio di certe libertà (Zanobini, 1958a, p. 85; Sandulli, 1989b, p. 985; Ursi, 2022, p. 240). Nella sistematica dei testi di pubblica sicurezza, hanno carattere ampliativo i provvedimenti autorizzativi come licenze, iscrizioni, permessi, approvazioni e atti simili, che la polizia adotta su richiesta delle persone interessate⁶. Nell'adottare tali provvedimenti, la polizia può anche esercitare una forma di regolazione dell'attività oggetto di autorizzazione, imponendo prescrizioni specifiche cui i soggetti autorizzati sono obbligati ad attenersi⁷. Le autorizzazioni di polizia rappresentano forse uno dei più antichi ed efficaci dispositivi di controllo sociale a disposizione della polizia. Nell'assoggettare certe attività ad autorizzazione, le leggi di pubblica sicurezza italiane rispondono all'esigenza di tenere sotto stretta sorveglianza di polizia certe attività o persone, in particolare quelle caratterizzate da un elevato livello di mobilità territoriale (ambulanti, ospiti di alberghi, stranieri), o alla «affine, anche se non confessabile, esigenza di acquisire degli informatori di professione (portieri, gestori di alberghi ecc.): compito al quale il soggetto autorizzato è costretto se vuole mantenere l'autorizzazione, averla rinnovata ecc.» (Corso, 1996, p. 332)⁸.

Sono invece provvedimenti restrittivi quelli che incidono sulla situazione giuridica dei soggetti destinatari, imponendo loro degli obblighi o dei divieti. Nelle parole di Santi Romano (1906, p. 227), essi comportano il «dover soffrire che l'autorità compia un determinato atto, o nel dover astenersi o cessare da un'azione qualsiasi», o ancora l'imposizione di un «obbligo di fare qualcosa». Tali provvedimenti sono il più caratteristico strumento dell'azione di polizia, il mezzo attraverso il quale essa adotta le misure necessarie alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (Sandulli, 1989b, p. 987). I più incisivi provvedimenti restrittivi che la polizia di sicurezza è autorizzata ad adottare sono quelli che comprimono la libertà personale dei destinatari, assoggettandoli a forme particolarmente intense di vigilanza e controllo, che possono spingersi fino alla de-

6. Art. 14, R.D. 773/1931.

7. In base all'art. 9, R.D. 773/1931, «oltre alle condizioni stabilite dalla legge, chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse».

8. A ciò si deve aggiungere che tutte le attività soggette ad autorizzazione sono sottoposte ad una forma di vigilanza di polizia ancora più intensa, dato che l'art. 16, R.D. 773/1931, consente l'accesso e la perquisizione nei locali ove si svolgano attività soggette ad autorizzazione di polizia, senza alcun intervento da parte dell'autorità giudiziaria.

tenzione. Storicamente, le due figure archetipe di potere limitativo della libertà personale, che la polizia di sicurezza è autorizzata ad adottare nei confronti delle persone pericolose, sono il fermo di polizia e le misure di prevenzione.

2.2.1. FERMO DI POLIZIA

La prima disciplina unitaria del fermo di polizia fu introdotta dalla legge di pubblica sicurezza del 1865, che autorizzava il fermo con eventuale accompagnamento innanzi all'autorità locale di pubblica sicurezza di chiunque non fosse in grado di «dare contezza di sé»⁹. La polizia aveva dunque a disposizione un agile strumento di «vessazione» (Corso, 1979, p. 146), che poteva essere utilizzato senza dover giustificare le ragioni del provvedimento, né rispettare particolari formalità. La legge di pubblica sicurezza del 1889 tentò di circoscrivere il potere di fermo, autorizzandolo solo nei confronti di chi fuori dal proprio comune desti «ragionevoli sospetti con la sua condotta e, alla richiesta degli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza, non può o non vuole dare contezza di sé con qualche mezzo degno di fede»¹⁰. Il riferimento ai semplici «sospetti» serviva a distinguere tale provvedimento dal fermo di polizia giudiziaria, che era, invece, ancorato alla presenza di indizi di reato e, dunque, vincolava maggiormente la discrezionalità delle forze dell'ordine.

Il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 ampliò notevolmente i poteri di fermo, eliminando il riferimento alla «ragionevolezza» dei sospetti che lo giustificano. L'obiettivo era chiaramente quello di allargare la discrezionalità concessa all'autorità di pubblica sicurezza, che era adesso autorizzata a fermare non solo le persone sospette, ma anche chiunque apparisse «pericoloso per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità»¹¹. Eliminato qualsiasi riferimento a parametri comportamentali, il fermo di polizia fascista dava un mandato in bianco alle forze dell'ordine, libere di poter fermare chiunque senza dover dimostrare le ragioni dell'esercizio delle loro prerogative (Barile, 1967, p. 36). Accanto ai poteri di fermo, il testo di pubblica sicurezza del 1931 prevedeva, inoltre, l'obbligo di sottoporsi a rilievi segnaletici per tutte le persone «pericolose o sospette» o tutti coloro che non erano in grado di provare la loro identità¹², nonché il potere di disporre «l'accompagnamento, per mezzo della forza pubblica» nei confronti

9. Art. 65, legge 2248/1865, allegato B.

10. Art. 85, R.D. 30 giugno 1889, n. 6144.

11. Art. 157, R.D. 773/1931.

12. Art. 4, R.D. 773/1931.

di chi, «invitato dall'autorità di pubblica sicurezza a comparire davanti ad essa», non si fosse presentato nel termine stabilito¹³.

La disciplina del fermo di polizia è profondamente mutata dopo l'entrata in vigore della Costituzione. In particolare, a seguito delle sentenze della Corte costituzionale che dichiarano la parziale incostituzionalità del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931¹⁴, il fermo di polizia è stato definitivamente abrogato dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che, come vedremo, ha riscritto interamente la disciplina delle misure di prevenzione. Cionondimeno, restano ancora in vigore l'obbligo di sottoporsi a rilievi segnaletici e l'accompagnamento coattivo, cui nel 1978 è stato aggiunto il potere di «accompagnare nei propri uffici» e «ivi trattenerlo per il tempo strettamente necessario al solo fine dell'identificazione e comunque non oltre le ventiquattro ore», chiunque rifiuti di «dichiarare le proprie generalità»¹⁵. All'accompagnamento si può procedere anche «quando ricorrono sufficienti indizi per ritenere la falsità delle dichiarazioni della persona richiesta sulla propria identità personale o dei documenti d'identità da essa esibiti»¹⁶. In tutti questi casi, la polizia è dunque autorizzata a operare dei “mini-fermi”, traducendo le persone che destino in qualche modo sospetti presso i propri uffici e trattenendole per un tempo che verosimilmente non dovrebbe superare il termine massimo previsto dall'articolo 13 della Costituzione per le limitazioni della libertà personale. Un potere il cui esercizio non deve essere giustificato dalla presenza di particolari indizi di reità o elementi a carico della persona fermata, ma che, come sottolinea la manualistica di taglio professionale, risponde ad una generica esigenza preventiva di tutela dell'ordine e della sicurezza (Vernola, 2025, p. 136).

2.2.2. MISURE DI PREVENZIONE

Le misure di prevenzione costituiscono il cardine del sistema preventivo di polizia (Corso, 1979, p. 559; Ursi, 2022, p. 265). Essenzialmente si tratta di misure restrittive che possono essere adottate prima o comunque a prescindere dalla realizzazione di un illecito, sulla base della valutazione di elementi relativi alle caratteristiche personali, o al comportamento pregresso di determinate categorie di individui, che giustificano la formulazione di un giudizio di pericolosità nei loro confronti. Tradizionalmente considerate estremamente problematiche dalla dottrina, che nelle misure di prevenzione

13. Art. 15, R.D. 773/1931.

14. Cfr. in particolare le sentenze della Corte costituzionale n. 2/1956 e 11/1956.

15. Art. 11, legge 18 maggio 1978, n. 191.

16. *Ibid.*

ha sempre visto uno degli ambiti del diritto di polizia dove il rapporto tra autorità e diritti individuali entra maggiormente in tensione¹⁷, esse vengono consolidate nel diritto di polizia dell'Italia unita dalle leggi di pubblica sicurezza del 1865 e del 1889, che rafforzando la distinzione tra sfera penale e sfera di polizia, portano alla nascita di un autonomo diritto amministrativo della prevenzione (*ibid.*). Le misure contro «le classi pericolose della società» cui la polizia italiana può ricorrere restano sostanzialmente analoghe nella legge di pubblica sicurezza del 1931, anche se si accentua notevolmente il controllo di polizia sulla pericolosità politica. Il diritto di polizia fascista prevede infatti la possibilità di disporre il ricovero in istituti di assistenza per inabili al lavoro e privi di mezzi di sussistenza; il rimpatrio con foglio di via obbligatorio delle persone «sospette» e «pericolose per l'ordine e la sicurezza e la pubblica moralità» che si trovino fuori dal comune di residenza; l'ammonizione per «oziosi e vagabondi», sospetti di vivere con ricavato di azioni delittuose, e delle persone «designate dalla pubblica voce come pericolose socialmente o per gli ordinamenti politici dello Stato»; il confino di polizia da uno a cinque anni per ammoniti o diffamati «pericolosi alla sicurezza pubblica» e per coloro che «svolgono o abbiano manifestato il proposito di svolgere un'attività contro i poteri dello Stato»¹⁸.

Al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, la legislazione di pubblica sicurezza rimase sostanzialmente in vigore e si dovettero attendere le sentenze n. 2/1956 e n. 11/1956, con cui la Corte costituzionale dichiarò parzialmente illegittimi il rimpatrio con foglio di via e l'ammonizione, affinché il legislatore intervenisse sulla materia. La disciplina fu riscritta, infine, con l'approvazione della già menzionata legge 1423/1956 sulle misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità.

Sotto molti punti di vista, la riforma del 1956 segna uno spartiacque. Innanzitutto, essa riformula le categorie di soggetti destinatari di tali misure, eliminando tutti i riferimenti alla pericolosità di carattere politico¹⁹; in

17. Per approfondimenti sulla storia delle misure preventive in Italia, cfr. Barile (1967); Corso (1979); Petrini (1996); Basile (2020). Per un inquadramento teorico, oltre alla classica analisi di Ferrajoli (1990, pp. 795-803, 818-24), cfr. Marchio (2022a) per una lettura socio-criminologica. Recenti ricerche empiriche sull'applicazione delle misure di prevenzione sono in Mariani (2018); Marchio (2022b).

18. La disciplina è inclusa nel Titolo IV del R.D. 773/1931, intitolato *Disposizioni relative alle classi pericolose della società*.

19. I potenziali destinatari delle misure di prevenzione sono, in base all'art. 1 della legge 1423/1956, gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro; coloro che sono abitualmente e notoriamente dediti a traffici illeciti; coloro che, per la condotta e il tenore di vita, debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento o che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere; coloro che, per il loro comportamento, siano ritenuti dediti

secondo luogo, introduce una cruciale distinzione tra misure di carattere puramente amministrativo (diffida, foglio di via), affidate alla competenza del questore²⁰, e misure che in quanto incidenti sulla libertà personale sono affidate alla competenza dell'autorità giudiziaria (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, divieto di soggiorno, obbligo di soggiorno), che le adotta su proposta del questore²¹. Le misure più gravi possono inoltre essere corredate da una serie di obblighi accessori, quali quello «di darsi, entro un congruo termine, alla ricerca di un lavoro», di fissare un domicilio e comunicarlo all'autorità di pubblica sicurezza, di «vivere onestamente, di rispettare le leggi, di non dare ragione di sospetti», non associarsi «abituamente» a persone pregiudicate o sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza, «non trattenersi abitualmente nelle osterie, bettole, o in case di prostituzione e di non partecipare a pubbliche riunioni», non rincasare oltre una certa ora o allontanarsi dal proprio domicilio senza preavviso²².

La definizione di “persona pericolosa”, presupposto per l'applicazione delle misure, è formulata dall'articolo 1 della legge 1423/1956 mediante una duplice tecnica normativa. Da un lato, la legge individua determinate condizioni personali o stili di vita che qualificano alcuni soggetti come socialmente pericolosi – ad esempio gli «oziosi» e i «vagabondi», oppure coloro che abitualmente svolgono «attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume». Dall'altro, costruisce fattispecie indiziarie che, anche in assenza di elementi sufficienti ad avviare l'azione penale, permettono di considerare pericolosa una persona sulla base di generici elementi di fatto, comportamentali o persino della voce pubblica, ritenendola coinvolta in attività criminali²³. In un caso, le misure colpiscono comportamenti eterodossi o stili di vita di per sé indifferenti dal punto di vista giuridico, non essendo come tali incriminati dalla legge penale; nell'altro, consentono di anticipare l'intervento coercitivo senza necessità di dover dimostrare l'effettiva commissione di un reato, rendendo sufficiente il merso sospetto. Ciò significa che anche la giurisdizionalizzazione delle misure più gravi, attuata dalla legge del 1956, non rappresenta una garanzia per i soggetti destinatari, dato che essi non

a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori, ad esercitare il contrabbando, ovvero ad esercitare il traffico illecito di sostanze tossiche o stupefacenti o ad agevolare dolosamente l'uso; coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume.

20. Artt. 1 e 2, legge 1423/1956.

21. Art. 3, legge 1423/1956.

22. Art. 5, legge 1423/1956.

23. La legge parla di «condotta», «tenore di vita» o di «manifestazioni» cui certe persone hanno «dato luogo», o anche di persone che «notoriamente» sono dedite a determinate attività delittuose.

sono accusati di nessun fatto di reato e dunque nella condizione di poter dimostrare la loro innocenza. La natura giurisdizionale dell'autorità che le dispone non cambia la sostanza poliziesca delle misure dato che l'attività preventiva, essendo centrata sulla prognosi di fatti futuri, è intrinsecamente diversa dalla giurisdizione, che tipicamente consiste nell'accertamento di fatti commessi nel passato²⁴.

In definitiva, l'effetto del sistema di prevenzione disegnato nel 1956, il cui impianto resterà in vigore per oltre trent'anni, è quello di creare una categoria di persone «legate all'amministrazione da uno speciale rapporto di polizia» (Zanobini, 1958a, p. 92) che giustifica una costante e continua ingerenza dell'autorità nell'esercizio delle loro più elementari libertà (Corso, 1979, p. 260). L'applicazione delle misure di prevenzione ha inoltre un effetto fortemente criminogenetico, nel senso che all'inosservanza degli obblighi e dei vincoli che discendono dalle misure sono associate delle sanzioni penali cui è difficile sfuggire, anche per la genericità delle prescrizioni. Ciò produce un cortocircuito sanzionatorio il cui esito è una sorta di profezia che si autoavvera: il reato, di cui non era necessaria la prova al momento dell'applicazione della misura, viene prodotto dalla misura stessa (ivi, p. 200; Marchio, 2022a, p. 54).

All'ombra della giurisdizionalizzazione del sistema preventivo, e della sua sostanziale legittimazione da parte della Corte costituzionale, che dopo il 1956 non ha più formulato giudizi di incostituzionalità sul sistema di prevenzione personale, limitandosi solo a richiedere una precisazione degli indici presuntivi di pericolosità e il loro ancoraggio a «comportamenti obiettivamente identificabili»²⁵, le misure di prevenzione si sono nel corso della storia repubblicana moltiplicate come una «idra dalle molte teste» (Barile, 1984, p. 144), con una progressiva espansione sia sotto il profilo dei soggetti destinatari, che delle tipologie di misure adottabili. Non potendo qui ricostruire in dettaglio la vicenda di quello che è stato descritto come il più fiorente settore dell'apparato di controllo istituzionale (Ferrajoli, 2024, p. 156), ci limitiamo a descrivere le due principali novità introdotte negli anni Ottanta; novità che sarebbero poi state messe a sistema dal riordino della materia effettuato nel 2011 con l'approvazione del cosiddetto «codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione».

La prima di queste novità attiene all'introduzione della nuova categoria di misure di prevenzione a carattere patrimoniale del sequestro e della confisca di beni, che possono essere adottate dall'autorità giudiziaria quando il

24. Per tale critica, cfr. Nuvolone (1964, p. 197); Barile (1967, p. 37; 1984, pp. 145-6); Corso (1979, p. 312); Ferrajoli (1990, p. 821; 2024, p. 160).

25. Corte costituzionale, sentenza n. 23/1964.

loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta dal destinatario della misura, ovvero quando, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego²⁶. La seconda attiene alla complessiva ridefinizione dei presupposti delle misure di prevenzione personali, da cui sono stati infine espunti tutti i riferimenti a categorie personologiche che residuavano nella disciplina del 1956. Ciò è stato fatto nel tentativo di rafforzare la determinatezza della fattispecie di pericolosità, imponendo all'autorità che procede l'obbligo di dimostrare la verosimiglianza dei sospetti a carico del destinatario attraverso la prova di «elementi di fatto»²⁷.

Il farraginoso sistema di controllo preventivo personale attualmente vigente è oggi composto da una serie di misure di carattere monitorio e interdittivo, che possono essere adottate autonomamente dal questore²⁸; mentre la misura personale della sorveglianza speciale di polizia, che può essere eventualmente accompagnata da un divieto o obbligo di dimora, è sempre adottata dall'autorità giudiziaria su proposta, alternativamente, del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto, del procuratore nazionale antimafia o antiterrorismo, del questore o del direttore della Direzione investigativa antimafia²⁹. Le misure continuano a poter essere accompagnate da ulteriori prescrizioni cui il soggetto colpito dal provvedimento deve attenersi, come ad esempio l'obbligo di presentarsi all'autorità di polizia o di rientrare nella propria abitazione durante certi orari, il divieto di allontanarsi dal comune di residenza, o ancora l'obbligo di «vivere onestamente» o non «associarsi abitualmente» a soggetti pre-

26. Le misure di prevenzione patrimoniali sono state introdotte per la prima volta dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, e sono adesso disciplinate dal Titolo II del D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 159.

27. La definizione dei presupposti delle misure di prevenzione personale, inclusa nell'art. 2, legge 3 agosto 1988, n. 327, è stata, infine, interamente riprodotta all'art. 1, D.Lgs. 159/2011.

28. Il riferimento è al foglio di via obbligatorio (art. 2, D.Lgs. 159/2011), all'avviso orale (art. 3, D.Lgs. 159/2011) e alle varie forme di divieto di accesso e ammonimento introdotte nel corso degli ultimi decenni: divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono le manifestazioni sportive (art. 6, legge 13 dicembre 1989, n. 401); ammonimento per atti persecutori e diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 8, D.L. 23 febbraio 2009, n. 11); ammonimento per violenza domestica (art. 3, D.L. 14 agosto 2013, n. 93); ammonimento per cyberbullismo (art. 7, legge 29 maggio 2017, n. 71), divieto di accesso a specifiche aree urbane (artt. 9 e 10, D.L. 20 febbraio 2017, n. 14); divieto di accesso per prevenzione dello spaccio di stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico (art. 13, D.L. 14/2017); divieto di accesso per prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento (art. 13 *bis*, D.L. 14/2017); ammonimento per bullismo (art. 5, commi 3° e 4°, D.L. 15 settembre 2023, n. 123); ammonimento per minorenni non imputabili di età superiore ai 12 anni responsabili di gravi reati (art. 5, commi 5° ss., D.L. 123/2023).

29. Artt. 5 e 6, D.Lgs. 159/2011.

giudicati o sottoposti a misure di prevenzione. Il regime delle prescrizioni accessorie è ovviamente particolarmente stringente nel caso della misura preventiva più grave della sorveglianza speciale di polizia³⁰, ma anche le misure di carattere monitorio o interdittivo possono essere accompagnate da prescrizioni che hanno un notevole impatto sulla libertà personale del soggetto che le subisce³¹.

È tuttavia dubitabile che la faticosa ricerca di uno standard per la legalità preventiva (Nuvolone, 1976, p. 635), il cui approdo ultimo è nelle fattispecie di pericolosità previste dagli articoli 1 e 4 del D.Lgs. 159/2011³², sia soddisfacente. Le misure di prevenzione si sono infatti ormai definitivamente trasformate in un surrogato della repressione penale, cui è possibile ricorrere in presenza di meri indizi di coinvolgimento in attività delittuose che non sarebbero in grado di reggere agli standard di prova richiesti dal procedimento penale (Fiandaca, 1994, p. 116; Giupponi, 2010, p. 154). Un approdo ritenuto ancora problematico dalla Corte EDU, che lamenta come non siano ancora chiaramente identificati gli elementi di fatto, o le specifiche tipologie di comportamento, di cui si deve tener conto «al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione»³³. A prescindere da ogni tentativo di ancorare le fattispecie di pericolosità a elementi fattuali o comportamentali concreti, è evidente che il significato di tali elementi dipende comunque dall'interpretazione in chiave prognostica che di essi viene fornita. Tali elementi non rappresentano infatti la prova di condotte penalmente rilevanti, ma indici presuntivi di una pericolosità la cui valutazione rimane interamente affidata all'apprezzamento dell'autorità che dispone la misura. Apprezzamento sul quale il profilo personologico del destinatario della misura conserva ovviamente una influenza decisiva.

30. Art. 8, D.Lgs. 159/2011.

31. Possono essere accompagnate da prescrizioni ulteriori la misura dell'avviso orale, quando i destinatari sono condannati anche con sentenza non definitiva per reati contro la persona, il patrimonio, concernetti le armi o gli stupefacenti (art. 3 *bis*, D.Lgs. 159/2011); il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono le manifestazioni sportive (art. 6, comma 2°, legge 401/1989); divieto di accesso per prevenzione dello spaccio di stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico (art. 13, D.L. 14/2017); il divieto di accesso per prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento (art. 13 *bis*, D.L. 14/2017).

32. Ma anche, ovviamente, nelle altre numerose norme speciali che hanno introdotto le misure di prevenzione personale cosiddette "atipiche", che ricalcano in linea di massima il modello della pericolosità qualificata previsto dall'art. 4 del D.Lgs. 159/2011.

33. Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, ricorso n. 43395/09, sentenza del 23 febbraio 2017, par. 117. Sull'impatto della sentenza de Tommaso per il sistema di prevenzione italiano, cfr. Vigano (2017); Ciervo (2019).

2.2.3. POTERI DI ORDINANZA

Un aspetto interessante degli ordini di polizia, su cui la dottrina italiana insiste molto, è il loro carattere aperto e indeterminato quanto alla forma e al contenuto. Di norma gli ordini sono emessi in forma scritta, sotto forma di provvedimenti amministrativi, ma in casi particolari è legittima anche l'intimazione orale, come nel caso dell'ordine di scioglimento di una manifestazione o di esibire i documenti³⁴. Le leggi di pubblica sicurezza indicano le circostanze e i modi in cui la polizia può intervenire a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, rimettendo in sostanza all'apprezzamento dell'autorità la valutazione circa la pericolosità di una situazione o di una persona. Non sempre, però, le misure che essa può adottare sono dettagliate in maniera tassativa. È sufficiente che la legge attribuisca alla polizia un compito preventivo in una determinata materia per legittimare l'adozione di provvedimenti il cui contenuto concreto è sovente lasciato all'apprezzamento dell'autorità di pubblica sicurezza (Virga, 1954, pp. 116, 123; Iannuzzi, 2024, pp. 53-4; Ursi, 2022, p. 91; Perri, Scali, Blanda, 2025, p. 84).

L'ampiezza delle prerogative attribuite all'autorità di polizia è messa particolarmente in luce da quelle specifiche misure che sono i provvedimenti restrittivi non rivolti sotto forma di ordini ad una o più persone determinate, ma ad una generalità di individui. Tali sono le cosiddette ordinanze di polizia, provvedimenti di carattere generale che possono essere adottate dal prefetto, nei casi di «necessità e urgenza»³⁵, o dal ministro dell'Interno nei casi di «gravi perturbamenti dell'ordine pubblico»³⁶. Tali prerogative rappresentano a dire il vero una novità del testo di pubblica sicurezza del 1931 e funzionano come una sorta di meccanismo di chiusura del sistema, pensato per consentire all'autorità di pubblica sicurezza di intervenire anche nelle situazioni in cui le ordinarie prerogative di polizia non risultino sufficienti a fronteggiare una grave situazione di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica (Virga, 1954, p. 144; Zanobini, 1958a, p. 100; Barile, 1967, p. 33; Corso, 1979, p. 241).

In conclusione, il quadro disegnato dalle leggi di pubblica di sicurezza e dall'interpretazione che di esse ha dato la dottrina, tracciando i contorni di una vera e propria teoria generale del potere di polizia, ci consegna l'impressione di un potere esorbitante, cui sono attribuite prerogative e poteri atipici che il principio di legalità fatica a circoscrivere. Già si intravede qui

34. Cfr. in particolare gli artt. 22 e 23, nonché l'art. 4, R.D. 773/1931.

35. Art. 2, R.D. 773/1931.

36. Artt. 214-219, R.D. 773/1931.

il complesso rapporto tra potere di polizia, discrezionalità e diritto, su cui torneremo più diffusamente nel PAR. 2.4; prima occorre chiedersi, tuttavia, se i contorni di un potere di polizia concepito come strumento di difesa sociale dal pericolo siano compatibili con il disegno costituzionale e con gli standard internazionali in materia di diritti umani che sono emersi a partire dalla seconda metà del XX secolo.

2.3

Il fondamento dei poteri di polizia

L'aspetto più qualificante del potere di polizia è, come accennato, la possibilità di incidere anche coattivamente sull'esercizio delle libertà al fine di tutelare l'interesse pubblico all'ordine e alla sicurezza. Nell'adottare una misura, l'autorità di pubblica sicurezza si trova dunque ad effettuare un bilanciamento tra diversi interessi in gioco, valutando se dare preminenza alla tutela delle libertà individuali o al perseguimento dell'interesse pubblico. Quale sia la latitudine del potere discrezionale concesso all'autorità di polizia nell'effettuare tale bilanciamento tra interessi contrapposti dipende dalla maniera in cui, in un determinato contesto storico ed istituzionale, è articolato il rapporto tra sicurezza e diritti. L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e l'emergere del regime sovranazionale dei diritti umani hanno certamente inciso su tale rapporto, determinando un chiaro sbilanciamento a favore del principio di libertà. La peculiarità del caso italiano risiede tuttavia nel fatto che gran parte delle leggi di pubblica sicurezza, e dell'elaborazione teorica che su di esse è stata svolta, risalgono all'epoca precedente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana; e ciò crediamo abbia un profondo riflesso sulla concezione dei poteri di polizia che continua ad essere dominante nel nostro paese, una concezione che fatica a circoscrivere e regolare adeguatamente l'azione delle forze dell'ordine.

2.3.1. L'EVOLUZIONE DEI POTERI DI POLIZIA NELLA DIALETTICA TRA SICUREZZA E DIRITTI

Come illustrato nel paragrafo precedente, l'ordine pubblico emerge sin dalla seconda metà del XIX secolo come ambito privilegiato e fondamento della potestà di polizia (Corso, 1979, p. 137; 1980, p. 1060; 1995, p. 438). I testi di pubblica sicurezza dell'età liberale, in particolare quello del 1889, compiono uno sforzo definitorio, nel tentativo di evitare che il concetto di ordine pubblico si riduca a una clausola generale idonea ad autorizzare qualsiasi in-

tervento di polizia³⁷. Malgrado ciò, la nozione di ordine pubblico che caratterizza quest'epoca resta connotata da forti ambiguità (Barile, 1967, p. 49). Il riferimento all'ordine pubblico autorizza, infatti, l'intervento della polizia anche in assenza di «una lesione immediata a un diritto privato o pubblico», ogni qualvolta si sia in presenza di fatti o atti che rappresentino una minaccia per il «buon assetto» o una perturbazione del «regolare andamento del vivere civile»³⁸.

Nella cultura giuridica ottocentesca, l'ordine pubblico era concepito come un limite immanente ai diritti di libertà, se non addirittura come il presupposto stesso della loro esistenza (Corso, 1995, p. 439). Secondo la dottrina dei diritti pubblici soggettivi allora dominante, infatti, i diritti individuali non costituivano limiti originari al potere statale, ma erano considerati il risultato dell'autolimitazione dello Stato, espressione del suo potere sovrano³⁹. In questo quadro, i diritti non avevano natura di diritti naturali, ma esistevano solo in quanto riconosciuti dal diritto positivo: riflessi del potere statale e non sua premessa di legittimità (Facchi, 2007, pp. 76-9; Ferrajoli, 2008, pp. 11-2). Tale impostazione, espressione di un tentativo di accomodamento delle emergenti libertà individuali nell'orizzonte di una concezione tardo assolutistica dello Stato, portava a ritenere che nei conflitti tra autorità e libertà dovesse prevalere sempre la prima, poiché i diritti individuali non potevano costituire un limite all'azione delle pubbliche autorità nel perseguimento dell'interesse generale. Di conseguenza, nelle parole di Ranelletti:

quando l'interpretazione delle disposizioni positive non permetta di stabilire una norma sicura, la quale delimiti chiaramente la sfera di attività dello Stato e quella ri-

37. A differenza della legge di pubblica sicurezza del 1865, che si limitava a riconoscere il potere di sciogliere in ogni momento riunioni e assembramenti «nell'interesse dell'ordine pubblico» (art. 26, legge 2248/1865, allegato B), l'art. 2 del R.D. 6144/1889 individua in modo puntuale i casi che giustificano lo scioglimento forzoso di una riunione in luogo pubblico. Tra essi figurano, ad esempio, le «manifestazioni e grida sediziose che costituiscano delitti contro i poteri dello Stato o contro i capi dei governi esteri ed i loro rappresentanti», nonché la commissione di «altri delitti preveduti dal codice penale».

38. Questa la definizione di ordine pubblico inclusa nella relazione ministeriale al progetto del codice penale per il Regno d'Italia del 1889 (Camera dei deputati, 1886, p. 157).

39. Elaborata in ambito tedesco da Carl Friedrich von Gerber e, soprattutto, da Georg Jellinek (con il *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892, tradotto in italiano nel 1912), la teoria dei diritti pubblici soggettivi ebbe notevole eco tra i giuristi italiani di fine Ottocento. Essa riconosceva che il cittadino potesse esigere il rispetto delle libertà fondamentali, ma si riteneva che tali libertà non preesistessero allo Stato, bensì esistessero solo all'interno dell'ordinamento da esso creato. Prevalsa dunque una visione giuspositivistica in base alla quale non è la legge a trovare il proprio limite nella libertà del cittadino, ma è la legge stessa a definire i confini delle libertà individuali (cfr. Romano, 1897; sui tratti illiberali della cultura giuridica italiana della seconda metà del XIX secolo, cfr. Ferrajoli, 1996, pp. 25-6).

conosciuta o creata nell'individuo, si deve riconoscere all'autorità pubblica la libertà di azione più piena, secondo le esigenze della funzione, che essa nel caso in specie compie. Ciò vuol dire che si deve ritenere che lo Stato abbia voluto riconoscere al singolo solo quella sfera giuridica che è in armonia con le esigenze della tutela dell'ordine pubblico nel campo di cui si tratta e solo in questa misura abbia voluto limitare la propria sfera giuridica (Ranelletti, 1904, p. 348).

La dottrina del diritto pubblico italiana assegnava dunque preminenza agli interessi pubblici e ciò si rifletteva nel fatto che lo statuto del 1849 rimetteva sostanzialmente la tutela delle libertà individuali alla disciplina delle leggi di pubblica sicurezza (Barile, 1984, p. 16; Giupponi, 2010, p. 10; Ursi, 2022, p. 47). Nell'esercizio delle sue funzioni, l'autorità di polizia godeva di un ampio potere di bilanciare le esigenze di tutela dei diritti individuali con quelle di ordine pubblico, un potere che si riteneva non dovesse essere regolato tramite la legge, pena l'inefficacia dell'azione di polizia.

Le disposizioni di legge che proteggono i vari diritti di libertà dell'individuo, circondandoli insieme di limitazioni, non debbono essere interpretate soltanto in favore dell'individuo, ma anche e soprattutto in favore del diritto dello Stato, e nel regolare l'azione amministrativa pubblica è necessario tenere conto non solo dell'interesse dell'individuo, ma anche dell'interesse collettivo, affidato alle cure dell'amministrazione medesima. E l'armonia tra questi due interessi non può essere attuata tutta per mezzo di leggi, in quanto è impossibile prevedere e determinare i casi di conflitto per risolverlo: buona parte deve essere lasciata all'autorità di polizia (Ranelletti, 1904, p. 347).

In una simile concezione dei rapporti tra autorità e individuo il principio di legalità veniva ridotto ad un argine meramente formale al potere di polizia, che nelle visioni più estreme, come quella di Oreste Ranelletti, l'autore cruciale per lo sviluppo di una teoria del diritto di polizia in Italia, assumeva i contorni di un potere illimitato, che non necessita di essere specificato in una tassativa elencazione dei poteri e delle prerogative attribuite all'autorità di pubblica sicurezza.

L'ordine pubblico, il buon costume, la sicurezza di cui parlano [...] le nostre leggi come concetti distinti, sono soltanto lati o parti di questo ordine pubblico, come noi dobbiamo concepirlo nel campo della polizia, come oggetto della sua azione di garanzia [...]. Il trovare nella legge data facoltà all'autorità di polizia di compiere qualche atto, emanare qualche ordine e divieto, accordare o negare qualche autorizzazione, per motivi riguardanti solo alcuni di questi lati dell'ordine pubblico, non deve indurre a ritenere che gli altri lati di esso siano esclusi e non possa, quindi, l'autorità adottare eguali provvedimenti a garanzia dell'integrità dell'ordine giuridico per motivi riguardanti questi altri lati dell'ordine pubblico. Tale conclusione

sarebbe assurda, perché dovunque è il delitto o la minaccia del delitto la polizia deve intervenire e [...] adottare tutti quei provvedimenti, che siano atti a garantire ed assicurare l'integrità dell'ordine giuridico, indipendentemente da un testo di legge, che accordi ad essa espressamente tale facoltà. Questo testo di legge non è necessario, perché la facoltà dell'autorità di intervenire e di adottare tali provvedimenti in questi casi deriva dalla stessa ragione di esistenza della funzione di polizia dello Stato (ivi, pp. 435-6).

Tale teorizzazione adombrava una concezione della polizia come una forma di potere che esiste in una sorta di stato di emergenza permanente, dove è la necessità di controllare il pericolo a dettare legge. Tale punto di vista era piuttosto comune tra i giuristi italiani dell'epoca⁴⁰ ed era stato formulato forse nella maniera più cristallina da Lorenz von Stein, nel volume dedicato al *Polizeirecht* (diritto di polizia) del suo classico trattato di diritto amministrativo:

In effetti, è impossibile coprire con il diritto positivo, nel dettaglio, l'intero ambito di questa attività di polizia. È piuttosto inevitabile che venga lasciato all'organismo della polizia decidere autonomamente e unilateralmente ciò che in ogni singolo caso è *necessario* per la sicurezza pubblica, e che i singoli debbano necessariamente sottomettersi ad essa. Ora, tuttavia, ogni intervento della polizia comporta una restrizione della libertà personale. Ne consegue che il compito della polizia implica il diritto della stessa di intervenire, e precisamente *secondo il proprio libero apprezzamento*, nella sfera della libertà personale (Stein, 1887, p. 27, corsivo nostro).

Il fascismo portò alle estreme conseguenze questa concezione del potere di polizia. Nel riformare la legislazione di pubblica sicurezza, il regime non ebbe bisogno di sovvertire l'impianto dei testi risalenti all'età liberale (Corso, 1979, p. 123; Giupponi, 2010, p. 20; Ursi, 2022, p. 51). Al contrario, ne mantenne intatta la struttura, sfruttandone la flessibilità per rafforzare il controllo politico e sociale. Tuttavia, pur senza alterare la sistematica dei poteri di polizia consolidatasi nei decenni precedenti, il fascismo introdusse due innovazioni decisive.

Sulla prima di queste innovazioni, che attiene all'ampliamento dei margini che legittimano l'uso della forza, ci concentreremo più avanti (cfr. PAR. 2.5), adesso vorremmo invece focalizzare la nostra attenzione sulla seconda, che attiene alla ulteriore espansione della discrezionalità attribuita alla poli-

40. Santi Romano sosteneva ad esempio che il fondamento dei poteri di polizia può ritrovarsi in una norma, in un provvedimento dell'autorità amministrativa, o anche nella semplice "necessità" di agire in una situazione determinata (Romano, 1914, p. 305).

zia. Sebbene il principio di legalità restasse formalmente in vigore, dato che almeno sul piano teorico le prerogative della polizia erano ancora disciplinate dai testi di pubblica sicurezza, il fascismo ha accentuato ulteriormente la tendenza a ritenere che la potestà di polizia fosse sostenuta da una ampia delega in bianco di poteri amministrativi che non possono essere definiti e circoscritti con precisione (Barile, 1967, p. 34; Corso, 1979, p. 123; Pace, 2014, p. 992). In particolare, la nozione di ordine pubblico posta a fondamento del potere di polizia si estese fino ad assumere uno specifico connotato ideale e politico, che abbracciava la protezione dei principi politici, sociali e morali tipici del regime. Come affermava la relazione ministeriale al Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1926, la nozione di ordine pubblico andava distinta da quella di sicurezza pubblica, che ha a che fare con «la difesa dei cittadini e dei loro beni», in quanto essa attiene «direttamente alla difesa degli ordinamenti obiettivi dello Stato» (*ibid.*).

La tutela dell'ordine pubblico divenne in sostanza il cardine della politica di autodifesa del regime, consegnando alle cure dell'autorità di polizia anche tutte le persone pericolose per gli ordinamenti politici dello Stato⁴¹; ma soprattutto il potere discrezionale della polizia si espanse fino al punto di fare di quest'ultima una vera e propria fonte di legge nei casi in cui l'ordine pubblico fosse messo in pericolo da situazioni emergenziali. Nelle parole di Paolo Barile (1967, p. 35), la concessione di ampi poteri di ordinanza era la «cerniera tecnica» che suggellava un esorbitante potere di polizia.

Il neocostituzionalismo rovescia il rapporto tra ordine pubblico, sicurezza e diritti, segnando almeno potenzialmente una svolta radicale rispetto al tradizionale assetto dei poteri di polizia in Italia. La rigidità delle costituzioni del secondo dopoguerra, insieme all'emergere di un regime giuridico sovranazionale di tutela dei diritti umani, ha infatti rafforzato la centralità della persona e delle sue libertà, sottraendo la protezione dei diritti fondamentali alla sola funzione di garanzia svolta dalla legge ordinaria (Barile, 1984, pp. 15-6; Ferrajoli, 2008, pp. 33-5; Facchi, 2007, p. 133). Del resto, i diritti più esposti all'azione di polizia afferiscono al nocciolo duro dei diritti oggetto di tutela tanto nelle costituzioni degli Stati democratici di diritto,

41. Come accennato nel paragrafo precedente, il testo delle leggi di pubblica sicurezza estese l'applicabilità delle misure di prevenzione anche a coloro che fossero designati «dalla voce pubblica come abitualmente colpevoli» di delitti «contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico e di minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità» (art. 164, R.D. 773/1931), o anche a coloro «che svolgono o abbiano manifestato il proposito di svolgere un'attività rivolta a sovvertire violentemente gli ordinamenti politici, economici o sociali costituiti nello Stato o a contrastare o a ostacolare l'azione dei poteri dello Stato, o un'attività comunque tale da recare nocumento agli interessi nazionali» (art. 181, n. 3, R.D. 773/1931).

che nei sistemi di tutela sovranazionale dei diritti umani, la cui rilevanza anche sul piano domestico cresce progressivamente nella seconda metà del xx secolo. Ciò porta ad una progressiva ridefinizione dei compiti della polizia, cui viene affidato un esplicito mandato di tutela e protezione dei diritti fondamentali.

Così, ad esempio, si esprimono i due principali strumenti di *soft law* adottati in seno alle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa, per rafforzare l'applicazione dei principi sanciti dai trattati internazionali in materia di tutela dei diritti umani all'azione delle forze di polizia. In particolare, l'articolo 2 del *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* sancisce che: «Nell'esercizio delle loro funzioni, gli ufficiali delle forze dell'ordine devono rispettare e proteggere la dignità umana e mantenere e difendere i diritti umani di tutte le persone». In maniera non dissimile, il punto I.1 dello *European Code of Police Ethics* indica, tra i principali obiettivi della polizia, quello di «[p]rotteggere e rispettare i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo, sanciti in particolare nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

In Italia, l'entrata in vigore della Costituzione segnò certamente un momento decisivo nella ridefinizione dei rapporti tra autorità e diritti individuali, ma come sappiamo non comportò una revisione complessiva della legislazione in materia di pubblica sicurezza. Ciò avvenne nonostante la Corte costituzionale, già negli anni Cinquanta, avesse auspicato, pur con qualche esitazione, una riforma organica dei testi normativi ereditati dal fascismo, in una serie di pronunce che ne evidenziavano le criticità rispetto al nuovo quadro costituzionale (Barile, 1967, p. 43; Chiappetti, 1987, p. 141)⁴². Il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 è tuttora in larga parte vigente e solo nel 1981 si è giunti ad una riformulazione dei compiti delle forze di polizia coerente con i principi costituzionali. A differenza dell'articolo 1 del R.D. 773/1931, l'articolo 24 della legge 121/1981 pone, infatti, la tutela dei valori della democrazia e delle libertà civili come obiettivo primario dell'attività di polizia, assiologicamente e giuridicamente sovraordinato rispetto alla tradizionale funzione di mantenimento dell'ordine pubblico (Chiappetti,

42. Con le già menzionate sentenze n. 2 e n. 11 del 1956, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'obbligo di convalida da parte del giudice sancito dall'art. 13 della Costituzione, rispettivamente, dell'art. 157, R.D. 773/1931, che consentiva l'esecuzione coattiva dell'ordine di rimpatrio mediante traduzione forzata, e degli artt. 164-176, R.D. 773/1931, relativi all'istituto dell'ammonizione. Pur auspicando un intervento legislativo in materia, la Corte riconobbe tuttavia la necessità di mantenere in capo all'autorità di pubblica sicurezza un'ampia discrezionalità nella valutazione delle ragioni di sicurezza che giustificano l'adozione dei provvedimenti di polizia, in particolare nell'individuazione di soggetti ritenuti pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità.

1987, p. 129; Caia, 1996, p. 340; 2003, p. 150; Corso, 1996, p. 323; Pedrini, 2017, p. 40).

Il campo dell'azione di polizia è dunque oggi chiaramente circoscritto dalla Costituzione e dalle garanzie a protezione delle libertà fondamentali in essa previste, oltre che dagli standard sovranazionali in materia di tutela dei diritti umani. Tanto nel diritto costituzionale che nel diritto internazionale, i diritti e le libertà fondamentali non sono tuttavia affermati in maniera assoluta, bensì formulati in maniera tale da ammettere specifiche eccezioni che consentono all'autorità di comprimerne il godimento. Così, ad esempio, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) prevede, accanto a una serie di diritti assolutamente non derogabili, o comunque non derogabili in tempo di pace, una serie di diritti che includono nella loro formulazione clausole di limitazione, espresse in maniera più o meno generica, che consentono all'autorità una compressione legittima degli stessi (Gerards, 2019, p. 25). Analogamente, la Costituzione formula i diritti di libertà come diritti non assoluti, bensì come diritti le cui esigenze di tutela possono essere bilanciate con altri interessi pubblici. Insito nel concetto stesso di libertà vi è, insomma, anche il concetto del suo limite, «rinvenibile non solo (in chiave individualistica) nell'esercizio delle altrui libertà, ma anche (in chiave solidaristica) nell'ambito della tutela di specifiche esigenze collettive» (Giupponi, 2010, p. 59). Ciò non significa, tuttavia, che i diritti di libertà riconosciuti dalla Costituzione nascano per loro natura limitati. Essi conoscono, infatti, solo i limiti che la stessa Costituzione pone al loro godimento. Limiti che, secondo la ricostruzione di Paolo Barile, sono «particolari», quando è la Costituzione medesima a indicarli nel momento in cui riconosce un determinato diritto di libertà; ovvero «general»i, qualora siano ricavabili da altre norme costituzionali che tutelano beni o interessi egualmente protetti che devono dunque essere bilanciati con l'interesse individuale alla tutela di una determinata libertà (Barile, 1984, pp. 41-2).

È nello spazio di derogabilità dei diritti che oggi si insinua la potestà di polizia. Sono, infatti, le principali clausole di limitazione dei diritti fondamentali che determinano i confini dei poteri ad essa attribuiti, e molte di queste continuano ad essere formulate in modo estremamente generico, richiamando concetti tradizionali come ordine e sicurezza pubblica. L'interpretazione di tali clausole è dunque decisiva per capire quali sono i contorni dei poteri di polizia nell'attuale ordinamento costituzionale.

2.3.2. L'ASSETTO COSTITUZIONALE DEI POTERI DI POLIZIA

Dando priorità ai diritti di libertà, la Costituzione muta profondamente l'assetto dei poteri di polizia. In particolare, diviene difficilmente sostenibile

l'esistenza di una generica potestà di polizia, cui corrisponde un ampio potere di comprimere le libertà individuali per esigenze di ordine e sicurezza pubblica. Piuttosto, le prerogative della polizia sembrano dalla Costituzione circoscritte e differenziate in rapporto alle singole libertà che essa ha la facoltà di comprimere. In altre parole, secondo l'interpretazione prevalente, non sembra potersi sostenere che ordine e sicurezza pubblica possano essere considerate alla stregua di clausole generali di limitazione delle libertà (Corso, 1979, p. 128; 1980, p. 1060; 1996, pp. 320-1; Barile, 1984, pp. 42-5; Chiappetti, 1987, p. 139; Caia, 1996, p. 339; Pace, 2014, p. 994). Ciò è chiaramente riflesso nella disciplina costituzionale delle libertà civili, laddove l'adozione di ogni misura di polizia che si sostanzia in una limitazione delle stesse viene circondata da particolari garanzie e finalizzata al perseguimento di uno specifico obiettivo. In particolare, riprendendo e sviluppando qui una classificazione abbozzata da Tommaso Giupponi (2010, p. 63; 2023, p. 1163), sembra potersi distinguere tra due principali modalità di regolazione dei poteri di polizia da parte della Costituzione.

a) Un primo gruppo di norme è rappresentato dagli articoli 13, 14, 15 e 21 della Costituzione, che ammettono limitazioni alla libertà personale, di domicilio, di corrispondenza e di manifestazione del pensiero, *tendenzialmente* in relazione con ipotesi di reato, a fronte di una assoluta riserva di legge quanto ai casi e ai modi in cui è legittimo l'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza e con la garanzia di un controllo giurisdizionale sull'esercizio dei poteri di polizia entro un termine piuttosto stringente. In questi casi, l'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza è dunque configurato come eccezionale e surrogatorio, in casi di necessità e urgenza, di una competenza che ordinariamente spetta all'autorità giudiziaria.

b) Un secondo gruppo di norme è, invece, rappresentato dagli articoli 16, 17, 18, e 41 della Costituzione, che ammettono limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno, di riunione, di associazione e all'iniziativa economica privata, anche indipendentemente da ipotesi di reato, per ragioni connesse alla tutela di interessi pubblici quali *sicurezza, salute e incolumità pubblica*. Ciò a fronte di una riserva di legge limitata alla sola disciplina dei casi in cui è legittimo l'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza e con controllo giurisdizionale solo eventuale, in caso di ricorso avverso il provvedimento adottato dall'autorità di pubblica sicurezza. In questi casi, il potere di polizia si configura come autonomo e indipendente da quello dell'autorità giudiziaria, che esercita la sua funzione ordinaria di controllo sull'attività amministrativa ai sensi dell'articolo 113 della Costituzione.

Un primo elemento che emerge dall'analisi dell'assetto costituzionale dei poteri di polizia è l'assenza di qualsiasi riferimento al concetto di ordine pubblico. Esso fa la sua comparsa nel testo costituzionale solo con la riforma

del Titolo v, la quale, nel ridisegnare l'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, richiama all'articolo 117, comma 2°, lett. *b*, la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza. Il concetto è, tuttavia, qui usato come criterio di attribuzione delle competenze legislative tra vari livelli dell'amministrazione pubblica, non per indicare gli scopi o fini che legittimano l'intervento dell'autorità di polizia nella sfera individuale. Laddove si trattava di fondare le prerogative di polizia, i costituenti hanno consapevolmente fatto ricorso a concetti più specifici e meno compromessi con il passato regime, scomponendo l'ordine pubblico nei suoi diversi elementi della incolumità, sicurezza, salute.

La dottrina ha interpretato, in modo pressoché unanime, questo dato testuale come l'indicazione di un superamento della concezione che faceva dell'ordine pubblico il fondamento generale dei poteri di polizia. Anche qualora si volessero considerare le nuove espressioni come sinonimi del tradizionale concetto di ordine pubblico (Caia, 2003, p. 284; Giupponi, 2010, p. 51), esse invitano a intenderlo in senso strettamente *materiale*, come «stato di fatto caratterizzato da sicurezza, incolumità, tranquillità» (Corso, 1979, p. 143; Barile, 1984, p. 43)⁴³. Ciò significa che l'esercizio delle libertà costituzionali può essere legittimamente ristretto solo nei casi in cui i comportamenti su cui interviene la polizia rappresentino una concreta e attuale minaccia al godimento di diritti altrui. In breve, l'intervento dell'autorità è legittimo solo nella misura in cui è necessario a regolare l'esercizio delle libertà ed evitare che tale esercizio rechi danni a terzi (ivi, pp. 43-5; Corso, 1995, p. 439; Giupponi, 2010, p. 66; 2023, p. 1164; Ursi, 2022, p. 72).

Non a caso, quando la Costituzione riconosce all'autorità di pubblica sicurezza un potere autonomo e indipendente dall'autorità giudiziaria, tale potere incide su libertà il cui esercizio «postula strutturalmente una compresenza di più soggetti [...] o comporta normalmente la possibilità di contatto con altri soggetti» (Corso, 1980, p. 1063). Viceversa, tale potere non è concesso su libertà suscettibili di essere esercitate individualmente, senza entrare necessariamente in contatto con altri. La polizia è, ad esempio, autorizzata a limitare l'esercizio della libertà di riunione o di circolazione per esigenze di sanità, sicurezza o incolumità pubblica, ma non ad incidere autonomamente sulla libertà personale, domiciliare, o ancora sulla libertà di manifestazione del pensiero o di corrispondenza. Il disordine che nasce dalle

43. Il richiamo è qui alla distinzione tra ordine pubblico morale, o ideale, e ordine pubblico materiale formulata da Maurice Hauriou nel suo *Précis de droit administratif et de droit public*, dove si legge che: «L'ordine pubblico, nel senso della polizia, è l'ordine materiale ed esteriore, consistente in uno stato di pace, di tranquillità, di sicurezza e salubrità pubbliche» (Hauriou, 1921, p. 417).

situazioni di compresenza e contatto fra più persone, il solo di cui la polizia è chiamata ad occuparsi autonomamente, è insomma un disordine materiale, da cui può discendere un pericolo per la salute, l'incolumità o la sicurezza delle persone coinvolte.

A una simile concezione di ordine pubblico è, infine, giunta anche la Corte costituzionale, dopo le indecisioni e i tentennamenti (Barile, 1984, p. 43; Chiappetti, 1987, p. 141) che hanno caratterizzato la giurisprudenza con la quale essa ha di fatto salvato gran parte della legislazione penale e di polizia che rinveniva dall'epoca fascista⁴⁴. In una serie di sentenze, in cui a partire dagli anni Ottanta la Corte ha precisato l'area delle prerogative riservate agli organi statali, le nozioni di ordine e sicurezza pubblica sono state intese come riferirsi a quei «beni giuridici fondamentali» o a quegli «interessi pubblici primari» sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, «si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale»; tra i quali, in particolare, rientrano «l'integrità fisica e psichica delle persone, la sicurezza dei possessi e il rispetto o la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento»⁴⁵. Inteso in questi termini, il concetto di ordine pubblico assume una connotazione strettamente materiale, che esclude qualsiasi legittimità di un intervento dell'autorità di pubblica sicurezza volto a tutelare valori ideali o morali, o anche beni astratti o indeterminati come il sentimento di sicurezza o il decoro urbano, che hanno più di recente caratterizzato la legislazione in materia di sicurezza (cfr. CAP. I).

Un secondo elemento che emerge dall'analisi dell'assetto costituzionale dei poteri di polizia è il debole fondamento della polizia di sicurezza (Barile, 1984, p. 120; Chiappetti, 1987, p. 131). Com'è noto, infatti, la Costituzione menziona esplicitamente all'articolo 109 solo le funzioni di polizia giudiziaria, mentre è più complicato rintracciare un addentellato testuale per la funzione di difesa sociale dal pericolo tradizionalmente attribuita alla polizia

44. Fino agli anni Settanta, la Corte costituzionale ha, infatti, continuato a considerare l'ordine pubblico come un bene a sé stante e distinto rispetto alla sicurezza, configurandolo come una sorta di valore ordinamentale endemico, la cui tutela legittima sempre la compressione dei diritti individuali. Secondo il giudizio della Corte, «la tutela costituzionale dei diritti ha sempre un limite insuperabile nell'esigenza che attraverso l'esercizio di essi non vengano sacrificati beni, egualmente garantiti dalla Costituzione. Il che tanto più vale quando si tratti di beni che – come l'ordine pubblico – sono patrimonio dell'intera collettività» (Corte costituzionale, sentenza n. 19/1962; cfr. anche sentenze n. 199/1972 e n. 210/1976). Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di ordine pubblico, oltre ai lavori di Corso e Giupponi più volte citati, cfr. anche Paladin (1965) e Pace (1971).

45. Corte costituzionale, sentenza n. 218/1988 (cfr. anche le successive n. 162/1990 e n. 115/1995).

di sicurezza. Sul tema, le opinioni in dottrina non sono tuttavia concordi, anche perché negare un fondamento costituzionale alla funzione preventiva significherebbe rendere illegittima gran parte dei poteri e delle prerogative tradizionalmente riconosciuti alle autorità di pubblica sicurezza, a partire dalle misure nei confronti delle cosiddette persone pericolose di cui abbiamo discusso nel paragrafo precedente.

Nella sua giurisprudenza sulla legislazione di pubblica sicurezza, la Corte costituzionale ha più volte affermato la necessità che il pacifico svolgimento dei rapporti sociali sia garantito anche da misure di carattere preventivo, sottolineando la necessità di attribuire alle forze di polizia il potere di tenere sotto controllo le fonti di pericolosità⁴⁶. Sulla scia di tale giurisprudenza costituzionale, parte della dottrina ha ritenuto che il potere preventivo della polizia di sicurezza trovasse fondamento innanzitutto nel dovere di promozione del sistema delle libertà costituzionali in via positiva, ai sensi degli articoli 2 e 3, comma 2°, della Costituzione. Tali articoli attribuirebbero ai pubblici poteri non solo il compito di intervenire *ex post*, in chiave essenzialmente repressiva, ma anche *ex ante*, per evitare che siano compromesse quelle condizioni di sicurezza e di ordine senza le quali non è possibile l'espressione della personalità individuale (Pace, 1974, p. 302; Nuvolone, 1976, p. 632; Giupponi, 2010, p. 57; 2023, p. 1159). Più nello specifico, il fondamento costituzionale della polizia di sicurezza sarebbe da rintracciarsi anche nelle norme che attribuiscono all'autorità il potere di comprimere le libertà individuali al di fuori dell'esercizio dell'azione penale, per esigenze di ordine e sicurezza pubblica. In questa prospettiva, il riferimento non è soltanto all'articolo 16, relativo alla libertà di circolazione, ma anche all'articolo 13 della Costituzione, che riconosce all'autorità di pubblica sicurezza la possibilità di incidere sulla libertà personale (Nuvolone, 1976, p. 634; Pace, 1974, pp. 302-3; 2014, p. 995; Giupponi, 2010, p. 66; 2023, p. 1164)⁴⁷.

46. Cfr., in particolare, Corte costituzionale, sentenza n. 27/1959 sulla sorveglianza speciale di polizia, ove si legge che «non è dubbio che questa apporti limitazioni notevoli a taluni diritti riconosciuti dalla Costituzione; ma tali limitazioni sono informate al principio di prevenzione e di sicurezza sociale, per il quale l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell'avvenire. È questa una esigenza e regola fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta dalla nostra Costituzione» (in termini analoghi, cfr. le sentenze n. 23/1964; n. 68/1964; n. 69/1975; n. 113/1975).

47. In particolare, il riferimento dell'art. 13 della Costituzione all'«autorità di pubblica sicurezza», e non alla «polizia giudiziaria», come nell'art. 21, autorizza, secondo alcuni, legittime limitazioni alla libertà personale per finalità di ordine e sicurezza pubblica, dunque anche al di fuori dall'esercizio dell'azione penale; seppure all'ombra di un controllo giurisdizionale particolarmente stringente (Pace, 1974, p. 310; Giupponi, 2010, p. 81).

Tale lettura è criticabile almeno sotto due punti di vista. Sul piano del fondamento filosofico, è dubitabile che l'obbligo di protezione dei diritti fondamentali imposto dagli articoli 2 e 3, comma 2°, della Costituzione, implichi necessariamente un dovere di tutela preventiva della sicurezza. Nel modello regolativo dello Stato di diritto l'offerta di sicurezza implica solo un dovere di protezione negativa, che autorizza l'intervento dell'autorità nella sfera individuale solo in caso di lesione a beni giuridici fondamentali. In altre parole, in uno Stato di diritto è solo al diritto penale che è assegnata la funzione di prevenzione dei reati non ancora commessi, attraverso la repressione dei reati già commessi (Ferrajoli, 1990, p. 797). L'espansione della sfera della prevenzione *ante delictum* e dei correlativi poteri di polizia segna uno scivolamento verso un modello di Stato di prevenzione (Denninger, 1996) o di sicurezza (Zedner, 2009), in cui lo scopo temporale dell'azione coercitiva statale si estende all'indietro, determinando una azione anticipata rispetto ad un rischio «il cui avvento rimane incerto rispetto al tempo, al luogo, e alle dimensioni» (Denninger, 1996, p. 56). Inoltre, la regolazione giuridica preventiva non è calibrata sull'ideale normativo di un soggetto giuridico centro di imputazione di diritti e di doveri, bensì sulla costruzione di tipologie astratte di soggetti definiti normativamente come portatori di rischio (Amendola, 2007, p. 417). È proprio la logica anticipatoria che, come accennato nel paragrafo precedente, ha attirato le maggiori critiche alle misure di prevenzione, accusate di attribuire all'autorità, in ragione della scarsa determinatezza delle fattispecie, un potere eccessivamente discrezionale e in contrasto con i principi di legalità e del giusto processo.

Sul piano del fondamento giuridico dei poteri preventivi *ante delictum*, il disegno costituzionale sembra andare in direzione di una progressiva riduzione dello spazio lasciato all'ambito della polizia di sicurezza. Come accennato, infatti, una parte delle norme costituzionali autorizza limitazioni alle libertà individuali solo sotto stretto controllo dell'autorità giudiziaria. Secondo la lettura offerta da parte della dottrina (Elia, 1963, pp. 23 ss.; Corso, 1979, p. 127; 1980, p. 1064; 1996, p. 321; Barile, 1984, p. 115), ciò non significa solo che in questi casi si è inteso rafforzare le garanzie poste a tutela della libertà personale, ma che l'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza è concepito come un succedaneo delle prerogative dell'autorità giudiziaria. Se alla polizia è, infatti, consentito di agire nei casi di necessità e urgenza che non consentono di attendere l'intervento del magistrato, ne consegue che i presupposti che legittimano l'intervento eccezionale dell'autorità amministrativa non possono essere più ampi di quelli che legittimano l'intervento dell'autorità giudiziaria. In altri termini, la Costituzione non consente di attribuire all'autorità di polizia un potere sulla libertà personale «che sia

legato a presupposti diversi da quelli posti a base dei poteri cautelari del giudice» (Corso, 1979, p. 154)⁴⁸.

I poteri sulla libertà personale che la Costituzione attribuisce alla polizia hanno natura cautelare *ante judicium*, non di prevenzione *ante delictum*, sono dunque utilizzabili con finalità endo-processuali solo in vista dell'avvio dell'azione penale. Inoltre, sempre secondo questa lettura, all'interno della Costituzione, è il solo articolo 25 a disciplinare le possibili misure afflittive utilizzabili in funzione di prevenzione e difesa sociale. Tale disposizione non parla di misure di prevenzione, ma solo di pene e misure di sicurezza, che sono tipiche misure *post delictum*. Ciò induce a ritenere priva di fondamento costituzionale qualsiasi compressione della libertà che non trovi la sua ragion d'essere in una violazione della legge penale. Alla luce di tale lettura, tutte le misure restrittive che i testi di pubblica sicurezza prevedono nei confronti di persone pericolose sono dunque da ritenersi illegittime anche se a decretarle è l'autorità giudiziaria, dato che in base al disegno costituzionale è legittimo incidere sulla libertà personale solo in presenza di indizi di reato e, dunque, nella cornice dell'esercizio dell'azione penale.

La funzione preventiva di difesa sociale dal pericolo, che viene tradizionalmente ricondotta alla sfera della polizia di sicurezza, sarebbe dunque esercitabile solo nei confronti di quelle libertà, come la libertà di circolazione, di riunione e di associazione, che comportano normalmente un'interazione tra più soggetti. Essa si configura come una potestà chiamata ad occuparsi della regolazione delle *situazioni oggettive di pericolosità*, vale a dire circostanze rispetto alle quali gli individui si trovano in una posizione di indifferenza. In questi casi è «alla natura dell'attività, o alle modalità della sua esplicazione, che inerisce una nota potenziale di pericolosità, indipendentemente dall'identità del soggetto» coinvolto (ivi, p. 130). La Costituzione non sembra riconoscere, invece, un potere di polizia sulle *situazioni soggettive di pericolosità*. In altre parole, essa ripudia un modello normativo

48. Il fatto che l'art. 13 della Costituzione si riferisca all'autorità di pubblica sicurezza e non alla polizia giudiziaria non vale a nostro avviso a invalidare un'interpretazione più garantistica. Non esistendo un'articolazione istituzionale specifica delle funzioni di polizia giudiziaria, il riferimento all'autorità di pubblica sicurezza da parte dell'art. 13 è da intendersi non tanto come una espressa indicazione nel senso della volontà di ricondurre l'esercizio di tali prerogative alle *funzioni* di polizia di sicurezza, quanto piuttosto come un generico riferimento alle autorità responsabili per l'adozione delle misure limitative della libertà personale. Inoltre, focalizzarsi solo su tale dato testuale finisce per aggirare la cruciale questione del «vuoto di fini», che è invece centrale nell'argomentazione di quanti ritengono che l'attribuzione di poteri limitativi della libertà personale all'autorità di polizia deve essere funzionalizzato ad uno scopo costituzionalmente legittimo, quale solo la repressione della criminalità sembra essere. Sulla questione, cfr. Elia (1963, p. 23); Barile (1967, p. 48; 1984, p. 146).

in cui siano autorizzate limitazioni delle libertà a partire da presunzioni personali di pericolosità che non siano fondate quanto meno sulla presenza di indizi di reato, che è la soglia oltre la quale è consentito alla polizia, quando agisce in funzione di polizia giudiziaria, esercitare i suoi poteri precautelari di fermo e di arresto.

In conclusione, la nostra analisi ha mostrato quanto sia complicato ricondurre la polizia di sicurezza alla cornice costituzionale. Cionondimeno, secondo il giudizio di alcuni, le necessità di un'efficace tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica hanno reso opportuno il mantenimento di un'area di intervento autonomo per l'autorità di pubblica sicurezza (Giupponi, 2010, p. 68; Ursi, 2022, p. 89). Nella manualistica di taglio professionale la polizia continua, del resto, ad essere descritta come uno strumento di difesa sociale dal pericolo, con richiami espliciti alle classiche teorizzazioni della potestà di polizia formulate da Ranelletti e Virga (Iannuzzi, 2024, pp. 19-20; Zarra, 2025, p. 7). A ciò corrisponde, sul piano delle leggi di pubblica sicurezza, la concessione di ampie prerogative, alcune delle quali risalgono ancora all'ordinamento precostituzionale.

L'autorità di pubblica sicurezza continua, dunque, ad avere un ampio potere di incidere sulle libertà delle persone considerate socialmente pericolose o sospette; un potere che è strutturalmente difficile circoscrivere e regolare. La funzione preventiva affidata alla polizia mette, infatti, profondamente in crisi il principio di legalità. Come scriveva Lorenz von Stein, «la natura del pericolo [*Gefährdung*] comporta che sia impossibile tracciare in modo oggettivo un confine netto tra ciò che è pericoloso e ciò che non lo è, oppure stabilire in modo oggettivo quali misure debbano essere adottate ogni volta per prevenire il pericolo» (Stein, 1887, p. 27). L'apprezzamento e la valutazione del pericolo sono affidati alla discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza, cui fatalmente il legislatore è costretto a lasciare poteri regolativi di fatto. Questa, in definitiva, la radice del complicato rapporto tra polizia e diritto, forse anche della sua apparentemente incontrollabile discrezionalità.

2.4

Polizia, discrezionalità e diritto

Il potere di polizia è stato tradizionalmente teorizzato come il potere di adottare tutte le misure necessarie alla tutela dell'ordine e della sicurezza. Un potere che non può essere pienamente regolato, poiché a guidare l'azione della polizia non è tanto la legge, quanto la necessità del caso concreto. Come visto nel paragrafo precedente, tale idea del potere di polizia come

forma di potere strutturalmente discrezionale è ben espressa da tutta la dottrina giuspubblicistica che si occupa di polizia tra XIX e XX secolo. Nelle parole di Ranelletti (1904, p. 296), ad esempio, «l'essenza stessa della polizia è la libera ingerenza nei momenti opportuni: la sua attività non può essere calcolata come la vita stessa; essa non può essere ristretta nelle formule, né compresa nei precetti». Cinquant'anni dopo, un altro grande amministrativista come Virga (1954, p. 41), affermava in maniera non molto dissimile che «alla potestà di polizia inerisce una discrezionalità più ampia di quella di regola consentita nell'esercizio delle altre potestà amministrative, giacché, per la estrema varietà delle situazioni cui le autorità di polizia debbono provvedere, non è possibile predeterminare attraverso una dettagliata casistica i provvedimenti che l'autorità deve adottare nei singoli casi».

Naturalmente nessuno degli autori classici descrive il potere di polizia come un potere arbitrario. Tutti sottolineano la necessità che in uno Stato di diritto esso sia regolato dalla legge. Tuttavia, la legge che fonda i poteri di polizia apre uno spazio che poi lascia volutamente vacante, in modo che la discrezionalità amministrativa possa colmare la distanza che passa tra diritto e fatto, tra il principio normativo dell'ordine e le innumerevoli circostanze della vita. Questa sua peculiare irriducibilità al diritto fa del potere di polizia un potere in un certo senso smisurato, che rivendica in qualche modo gli spazi per muoversi al di là del diritto (Napoli, 2009, p. 543). Pur non essendo un potere esplicitamente eversivo, esso appare come la cattiva coscienza dell'edificio giuridico liberale, il risvolto nascosto della pretesa di formalità, razionalità e prevedibilità del diritto moderno (Ferrajoli, 1990, p. 800).

Da questo punto di vista, la discrezionalità concessa alla polizia è estremamente problematica, se non addirittura incompatibile con i canoni dello Stato di diritto. Le leggi che attribuiscono prerogative alla polizia si limitano, infatti, a indicare in maniera vaga e generica l'interesse da tutelare, senza specificare come bilanciare tale interesse con altri interessi egualmente protetti dall'ordinamento, o tracciare gli standard e i principi di base per l'esercizio dei poteri che vengono conferiti all'amministrazione di pubblica sicurezza. L'esito della concessione di siffatti margini di discrezionalità all'autorità è l'esercizio arbitrario del potere da parte dei funzionari pubblici, cui è concesso di prendere una decisione senza parametri certi. In questo modo, l'autorità di pubblica sicurezza di fatto promulga le norme che ha il potere di eseguire con la forza nei casi singoli, imponendo anche sanzioni per la disobbedienza. Ciò produce il paradosso di un potere che concentra in sé i caratteri tipici del potere legislativo, di cui esercita la discrezionalità, e del potere giudiziario, con cui condivide il carattere coercitivo; senza tuttavia possedere né la legittimazione democratica dell'uno, né l'indipendenza dell'altro (ivi, p. 799).

Tale visione della discrezionalità di polizia non è tuttavia l'unica presente in letteratura. La riflessione sociologica e criminologica sul potere di polizia ha, infatti, offerto una prospettiva decisamente più laica del problema, invitandoci in un certo senso ad un approccio meno formalistico alla questione del rapporto tra polizia e diritto (Fabini, Gargiulo, Tuzza, 2023, pp. 127-34). La visione critica della discrezionalità di polizia da cui abbiamo preso le mosse in questo paragrafo è, infatti, fondata su un ideale normativo che presuppone che il principale criterio di orientamento nell'azione amministrativa sia quello della legge, la quale dovrebbe dettare comandi chiari e univoci ai funzionari. L'eventualità di un esercizio discrezionale delle prerogative pubbliche è percepita come una devianza, se non appunto come un vero e proprio tradimento dell'ideale normativo dello Stato di diritto. Sin dalle celebri ricerche sull'amministrazione della giustizia svolte negli anni Cinquanta dall'American Bar Foundation, la ricerca sociocriminologica è, invece, concorde nel ritenere che uno degli aspetti centrali della discrezionalità di polizia abbia non tanto, o meglio non solo, a che fare con gli ampi margini di apprezzamento che le norme lasciano agli agenti, quanto piuttosto con l'uso strumentale che questi fanno del diritto nel momento in cui decidono se utilizzare o meno i poteri loro attribuiti. In particolare, tali ricerche mostravano che nella maggior parte delle circostanze la polizia interviene gestendo la situazione senza fare ricorso ai suoi poteri legali⁴⁹.

Naturalmente anche questa dimensione della discrezionalità presenta numerosi aspetti problematici. Innanzitutto, la distribuzione sociale delle decisioni di utilizzo dei poteri di polizia produce un'applicazione selettiva della legge che ha effetti potenzialmente discriminatori. Un altro aspetto problematico è rappresentato dalla possibilità di usare strategicamente le norme. Gli agenti potrebbero, infatti, utilizzare i loro poteri di fermo o di arresto non tanto in vista del procedimento penale, quanto piuttosto per punire con una notte in caserma chi mantiene un atteggiamento non rispettoso o di sfida. Un analogo effetto intimidatorio o vessatorio potrebbe averlo il ricorso a perquisizioni particolarmente invasive, il cui reale obiettivo non è raccogliere evidenze in vista dell'esercizio dell'azione penale (Davis, 1975, pp. 15-6; Dixon, 1992, p. 526). Altre volte, invece, il ricorso ai poteri legali è dovuto alla necessità di giustificare l'uso della forza, oppure consente agli agenti di ottenere la collaborazione da parte di soggetti coinvolti in attività

49. I risultati della ricerca condotta dall'American Bar Foundation sul funzionamento della giustizia penale, pubblicati tra la metà e la fine degli anni Sessanta (LaFave, 1965; McIntyre, 1967; Tiffany, McIntyre, Rotenberg, 1967), sono generalmente considerati il punto di svolta che diede avvio al dibattito scientifico sulla discrezionalità della polizia negli Stati Uniti (Walker, 1993, p. 38).

oggetto di indagine (Ericson, 2007, p. 377; Cordner, Scott, 2014, p. 3592). L'uso distorto o strumentale delle prerogative legali rafforza ulteriormente il potenziale discriminatorio dell'azione di polizia, dato che esso colpisce tipicamente persone screditate socialmente che la polizia vuole in qualche modo tenere sotto pressione. L'applicazione della legge è qui solo il pretesto per fermarle, perquisirle, far sentire loro che la polizia ha in definitiva pieno controllo, che esse sono letteralmente "proprietà" della polizia (Lee, 1981).

Un ulteriore profilo di criticità associato alla discrezionalità di polizia è che l'autonomia degli operatori sul campo spezza di fatto la capacità dell'organizzazione di esercitare controllo sui suoi membri. Sebbene siamo abituati a pensare alla polizia come un'organizzazione gerarchica e fortemente disciplinata, in cui gli indirizzi operativi discendono dall'alto verso il basso, di fatto gran parte delle decisioni sono assunte dagli ultimi anelli della catena gerarchica, vale a dire dagli agenti che operano in strada a diretto contatto con il pubblico (Davis, 1975, p. 38). L'esito di tale delega verso il basso di potere discrezionale è che scelte cruciali sono spesso lasciate all'apprezzamento del singolo agente, che potrebbe anche prendere delle decisioni basandosi su fattori irrilevanti, o impropri (Goldstein, 1977, p. 98). Gran parte delle decisioni operative non è tuttavia frutto di scelte casuali, ma di un sapere professionale che si è sviluppato nella pratica e che viene trasmesso tra colleghi. Tali massime di senso pratico sono talmente sviluppate che diventano quasi delle regole di condotta in alcuni reparti, assumendo una efficacia regolativa sovente superiore alle norme. Per questo, si è talvolta sostenuto, qualsiasi tentativo di regolare la condotta degli operatori di polizia prescindendo dalla loro cultura professionale è destinato a fallire (Goldsmith, 1990; Waddington, 1999b).

Cionondimeno, molti studiosi non hanno avuto remore nel definire la discrezionalità come un aspetto positivo del lavoro di polizia, che sarebbe ridicolo pretendere di eliminare (Davis, 1975, p. 140; Goldstein, 1977, p. 12; Ericson, 2007, p. 377; Rowe, 2020, p. 85). Piuttosto, bisogna abbandonare la falsa pretesa della meccanica applicazione della legge da parte della polizia e riconoscere che questa può, e deve, in certi casi, avere la possibilità di prendere decisioni di non applicazione della legge. La discrezionalità serve in particolare ad accomodare le contraddizioni del mandato della polizia, cui è spesso chiesto di raggiungere obiettivi irrealizzabili. Applicare la legge in tutte le circostanze alle volte non è possibile, anche per la mancanza di risorse. In altri casi, un atteggiamento troppo rigido porterebbe a risultati manifestamente ingiusti, o sarebbe fonte di maggiori problemi. Sia che si tratti della disapplicazione di norme che hanno un deliberato carattere simbolico, sia che si tratti di alleggerire l'impatto che l'applicazione della legge avrebbe sui rapporti tra polizia e comunità particolarmente vulnerabili e

svantaggiate, la polizia effettua quotidianamente un lavoro di sfoltimento, o di depenalizzazione di fatto, che è cruciale per calibrare la risposta coercitiva dello Stato in rapporto alle risorse disponibili e alle esigenze del caso concreto (Davis, 1975, pp. 62-5; Pepinsky, 1984, p. 253; Turner, Rowe, 2024, p. 9).

Quello che la letteratura sociocriminologica “scopriva” sul finire degli anni Sessanta, vale a dire che gran parte del lavoro di polizia non ha a che fare con l’esercizio dell’azione penale, ma con la gestione del disordine e del pericolo, era tuttavia patrimonio consolidato della teoria dei poteri di polizia in Europa continentale, che da tempo rivendicava la discrezionalità come una componente centrale, ineliminabile, dell’azione di polizia. Paradossalmente, l’antiformalismo delle prospettive sociologiche e criminologiche rischia di legittimare l’idea che l’azione della polizia non possa essere regolata dalla legge, suggerendo che, in fondo, è alla prudenza del singolo funzionario di polizia che ci si deve affidare per ottenere le soluzioni regolative più efficaci nel caso concreto. Un’idea su cui da sempre hanno insistito i classici della scienza di polizia continentale, che vedevano nella discrezionalità l’essenza del potere di polizia. In tale singolare convergenza tra chi scopriva la discrezionalità come un segreto nascosto della polizia e chi invece lo teorizzava sin dal principio come sua componente essenziale, si annida il rischio di perpetuare l’idea della polizia come potere non regolabile. Un’idea pericolosa, cara a tutti coloro che ritengono che l’azione di polizia non debba essere soggetta ad alcuna forma di controllo esterno. Bisogna dunque intendersi sul significato e sulla reale portata del concetto di discrezionalità, anche perché a forme diverse di discrezionalità corrispondono diverse modalità di controllo e regolazione dei poteri di polizia.

2.4.1. FORME DELLA DISCREZIONALITÀ

Quando si sostiene, come fanno tradizionalmente sociologi e criminologi, che la discrezionalità della polizia consiste essenzialmente nel potere di scegliere se applicare o disapplicare la legge nel caso specifico, il focus è su quella che potremmo definire *discrezionalità esecutiva*. La qualità del comando normativo passa in secondo piano in questo caso e l’attenzione si sposta sulla questione della scelta di *enforcement* e su come, eventualmente, esercitare controllo su di essa. In questo caso il contenuto delle norme è ritenuto sufficientemente specifico o comunque indifferente rispetto all’azione dell’operatore di polizia, la cui discrezionalità si manifesta come potere di scelta esercitato al momento dell’applicazione della norma, in particolare nell’interazione con il pubblico. Per controllare questa forma di discrezionalità vi sono due strade principali: l’una riconosce la discrezionalità e in qualche modo la legittima, cercando di indirizzarla; l’altra la disconosce, per

limitarla o eliminarla. Qualsiasi tentativo di regolazione della discrezionalità esecutiva passa dalla ricerca di un equilibrio tra riconoscimento e disconoscimento. La prima strategia è, infatti, quella di rendere trasparenti le scelte di implementazione, assoggettandole a controllo democratico o regolandole attraverso linee di indirizzo politico che specifichino le esigenze da privilegiare. La seconda punta, invece, a rafforzare il controllo sull'implementazione, assoggettando gli operatori a contatto con il pubblico a forme di supervisione più stringenti. I meccanismi di indirizzo politico e di controllo amministrativo interno sull'azione della polizia di cui discutiamo nei CAPP. 1 e 4 rappresentano il principale strumento di regolazione della discrezionalità esecutiva.

Teorici del diritto e della politica hanno, invece, una visione più critica della discrezionalità di polizia in cui, come accennato, vedono un tradimento dell'ideale normativo dello Stato di diritto. La loro attenzione si concentra tuttavia su quella che potremmo definire *discrezionalità interpretativa*, vale a dire su quei casi in cui è la legge medesima a lasciare un margine di apprezzamento della situazione. Il diritto di polizia ha molto spesso una struttura fortemente permissiva, lascia alle autorità la libertà di interpretare giuridicamente la situazione e di conseguenza risolversi all'azione. Sotto molti profili, anche gran parte delle decisioni di applicazione o disapplicazione della legge, che appaiono *prima facie* frutto di discrezionalità esecutiva, sono in realtà il risultato della formulazione delle norme che regolano i poteri di polizia, lasciando ampi margini interpretativi agli organi amministrativi. Il linguaggio legislativo è in questo caso considerato uno dei fattori cruciali nel processo di regolazione: tuttavia, non necessariamente un quadro normativo formulato in maniera particolarmente generica è segno di incapacità o mancanza di volontà da parte degli attori politici di controllare l'azione delle agenzie amministrative.

Sebbene la concessione di discrezionalità possa in molti casi essere frutto di una carenza di capacità tecniche o di risorse da parte del legislatore, che non appare in grado di formulare una disciplina dettagliata delle attività che gli organi amministrativi saranno chiamati ad implementare⁵⁰, oppure della naturale incompletezza del linguaggio legislativo, che implica sempre

50. Tale tesi è stata ad esempio sostenuta da quanti erano inclini a guardare con sospetto l'espansione del ruolo dello Stato nella società e descrivevano la crescita del ruolo degli organi amministrativi come una potenziale minaccia per la democrazia. In particolare, l'idea era che l'amministrazione in ragione delle sue superiori competenze tecniche e della maggiore conoscenza della materia fosse capace di costruirsi uno spazio di autonomia sottratto al controllo degli organi politici dotati di legittimazione democratica (Redford, 1969; Etzioni-Halevy, 1983).

un margine di interpretazione da parte di chi applica la legge⁵¹, l'uso di un linguaggio più o meno vago è più spesso il frutto di una consapevole scelta regolativa. Gli attori politici possono, infatti, controllare l'attività amministrativa in maniera diversa: possono scrivere norme molto dettagliate, al fine di cercare di gestire nei minimi particolari l'implementazione di una determinata politica; oppure utilizzare un linguaggio più generico, lasciando ai funzionari il compito di precisarne e specificarne i contorni nel corso dell'implementazione. Come hanno illustrato gli studiosi di scienza politica e di sistemi amministrativi comparati, la scelta tra le due modalità di regolazione dell'attività amministrativa dipende anche dall'architettura istituzionale e dai diversi modelli di distribuzione del potere in un determinato sistema politico.

2.4.2. MODELLI DI REGOLAZIONE

In sistemi in cui il controllo sull'esercizio della funzione amministrativa è conteso tra potere legislativo ed esecutivo, il potere legislativo cerca di esercitare la sua vigilanza sull'amministrazione attraverso la definizione di una cornice legale più precisa che garantisca l'indipendenza dell'amministrazione dal potere esecutivo e circoscriva la discrezionalità concessa agli organi amministrativi⁵². Il ruolo della legge è in questi casi duplice. Essa non è, infatti, solo lo strumento attraverso cui si indirizza l'azione amministrativa, ma anche uno strumento per sottrarre l'esercizio della funzione amministrativa all'influenza del potere esecutivo (Huber, Shipan, 2002, p. 39; Cane, 2016, p. 171; Heath, 2020, p. 255). Per tali ragioni, la regolazione del potere amministrativo tende a spingersi fino alla cristallizzazione di dettagliate linee di condotta che assumono carattere di vere e proprie regole amministrative cui i funzionari pubblici sono strettamente vincolati nell'esercizio dei loro poteri (West, 1984; Asimow, 1985; Bryner, 1987). Ciò ha un chiaro riflesso anche sulla maniera in cui i poteri di polizia sono regolati in tali contesti. Negli Stati Uniti, ad esempio, l'*administrative rulemaking* è da decenni uno dei principali strumenti attraverso cui si cerca di limitare e circoscrivere la discrezionalità tradizionalmente concessa alle

51. Il tema della inevitabile vaghezza del linguaggio normativo e della discrezionalità che ne discende è naturalmente un tema classico della riflessione dei teorici del diritto (Waldron, 1994; Endicott, 2001).

52. Comunemente si ritiene che tali tratti siano caratteristici dei sistemi politici presidenziali, e degli Stati Uniti in particolare, dove la competizione tra Presidenza e Congresso per il controllo sull'amministrazione è considerato uno dei fattori che più di altri incide sul coefficiente di autonomia concesso a quest'ultima (Huber, Shipan, 2002, p. 33; Cane, 2016, p. 169).

autorità di polizia⁵³. Nel corso del tempo quasi tutti i dipartimenti di polizia hanno infatti adottato regole dettagliate per l'assunzione delle principali decisioni operative o la gestione degli "incidenti critici", vale a dire quelle interazioni tra pubblico e polizia che implicano un rischio per la vita, l'integrità, o la libertà delle persone coinvolte (Harmon, 2012, p. 804; Cordner, Scott, 2014, p. 3593; Walker, Archinbold, 2020, pp. 102 ss.)⁵⁴.

L'adozione di regole amministrative e protocolli operativi non è tuttavia considerata un modo per eliminare la discrezionalità, bensì per circoscriverla e indirizzarla, restringendo l'ambito delle situazioni in cui la polizia può esercitare un giudizio autonomo sulla linea d'azione migliore da scegliere. Ciò che la regolazione amministrativa del potere di polizia fa è confinare, strutturare e controllare la discrezionalità (Davis, 1975, p. 145; Goldstein, 1977, p. 110). *Confinare* la discrezionalità significa innanzitutto definire i limiti entro i quali la polizia può effettuare delle scelte, indicando le possibili alternative; *strutturare* la discrezionalità significa indicare i fattori che la polizia deve prendere in considerazione nell'effettuare una scelta tra più alternative possibili, specificando in particolare quale peso attribuire a ciascun fattore; *controllare* la discrezionalità significa infine adottare delle procedure di monitoraggio che consentano di valutare ex post l'appropriatezza delle scelte effettuate dalle autorità di polizia. L'idea, in breve, è quella di ottenere una forma di regolazione del potere di polizia che, pur non escludendo del tutto la discrezionalità, sia in grado di fornire agli operatori i criteri di base per interpretare la realtà e prendere decisioni che siano anche controllabili in base a parametri normativi di riferimento meno generici.

Viceversa, in sistemi politici in cui l'amministrazione è considerata un'articolazione del potere esecutivo, il controllo tende a essere concentrato nelle mani del governo e dei suoi ministri. In tali contesti, la legge è concepita più

53. Nella definizione di Goldstein (1977, p. 115), l'*administrative rulemaking* è una «procedura attraverso la quale un'agenzia amministrativa si impegna a delimitare e strutturare la propria discrezionalità, articolando le proprie politiche operative sotto forma di regole».

54. L'idea che il miglior modo per circoscrivere la discrezionalità concessa alla polizia fosse quello di adottare un insieme di regolamentazioni amministrative che specificassero le linee di condotta cui gli operatori dovevano attenersi si è affermata sin dalla fine degli anni Sessanta grazie all'iniziale impulso prodotto dalla pubblicazione, nel 1967, del report sulla polizia della President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (Goldstein, 1977, p. 116; Walker, 1993, p. 39). Il movimento verso l'adozione di protocolli e regole amministrative incontrò il sostegno di alcuni importanti docenti di diritto amministrativo, come ad esempio Kenneth Culp Davis, che nel 1975 pubblicò un influente libro dedicato alla regolazione della discrezionalità di polizia (Davis, 1975), portando, già negli anni Settanta, all'introduzione dei primi protocolli operativi sull'uso delle armi da parte di alcuni dei principali Dipartimenti di polizia del paese: tra cui, il *Temporary Operating Procedure 237* sull'uso delle armi da fuoco adottato a New York nel 1972 (Walker, 1993, p. 41).

come uno strumento di facilitazione dell'azione amministrativa, cui sono volutamente lasciati ampi margini di discrezionalità (Huber, Shipan, 2002, p. 39). Il potere discrezionale dell'amministrazione non è dunque visto come problematico, ma piuttosto come un correlato della divisione dei poteri, una delle principali manifestazioni dell'autonomia del potere esecutivo rispetto agli altri poteri dello Stato (Heath, 2020, p. 266). Questa è, ad esempio, la tipica visione del potere amministrativo espressa dalla dottrina italiana, che ha sempre visto nella discrezionalità concessa all'amministrazione un elemento imprescindibile del suo potere di mediare tra la norma e la realtà cui essa si applica, tra diritto e fatto, in vista della realizzazione degli interessi pubblici affidati alla sua tutela (Giannini, 1939; Mortati, 1960; Piras, 1964; Mattarella, 2006). Una visione che si è certamente riflessa nella peculiare concezione della discrezionalità di polizia che abbiamo visto essere un tratto caratteristico della dottrina italiana.

In assenza di una spinta istituzionale in direzione della dettagliata regolazione delle funzioni amministrative, il controllo sull'azione amministrativa passa in tali contesti dalla capacità del potere esecutivo di esercitare controllo politico diretto sugli apparati. Una capacità che è caratteristica dei sistemi amministrativi fortemente gerarchizzati, dove i ministri sono posti al vertice dell'apparato e la separazione tra sfera politica e sfera amministrativa è debole (Huber, Shipan, 2002, p. 80; Cane, 2016, p. 316). Abbiamo già segnalato (cfr. CAP. I) i rischi che discendono da un modello in cui il potere esecutivo può ingerirsi direttamente nell'esercizio delle funzioni amministrative, in particolare laddove, come nel caso dell'amministrazione di pubblica sicurezza, alle agenzie amministrative sia consentito di comprimere le libertà fondamentali. Quello che vorremmo sottolineare adesso è che in tali sistemi politici il controllo dell'azione amministrativa tende a non essere svolto ex ante, attraverso la regolazione dettagliata dei poteri amministrativi, ma prevalentemente ex post, attraverso il controllo sull'esercizio dei poteri amministrativi da parte dell'autorità giudiziaria (Cane, 2016, pp. 171-2). In particolare, un ruolo fondamentale è svolto dagli standard giurisprudenziali che fissano i parametri di esercizio del potere discrezionale concesso all'amministrazione: standard che, se adeguatamente sviluppati e sistematicamente applicati, possono eventualmente avere un'efficacia regolativa analoga a quella delle linee guida o dei protocolli operativi.

Nel campo della regolazione e del controllo sull'attività di polizia ha storicamente avuto un ruolo cruciale il test di proporzionalità. Elaborato dalla dottrina del diritto pubblico tedesca di fine XIX, il principio divenne lo strumento principale attraverso il quale l'autorità giudiziaria cercò di limitare l'ampia discrezionalità concessa all'autorità amministrativa, costringendola a prendere solo le misure strettamente necessarie al perseguimento dell'in-

teresse pubblico (Cohen-Eliya, Porat, 2010, p. 271; Arai-Takahashi, 2013, p. 447; Galetta, 2023, p. 1034)⁵⁵. Con il complessivo ribaltamento del rapporto tra autorità e individuo prodotto dalle Costituzioni del dopoguerra, il test di proporzionalità ha assunto un ruolo centrale quale strumento di controllo dell'azione amministrativa. Sviluppato dalla Corte costituzionale federale tedesca (Bundesverfassungsgericht)⁵⁶, il test è stato dapprima incorporato come un principio fondamentale dal diritto dell'Unione europea (Tidrimas, 2018) e poi progressivamente abbracciato dalla giurisprudenza delle principali corti nazionali e sovranazionali (Arai-Takahashi, 2013, p. 448; Young, De Búrca, 2017, p. 135), diventando un vero e proprio standard del costituzionalismo globale (Sweet, Mathews, 2008; Möller, 2014).

Sebbene non sia sempre applicato in maniera coerente, in particolare nei contesti istituzionali come quello italiano dove le corti sono più riluttanti a effettuare un controllo penetrante sull'esercizio dei poteri pubblici, il test di proporzionalità consiste essenzialmente in un giudizio articolato in tre fasi dirette a valutare: l'idoneità (*Geeignetheit*) della misura adottata a raggiungere lo scopo per cui è attribuito un determinato potere all'autorità amministrativa; la necessità (*Erforderlichkeit*) della misura in rapporto ad alternative meno impattanti sui diritti individuali eventualmente disponibili per raggiungere il medesimo obiettivo; la proporzionalità (*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*) tra la rilevanza dell'obiettivo da perseguire e la compressione dei diritti individuali prodotta dalla misura adottata dall'autorità. Esso funziona in sostanza come uno strumento regolativo della di-

55. L'origine del principio di proporzionalità è comunemente ricondotta al diritto di polizia tedesco della seconda metà del XIX secolo. La prima formulazione giurisprudenziale si trova nella sentenza *Kreuzberg* del 14 giugno 1882 del Tribunale amministrativo supremo prussiano (Preussisches Obergerverwaltungsgericht), che affermò l'inammissibilità di un potere di polizia illimitato, sottolineando che il perseguimento del bene comune non può comportare il sacrificio totale dei diritti individuali (nel caso, la proprietà). In seguito, dottrina e giurisprudenza elevarono la proporzionalità a principio generale del diritto pubblico, con funzione di limite interno e meccanismo di autolimitazione dell'azione amministrativa, ribadendo che le misure di polizia dovevano essere sempre necessarie e non eccedenti lo scopo perseguito (per tutti, cfr. Mayer, 1924, p. 223; per una ricostruzione dell'evoluzione del principio di proporzionalità nel diritto tedesco, cfr. d'Avoine, 1994).

56. In una serie di cruciali pronunce degli anni Sessanta, il Bundesverfassungsgericht ha ricondotto il principio di proporzionalità alla costituzione dell'allora Repubblica federale tedesca, fondandolo sia sul principio di Stato di diritto (art. 20 della Grundgesetz), sia sull'art. 19, comma 2°, della Grundgesetz, che tutela l'essenza dei diritti fondamentali. La Corte ha chiarito che i diritti, espressione della libertà del cittadino nei confronti dello Stato, possono essere limitati solo nella misura *strettamente necessaria* alla protezione di interessi pubblici (oltre ai contributi già menzionati alla nota precedente, cfr. anche Galetta, 2023, p. 1037).

screzionalità, offrendo dei parametri per controllare in che modo le autorità esercitano il loro potere di comprimere in certe circostanze i diritti individuali (Arai-Takahashi, 2013, p. 449; Young, De Búrca, 2017, p. 133; Galetta, 2023, pp. 1038-40). Affinché l'azione amministrativa non appaia arbitraria, non è sufficiente che essa rispetti i soli parametri di legalità formale, ma deve prestare adeguata tutela ai diritti individuali, soppesando e bilanciando gli interessi pubblici alla intensità del sacrificio imposto ai singoli.

Torneremo più avanti su potenzialità e limiti del test di proporzionalità (cfr. CAP. 3), quello che ci interessa sottolineare qui è che attraverso una sua applicazione rigorosa le corti possono vincolare le autorità amministrative a giustificare in modo sostanziale le proprie decisioni, costringendole a dimostrare di aver effettivamente bilanciato gli interessi pubblici con l'entità del sacrificio imposto ai diritti individuali (Young, De Búrca, 2017, p. 141). Il test di proporzionalità rappresenta in sostanza un principio di limitazione del potere di polizia che agisce proprio sul piano dell'efficacia dell'azione amministrativa, aprendo potenzialmente uno spazio al giudice per entrare nel merito della decisione discrezionale e tecnica solitamente lasciata all'apprezzamento dell'autorità di polizia. Se applicato in maniera sistematica, esso priva l'autorità di pubblica sicurezza del suo tradizionale ruolo di sovrano assoluto dell'ordine pubblico, introducendo un principio di economia nell'esercizio del potere amministrativo che può funzionare anche da criterio di regolazione *ex ante* del potere di polizia. Gli standard giurisprudenziali in tema di proporzionalità dell'azione dei pubblici poteri sono stati, infatti, progressivamente rielaborati sotto forma di regole di condotta e sono ad esempio riflessi nella *soft law* internazionale in materia di attività di polizia, o anche nei protocolli e nelle linee guida operative, in particolare sull'uso dei poteri coercitivi, che sono stati progressivamente adottati a livello domestico sulla scorta degli standard internazionali.

2.5

Regolare la forza di polizia

I problemi di regolazione del potere di polizia sono messi particolarmente in luce dalla questione della disciplina dell'uso della forza, che rappresenta in qualche modo il manifesto del modo di intendere il rapporto tra autorità ed individuo in un certo ordinamento (Martiello, 2019, p. 19). La possibilità di ricorrere alla coercizione è considerata un tratto caratteristico del potere di polizia, comunemente associato a quello che nella teoria del diritto amministrativo è conosciuto come potere di autotutela esecutiva (Benvenuti, 1959; Sandulli, 1964), vale a dire la possibilità concessa all'amministrazione

di dare esecuzione immediata ai suoi provvedimenti. A differenza dei rapporti tra privati, dove l'esecuzione delle pretese è mediata dalla pronuncia di un giudice, nei rapporti con l'autorità non vi è bisogno di una pronuncia giurisdizionale che certifichi la legittimità della pretesa pubblica. Laddove il cittadino si opponga o resista, l'amministrazione può dare esecuzione forzata alla sua pretesa di obbedienza, lasciando a questi solo la possibilità di ricorrere in giudizio per interrompere l'esecuzione o chiedere un risarcimento in caso di danno ingiusto. L'esecutorietà si riferisce appunto allo *ius coercitionis* (Romano, 1914, p. 301), vale a dire il potere concesso all'amministrazione di attuare il contenuto dei suoi provvedimenti «con l'uso di mezzi coercitivi» (Zanobini, 1958b, p. 294).

I mezzi attraverso i quali l'amministrazione assicura il rispetto dei suoi provvedimenti sono di diverso genere (Ranelletti, 1904, p. 389; Romano, 1906, p. 227; 1914, p. 305; Virga, 1954, p. 159; Zanobini, 1958b, p. 297). In particolare, all'amministrazione è concesso il ricorso ad una forma *indiretta* di coercizione, che consiste nella possibilità di comminare sanzioni amministrative in caso di disobbedienza⁵⁷, o anche il ricorso a un ben più penetrante potere di coercizione *diretta*, che consiste nella possibilità di utilizzare la forza pubblica per dare esecuzione immediata ai suoi provvedimenti. In particolare, il potere di coercizione diretta è il criterio distintivo del medesimo concetto di "forza pubblica" che, come visto nel CAP. I, si riferisce a un corpo o organismo cui è demandata l'esecuzione materiale dei provvedimenti amministrativi e giurisdizionali (Cortese, 1969; Romano, 1991). L'amministrazione della pubblica sicurezza rappresenta dunque un ramo particolare dall'apparato amministrativo dello Stato, dato che ha una disponibilità immediata e diretta della forza pubblica per l'esecuzione dei suoi provvedimenti. Ciò si riflette nel peculiare regime dell'esecutorietà che ha tradizionalmente caratterizzato i provvedimenti di polizia nel nostro ordinamento (Ranelletti, 1904, p. 396; Virga, 1954, p. 159; Corso, 1979, p. 249; Ursi, 2022, p. 95), ancora largamente riflesso nell'articolo 5 del D.R. 773/1931. La norma stabilisce, infatti, che «i provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza sono eseguiti in via amministrativa, indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale»; inoltre, «qualora gli interessati non vi ottemperino, sono adottati, previa diffida, i provvedimenti necessari per l'esecuzione d'ufficio», durante la quale è espressamente «autorizzato l'impiego della forza pubblica».

È tuttavia dubitabile che sia ancora possibile riconoscere all'articolo 5 del D.R. 773/1931 un carattere fondante del potere coercitivo di polizia. In

57. Possibilità prevista in via generale dall'art. 650 c.p. e, più nello specifico, da un'innumerabile serie di disposizioni di carattere amministrativo.

particolare, una simile impostazione appare incompatibile con la Costituzione repubblicana, la quale distingue tra il potere dell'amministrazione di imporre prestazioni personali (un obbligo di fare o subire qualcosa) agli individui, coperto dalla riserva di legge ai sensi dell'articolo 23, e l'esecuzione coattiva delle stesse che, incidendo sulla libertà personale, imporrebbe una dettagliata disciplina dei casi e dei modi, oltre ad una stringente tutela giurisdizionale e una precisa finalizzazione dell'esercizio dello *ius coercionis*. In sostanza, la Costituzione ha spezzato il nesso tra l'obbligo di prestazione ed esecuzione coattiva dello stesso, in qualche modo imponendo al legislatore di disciplinare in maniera differenziata l'esecutività e l'esecutorietà dei provvedimenti amministrativi in ragione della «diversa incidenza sulla sfera individuale che è dispiegata rispettivamente dall'imposizione dell'obbligo e dalla coazione esercitata in caso di mancato adempimento spontaneo» (Corso, 1979, p. 187). In un ordinamento costituzionale, la compressione forzosa dei diritti individuali è di norma l'esito di una pronuncia giurisdizionale: la concessione all'amministrazione del potere di eseguire coattivamente i suoi provvedimenti rappresenta un'eccezione. Le esigenze di legalità dell'azione amministrativa imposte dall'ordinamento costituzionale inducono dunque a ritenere che la polizia non sia più destinataria di un generale potere di coazione, in assenza di espressa e tassativa regolazione dei *casi* e dei *modi* in cui l'uso della forza è legittimo⁵⁸.

La distinzione tra il potere di adottare i provvedimenti e quello di eseguirli coattivamente è stata infine introdotta nel nostro ordinamento con la legge 11 febbraio 2005, n. 15, che, aggiungendo l'articolo 21 *ter* alla legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, ha stabilito che «le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti» solo «nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge». Ciononostante, in assenza di una esplicita abrogazione dell'articolo 5 del D.R. 773/1931, molti continuano a vedere in tale disposizione il fondamento generale dello *ius coercionis* attribuito alle forze di polizia, senza necessità di un'ulteriore specificazione dei casi e dei modi in cui il ricorso all'esecuzione forzata dei provvedimenti o degli ordini di polizia è legittimo (Calesini, 2007, p. 61; Iannuzzi, 2024, p. 106; Perri, Scali, Blanda, 2025, p. 90). L'unica indicazione che si ricava dalla disciplina amministrativa dell'attività di polizia circa le modalità del ricorso all'uso della forza è in definitiva

58. A sostegno di tale tesi, si può rilevare come il legislatore abbia sentito in numerose circostanze la necessità di esplicitare l'autorizzazione all'uso della coazione: si pensi, ad esempio, al potere di scioglimento "forzoso" delle riunioni (art. 24, D.R. 773/1931) o, ancora, ai numerosi casi di accompagnamento "coattivo" previsti sia dalle leggi di pubblica sicurezza che dal c.p.p.

l'obbligo di diffida, che impone alla forza pubblica di intimare l'obbedienza al soggetto destinatario dell'ordine prima di poter procedere all'esecuzione coattiva (Virga, 1954, p. 166; Zanobini, 1958b, p. 296).

La disciplina dell'uso della forza da parte della polizia è nel nostro ordinamento in gran parte demandata ai principi generali del diritto penale, che tuttavia si limita a privare di rilevanza determinati comportamenti che, in quanto lesivi della integrità e libertà personale degli individui, darebbero normalmente luogo a responsabilità penale. In particolare, esso dirime il conflitto tra le norme che conferiscono un certo potere alle forze di polizia, autorizzandole a comprimere i diritti individuali in vista del perseguimento di un interesse pubblico, e le norme che vietano la lesione di tali diritti, sanzionandole come reati (Mezzetti, 2004, p. 120). Il diritto penale offre solo un'autorizzazione implicita all'uso della forza, fissando il principio generale che esclude la punibilità del ricorso "legittimo" alla coercizione, senza tuttavia regolare in modo esplicito e tassativo né i casi né, soprattutto, i modi in cui la forza può essere utilizzata. In altre parole, esso «non fonda ma presuppone – e valuta a fini penali – competenze legalmente attribuite a date categorie di funzionari dall'ordinamento» (Pulitanò, 1994, p. 2). Ciò significa che i parametri di legittimità del ricorso alla forza dovrebbero essere specificati in norme di carattere extrapenale, che regolino l'attività di polizia. In assenza di una disciplina amministrativa dettagliata, tali principi sono stati nel nostro ordinamento costituzionale ricostruiti prevalentemente in via giurisprudenziale, anche sulla base dei principi e degli standard che, parallelamente, si affermavano a livello internazionale. Prima di analizzare le modalità con cui l'uso della forza da parte della polizia è regolato nel diritto interno, è dunque opportuno esaminare gli standard internazionali.

2.5.1. GLI STANDARD INTERNAZIONALI SULL'USO DELLA FORZA

La disciplina dell'uso della forza da parte della polizia è, come accennato, tradizionalmente ricondotta ai principi generali del diritto penale, in particolare alle scriminanti dell'adempimento del dovere, della legittima difesa e dello stato di necessità, codificate nei codici penali o consolidate nella giurisprudenza delle Corti supreme. Dopo il secondo conflitto mondiale hanno tuttavia cominciato ad affermarsi anche standard di livello internazionale, che hanno via via specificato quelli domestici in materia di uso della forza. Elaborati a partire dalle norme pattizie sulla tutela dei diritti umani, in particolare quelle sul diritto alla vita e sul divieto di tortura, e successivamente sistematizzati nella *soft law* internazionale che disciplina la condotta delle forze di polizia, tali principi sono ormai considerati parte del diritto con-

suetudinario e frequentemente richiamati dalla giurisprudenza delle Corti sovranazionali (Casey-Maslen, Connolly, 2017, p. 80; Casey-Maslen, 2021, p. 143).

Nel complesso, la regolazione dei casi e dei modi in cui la polizia può ricorrere all'uso della forza converge ormai nel vincolare l'esercizio della coercizione ai principi di necessità e proporzionalità. In particolare, in base all'articolo 3 del *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, la polizia può ricorrere alla forza solo quando ciò è strettamente necessario a raggiungere un obiettivo legittimo. Analogamente, l'*European Code of Police Ethics* stabilisce, al punto V.37, che la polizia può fare uso della forza «solo quando strettamente necessario e solo nella misura richiesta per conseguire un obiettivo legittimo». Il riferimento al concetto di «stretta necessità» implica che qualsiasi uso della forza da parte delle forze dell'ordine debba essere eccezionale. Dal principio di necessità discende, inoltre, l'obbligo di ricorrere a mezzi non violenti ogniqualvolta ciò sia possibile. Come sancito nel principio 4 dei *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, «nell'esercizio delle proprie funzioni, gli agenti delle forze dell'ordine devono, per quanto possibile, fare ricorso a mezzi non violenti prima di utilizzare la forza o le armi da fuoco. Essi possono usare la forza o le armi da fuoco solo se altri mezzi si rivelano inefficaci o non offrono alcuna prospettiva di raggiungere il risultato perseguito». Ogni uso della forza che non sia strettamente necessario al perseguimento di uno scopo legittimo deve essere considerato una violazione dell'integrità e della dignità della persona e, pertanto, sempre illegittimo e in contrasto con il divieto di tortura o con il diritto alla vita⁵⁹.

59. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato in diverse sentenze che «qualsiasi ricorso alla forza fisica» da parte di un agente delle forze dell'ordine che non sia «strettamente necessario» lede la dignità umana e costituisce, in linea di principio, una violazione del divieto di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti sancito dall'art. 3 CEDU (Corte EDU, *Ribitsch c. Austria*, ricorso n. 18896/9, sentenza del 4 dicembre 1995, par. 38; cfr. Corte EDU, *Bouyid c. Belgio*, ricorso n. 23380/09, sentenza del 28 settembre 2015). L'uso eccessivo della forza è anche degradante quando umilia o lede la personalità della vittima. Il trattamento o la pena «degradanti» sono «volti a suscitare nelle vittime sentimenti di paura, angoscia e inferiorità tali da umiliarle e avvilarle e, possibilmente, spezzarne la resistenza fisica o morale» (Corte EDU, *Keenan c. Regno Unito*, ricorso n. 27229/95, sentenza del 3 aprile 2001, par. III; cfr. Corte EDU, *Raninen c. Finlandia*, ricorso n. 20972/92, sentenza del 16 dicembre 1997, par. 55). L'uso eccessivo della forza è dunque sempre inumano, molto spesso anche degradante, e può costituire tortura quando vi sia una certa intensità e intenzionalità nell'infliggere sofferenza. In linea generale, affinché possa dirsi violato il diritto alla vita, deve essersi verificata una morte. Solo in casi eccezionali, un uso della forza particolarmente intenso che solo per un caso fortuito non conduce alla morte della vittima può essere considerato come una violazione dell'art. 2 CEDU. Un'azione deliberata o sconsiderata, volta o idonea a privare una persona della vita in modo illecito, ma che di fatto non ha prodotto tale

Pure essendo formulati in maniera da lasciare sostanzialmente aperta la lista di obiettivi che legittimano il ricorso alla forza, gli standard internazionali esistenti circoscrivono lo *ius coercionis* riconosciuto alla polizia attraverso il principio di proporzionalità. Tale principio non si limita infatti a determinare il quantitativo di forza che gli agenti sono autorizzati ad utilizzare in rapporto alla resistenza o al pericolo che si tratta di fronteggiare, ma impone di calibrare la forza anche in rapporto all'obiettivo che si tratta di realizzare. Se la necessità può essere visualizzata come una scala, la proporzionalità è una bilancia che determina fino a quale gradino della scala della forza si è autorizzati a salire. L'uso della forza non può superare quel limite, anche se potrebbe altrimenti essere considerato necessario per raggiungere un determinato obiettivo (UN GA, 2014, par. 66). In altre parole, «quando il danno causato dall'uso della forza supera i vantaggi derivanti dal suo impiego (ossia il raggiungimento dell'obiettivo di polizia), l'uso della forza diventa sproporzionato. Ciò può richiedere che l'agente delle forze dell'ordine desista» (UNODC, 2017, p. 18; Casey-Maslen, Connolly, 2017, pp. 92-3). Ad eccezione dei casi in cui la polizia si trovi costretta a respingere un'aggressione violenta (legittima difesa), non tutti gli obiettivi che la polizia persegue legittimano sempre e comunque il ricorso alla coercizione, ma solo la tutela di beni che abbiano un valore comparabile a quello che viene leso dall'intervento coercitivo.

Se i principi di necessità e proporzionalità specificano le situazioni in cui gli operatori possono valutare se ricorrere o meno all'uso della forza, il principio di precauzione riguarda invece il dovere delle amministrazioni di pianificare le operazioni di polizia in modo da minimizzare il rischio di ricorrere alla forza e, conseguentemente, ridurre la possibilità di morte o di lesioni, sia per i membri del pubblico sia per gli stessi agenti (Casey-Maslen, Connolly, 2017, p. 95; UNODC, 2017, p. 19; Casey-Maslen, 2021, pp. 145-6). Come stabilito anche dal principio 5, lett. *b*, dei *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, le forze di polizia hanno l'obbligo di «minimizzare i danni e le lesioni» e di «rispettare e preservare la vita umana». Tale obbligo trae origine dal diritto internazionale dei diritti umani ed è stato sviluppato nella giurisprudenza della Corte EDU a partire dal caso *McCann*⁶⁰, per poi essere ripreso dalla *soft law* degli orga-

esito, può comunque costituire una violazione del diritto alla vita (Casey-Maslen, 2021, p. 26). Tale interpretazione è stata sostenuta anche dalla Corte EDU in numerosi casi (Corte EDU, *Ilhan c. Turchia*, ricorso n. 22277/93, sentenza del 27 giugno 2000; Corte EDU, *Markaratzis c. Grecia*, ricorso n. 50385/99, sentenza del 20 dicembre 2004; Corte EDU, *Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania*, ricorso n. 41720/13, sentenza del 25 giugno 2019).

60. La Corte EDU ha affermato di dover valutare non soltanto la condotta dei singoli

nismi internazionali di tutela dei diritti umani⁶¹. In particolare, il principio di precauzione impone di pianificare i servizi operativi in modo da ridurre il rischio di dover ricorrere all'uso della forza, di formare adeguatamente il personale in modo da minimizzare il ricorso all'uso della forza e, per quel che ci interessa qui, adottare una legislazione adeguata e stabilire delle policy chiare sull'uso della forza e delle armi, che abbiano come criterio orientativo quello della riduzione del danno. Un aspetto quest'ultimo su cui gli standard internazionali insistono molto. Agli Stati non è richiesto solo di stabilire una base legale che *autorizzi* il ricorso all'uso della forza, ma anche di adottare delle linee guida operative che *regolino* il ricorso alla forza in linea con gli standard internazionali esistenti⁶².

agenti di polizia, e dunque la necessità e proporzionalità del ricorso alla forza, ma anche se l'operazione, o l'attività di polizia, fosse stata pianificata in modo da ridurre al minimo i potenziali rischi per gli operatori e per i terzi (Corte EDU, *McCann e altri c. Regno Unito*, ricorso n. 18984/91, sentenza del 27 settembre 1995, par. 150; cfr. Corte EDU, *Bubbins c. Regno Unito*, ricorso n. 50196/99, sentenza del 17 marzo 2005, par. 136).

61. Nelle parole del relatore speciale ONU sulle esecuzioni sommarie, lo «spesso trascurato» principio di precauzione impone che, «al fine di salvare vite umane, tutte le misure possibili devono essere adottate “a monte” per evitare situazioni in cui si ponga la decisione se premere il grilletto, oppure per garantire che, qualora ciò accada, siano stati intrapresi tutti i passi necessari affinché il danno sia contenuto quanto più possibile» (UN GA, 2014, par. 63). Nel suo *General Comment* sul diritto alla vita, lo *Human Rights Committee* delle Nazioni Unite (HRC) ha parimenti sottolineato come gli Stati abbiano l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per prevenire la privazione arbitraria della vita da parte degli agenti di polizia, tra le quali «un'adeguata legislazione che disciplini l'uso della forza letale da parte degli agenti di polizia; procedure concepite per assicurare che le operazioni di polizia siano pianificate in modo coerente con l'esigenza di minimizzare i rischi per la vita umana; l'obbligo di segnalazione, revisione e indagine sugli incidenti letali e su altri episodi che comportino pericolo di vita; nonché la dotazione, alle forze incaricate del controllo delle folle, di strumenti efficaci non letali e di un equipaggiamento protettivo adeguato, così da evitare che debbano ricorrere alla forza letale» (UN HRC, 2019, par. 13). Entrambi i documenti richiamano la giurisprudenza della Corte EDU, e in particolare il caso *McCann*.

62. L'obbligo di adottare e attuare norme e regolamenti sull'uso della forza e delle armi da fuoco da parte degli agenti delle forze dell'ordine è sancito in via generale dal principio 1 dei *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* ed è comunemente inteso come espressione del principio di legalità posto a tutela dei diritti umani (Council of Europe, 2001, p. 55). Le disposizioni in materia non devono tuttavia limitarsi a individuare i casi in cui l'uso della forza è legittimo, ma dovrebbero disciplinarne in dettaglio le modalità, in conformità con i principi di necessità e proporzionalità (UN GA, 2016, par. 75). Su questo punto la Corte EDU ha insistito con particolare fermezza, sottolineando che, quando le norme sull'impiego delle armi risultano eccessivamente generiche, l'intero sistema normativo risulta gravemente carente e lascia gli agenti privi di adeguati riferimenti nello svolgimento dei loro compiti. Affinché sia rispettato il principio di legalità, il quadro normativo e amministrativo deve pertanto definire con chiarezza le circostanze in cui gli operatori delle forze dell'ordine possono fare uso della forza e delle armi da fuoco, alla luce degli stan-

Quello che gli standard internazionali sembrano suggerire è che i principi generali del diritto penale non bastino a regolare adeguatamente l'uso della forza. Anche quando essi sono sufficientemente precisi nell'indicare i casi in cui il ricorso alla forza è legittimo, si limitano a tracciare quelli che potrebbero essere definiti come i "limiti esterni" della forza (Armacost, 2004, p. 534; Martiello, 2019, p. 20). Identificano la soglia minima di tollerabilità giuridica del ricorso alla forza, varcata la quale scatta la responsabilità dell'agente, ma non definiscono quali siano in concreto i modi attraverso i quali la polizia può ricorrere alla coercizione per realizzare i suoi scopi amministrativi. Un'adeguata regolazione della forza di polizia dovrebbe infatti andare oltre la semplice identificazione della soglia di inaccettabilità della coercizione, stabilendo in positivo il comportamento desiderabile. Del resto in qualsiasi professione, in particolare quelle più pericolose, il comportamento appropriato è definito come qualcosa di più del comportamento che mette l'operatore al riparo da responsabilità. Nella misura in cui l'obiettivo della regolazione è ridurre il ricorso alla forza, la normativa non dovrebbe limitarsi a indicare ciò che è consentito, ma anche fornire orientamenti positivi su ciò che gli agenti devono o dovrebbero fare per prevenire o minimizzare tale rischio. Il tema non è, dunque, solo quello della legittimità del ricorso all'uso della forza, e di conseguenza della responsabilità individuale del singolo agente, ma soprattutto quello della riduzione del danno.

In linea con tale approccio, in molti contesti nazionali i modelli di regolazione dell'uso della forza vanno ormai oltre la semplice definizione degli standard costituzionali o penali, prevedendo anche una minuta disciplina amministrativa dell'uso della forza. In alcuni casi la regolazione dell'uso della forza si svolge attraverso l'adozione di vademecum e linee guida operative, che sono in genere considerati avere rilevanza quali standard professionali o norme deontologiche⁶³. Il mancato rispetto degli standard operativi può tuttavia avere conseguenze disciplinari e potrebbe anche essere preso in considerazione nel quadro di un procedimento penale, come un indice di responsabilità per colpa dell'operatore. In altri contesti le regole ammini-

dard internazionali sviluppati in materia, regolando in modo appropriato l'attività di polizia (Corte EDU, *Makaratzis c. Grecia*, par. 58-59; Corte EDU, *Andreou c. Turchia*, ricorso, n. 45653/99, sentenza del 27 ottobre 2010, par. 50; Corte EDU, *Wasilewska e Katucka c. Polonia*, ricorsi n. 28975/04 e 33406/04, sentenza del 23 febbraio 2010, par. 45; Corte EDU, *Ciorcan e altri c. Romania*, ricorsi nn. 29414/09 e 44841/09, sentenza del 27 aprile 2015, par. 107).

63. In molti paesi d'Europa, come ad esempio Francia e Regno Unito, le regole sull'uso della forza sono fissate a livello generale dal codice penale o dai principi di *common law*, ma precisate in linee guida e codici deontologici come il *Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale* o ancora l'*Authorised Professional Practice*, che rappresenta la fonte ufficiale di prassi professionale per l'attività di polizia nel Regno Unito.

strative sull'uso della forza hanno un carattere di maggiore cogenza, come avviene ad esempio negli Stati Uniti o in Germania, dove la normativa extrapenale sull'uso della forza appare particolarmente sviluppata⁶⁴. Quale che sia la soluzione regolativa adottata, l'obiettivo è quello di trasporre i principi di necessità e proporzionalità in una serie di regole e standard operativi che, pur partendo da un richiamo dei principi normativi di base, disciplinano l'uso della forza da parte degli operatori di polizia in maniera più restrittiva di quanto non facciano i principi generali sulla legittima difesa o lo stato di necessità, strutturando in tal modo la loro discrezionalità operativa.

In genere, tali protocolli muovono dall'affermazione di alcuni principi generali, che ribadiscono come il rispetto dei diritti fondamentali e della vita rappresenti il valore primario cui deve ispirarsi l'attività di polizia. Questa enunciazione non ha una funzione meramente retorica, ma serve ad orientare gli operatori nel bilanciamento tra gli interessi in gioco, guidando le loro decisioni operative in relazione alle possibili conseguenze. In particolare, i protocolli contengono un'elencazione dettagliata delle circostanze in cui l'uso della forza è consentito, precisando che l'esigenza di procedere a un fermo o a un arresto, soprattutto nei casi in cui la persona non sia sospettata di reati violenti, non giustifica di per sé il ricorso alle armi o a forme particolarmente intense di coercizione⁶⁵. Essi richiamano tipicamente anche il

64. Negli Stati Uniti, l'adozione di protocolli e regolamenti amministrativi che fissano regole sull'uso della forza più stringenti rispetto agli standard elaborati dalla Corte suprema è una prassi risalente almeno agli anni Settanta (Luna, 2014, p. 2862; Walker, Archinbold, 2020, p. 70) e riflette la tendenza, già segnalata nel paragrafo precedente, verso una crescente regolazione dell'attività amministrativa. Sebbene molti Dipartimenti abbiano a lungo resistito a qualsiasi forma di regolazione (Armacost, 2004; Meyn, 2021), l'adozione di standard più precisi sull'uso della forza è espressamente raccomandata dal Police Executive Research Forum nelle sue *Guiding Principles on the Use of Force* del 2016 ed è stata spesso imposta dal Department of Justice nell'ambito del programma *pattern-or-practice*, che consente di indagare e intentare azioni legali contro i Dipartimenti di polizia che presentino un "modello o prassi" di condotte lesive dei diritti civili all'interno della loro giurisdizione (US DOJ, 2017). In Germania i principi di necessità e proporzionalità sono stati recepiti sia dalla legge federale sulla polizia (*Bundespolizeigesetz*) che nella più dettagliata regolazione amministrativa sull'uso della forza adottata tanto a livello federale (*Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes*), che a livello regionale. In particolare, pur disponendo ciascun Land di una propria normativa specifica applicabile alle rispettive forze di polizia, le diverse discipline locali si sono tuttavia uniformate al modello comune elaborato tra il 1974 e il 1977 dai ministri dell'Interno dei Länder e formalizzato in un progetto di legge di polizia unitaria (*Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes*) (Martiello, 2019, p. 124).

65. Ad esempio, gli standard adottati dal Dipartimento di polizia di Seattle (Seattle Police Department, 2024) individuano 13 diversi fattori che gli agenti devono considerare nel decidere se e come ricorrere alla forza, tra cui la gravità del reato sospettato, il livello di resistenza opposto, l'immediatezza e l'attualità della minaccia, il potenziale

principio dell'uso ragionevole e proporzionato della forza, in passato spesso associato al modello operativo dello *use of force continuum* (Troster, 1990). Questo modello è stato però oggetto di crescenti critiche, in quanto una eccessiva proceduralizzazione del ricorso alla forza può tradursi in una minore capacità di reazione e, di conseguenza, in un aumento dei rischi per gli agenti (Casey-Maslen, Connolly, 2017, p. 91). In realtà, la “scala del confronto” non implica che gli agenti debbano sperimentare progressivamente tutti i mezzi a disposizione, dai meno ai più incisivi; essa presuppone piuttosto che dispongano di diverse opzioni e strumenti, così da poter scegliere la risposta più appropriata alla situazione concreta, con la possibilità di intensificare o ridurre l'uso della forza a seconda delle circostanze (UNODC, 2017, p. 65).

Gli standard operativi disciplinano inoltre la condotta che precede l'eventuale uso della forza, muovendo dal presupposto che anche le decisioni assunte prima dell'incidente critico possono influire sulla dinamica dell'interazione, aumentando la probabilità che si ricorra alla forza. Da questa prospettiva, tali protocolli rappresentano un cambiamento significativo rispetto all'impostazione tradizionale, che tende a valutare gli episodi di uso della forza come il risultato di decisioni assunte in situazioni concitate e in frazioni di secondo (*split-second decisions*). Essi invitano invece a considerare l'incontro tra agenti e cittadini come un processo dinamico, influenzato da una sequenza di scelte e di fattori che si sviluppano in un arco temporale più ampio rispetto al momento in cui l'agente decide di intervenire fisicamente (Walker, Archinbold, 2020, pp. 88). Gli agenti sono pertanto incoraggiati a privilegiare tecniche operative che riducano il rischio di un'escalation violenta dell'interazione, ad esempio evitando approcci eccessivamente aggressivi o l'ostensione immediata delle armi, nonché ad adottare scelte tattiche che consentano di guadagnare tempo e mantenere il controllo della situazione, evitando di trovarsi in condizioni tali da rendere l'uso della forza inevitabile⁶⁶. Infine, le linee guida e gli standard operativi prevedono espressamente

rischio di danno fisico per le persone e la disponibilità di altri strumenti o strategie per gestire la situazione.

66. Approcci eccessivamente “muscolari” nell'interazione con il pubblico tendono, infatti, a provocare un'escalation immediata della situazione, rendendo con ogni probabilità necessario il ricorso alla forza a causa della resistenza che essi stessi generano (Casey-Maslen, Connolly, 2017, p. 89). A conclusioni simili è giunto anche il Department of Justice degli Stati Uniti (US DOJ) nelle proprie indagini sui fatti di Ferguson e, successivamente, sul Dipartimento di polizia di Baltimora (US DOJ, 2015, p. 28; 2016, p. 75). In alcuni casi, i protocolli operativi si spingono fino a identificare specifiche situazioni in cui la mancata obbedienza non deve essere gestita con un ricorso immediato alla forza, come nel caso di condizioni di disturbo mentale, limitazioni fisiche, barriere linguistiche, stati di intossicazione o altri fattori di crisi.

la possibilità di desistenza controllata, in particolare nelle situazioni che rischiano di degenerare in un'escalation sproporzionata rispetto all'obiettivo dell'operazione (UNODC, 2017, p. 70).

2.5.2. IL MODELLO ITALIANO DI REGOLAZIONE DELL'USO DELLA FORZA

Il caso italiano rappresenta un unicum tra le democrazie occidentali, almeno sotto alcuni profili decisivi che ne evidenziano la particolare problematicità. In primo luogo, i parametri penalistici che autorizzano l'uso della forza risultano sensibilmente più ampi rispetto ai principi giuridici comunemente riconosciuti a livello internazionale. In secondo luogo, la regolazione del ricorso alla coercizione da parte delle forze di polizia è interamente rimessa ai principi generali del diritto penale, mancando del tutto una disciplina extrapenale specificamente dedicata all'uso della forza.

Sotto il primo profilo occorre segnalare come in Italia l'uso della forza da parte della polizia sia regolato da una scriminante specifica, che si aggiunge alle cause di giustificazione generali dell'adempimento del dovere, della legittima difesa e dello stato di necessità, previste dagli articoli 51, 52 e 54 del codice penale. In base all'articolo 53 del codice penale, non è, infatti, punibile «il pubblico ufficiale che, al fine di adempiere un dovere del proprio ufficio, fa uso ovvero ordina di far uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica, quando vi è costretto dalla necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'Autorità». Il modello italiano si presenta peraltro come «impuro» (Mezzetti, 1999; 2004, p. 134), dato che accanto alla scriminante specifica prevista in via generale vi sono ulteriori scriminanti previste da leggi speciali che ampliano ulteriormente i margini per il ricorso all'uso della forza da parte della polizia⁶⁷.

Dal punto di vista della politica criminale si è spesso segnalato come l'introduzione di una simile scriminante volesse significare la chiara intenzione

67. L'ultimo comma dell'art. 53 del c.p. stabilisce che il legislatore può individuare i casi in cui l'uso della forza è autorizzato anche indipendentemente dalla necessità di respingere una violenza o vincere una resistenza. In base al diritto vigente, tali casi speciali sono: gli artt. 1, 2 e 3 della legge 4 marzo 1958, n. 100, che autorizzano l'uso delle armi da parte dei militari e degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria in servizio alla frontiera e nelle zone di vigilanza; l'art. 158, comma 3°, D.R. 773/1931, che legittima l'uso delle armi per impedire l'espatrio clandestino; l'art. 41 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (ordinamento penitenziario) e l'art. unico della legge 28 giugno 1977, n. 374, in materia di vigilanza esterna delle carceri; l'art. 14 della legge 22 maggio 1975, n. 152, che ha previsto l'uso delle armi per impedire la commissione di reati specifici, configurando così un caso in cui il bilanciamento tra i valori in gioco è compiuto in astratto dal legislatore.

del legislatore del 1930 di legittimare il ricorso all'uso della forza oltre i limiti tracciati dalle scriminanti generali, consentendo all'agire violento della polizia di superare il limite della proporzione che invece presiede alla legittima difesa e allo stato di necessità (Martiello, 2019, p. 147). In qualche modo, le scriminanti generali sembravano tracciare confini troppo rigorosi all'esercizio della coercizione; confini che il legislatore fascista ha inteso allargare introducendo una sorta di «scriminante passe-partout» che tutelasse «ad oltranza» la forza pubblica, dotandola di strumenti più incisivi ed efficaci per l'attuazione coattiva dei propri obiettivi (Pisa, 1971, p. 141; Mezzetti, 2004, p. 133). Un disegno che si ricava del resto anche dalla parallela supertutela accordata alla pubblica amministrazione attraverso l'inasprimento delle sanzioni per i reati di oltraggio, disobbedienza, resistenza⁶⁸; l'eliminazione della scriminante per la resistenza gli ordini illegittimi dell'autorità⁶⁹; l'introduzione di una garanzia amministrativa volta a subordinare l'azione penale nei confronti degli agenti della forza pubblica a una previa autorizzazione a procedere concessa dal ministro della Giustizia⁷⁰, che evidentemente serviva a coprire le situazioni in cui l'operatore di polizia avesse oltrepassato i già ampi margini dell'articolo 53 del codice penale.

Dal punto di vista tecnico è stata segnalata la difficoltà di ricavare uno spazio concettuale autonomo a tale scriminante, oltre quello già occupato dalle scriminanti generali (Mezzetti, 1999; 2004, p. 131). Se considerata dal lato della necessità di respingere una violenza, la scriminante dell'articolo 53 appare difficilmente distinguibile da quella dell'articolo 52, con l'aggravante che, a differenza di quest'ultima, non richiede esplicitamente un'offesa attuale a un bene giuridico tale da giustificare il ricorso alla forza, né che la risposta sia proporzionata alla minaccia. Se, invece, si considera la necessità di vincere una resistenza per eseguire un ordine o adempiere ad un dovere, non si capisce quale sarebbe lo spazio applicativo specifico dell'articolo 53 rispetto all'articolo 51. Per giustificare la sua stessa esistenza, l'articolo 53 deve, quindi, distanziarsi dai canoni che sorreggono le scriminanti comuni e consentire un margine d'azione più ampio alla forza pubblica, autorizzando il ricorso immediato alla forza tutte le volte in cui l'operatore di polizia si trova nella necessità di rimuovere ostacoli anche solo eventuali all'esercizio della sua potestà (non attualità del pericolo), ed indipendentemente dall'obbligo di contenere la sua azione coercitiva entro margini di proporzionalità, rispetto all'entità del pericolo o dell'ostacolo che si tratta di rimuovere, o

68. Artt. 336, 337 e 341 e la circostanza aggravante di cui all'art. 61, n. 10, c.p.

69. Prevista dal codice Zanardelli agli artt. 192 e 199, poi immediatamente reintrodotta dopo la caduta del fascismo dal D.L.Lgt. 14 settembre 1944, n. 288.

70. Art. 16 c.p.p.

ancora, all'interesse pubblico che si intende realizzare. Gli agenti della forza pubblica non sarebbero in sostanza chiamati ad un uso controllato della forza, ma potrebbero ricorrervi anche solo con finalità deterrenti o di neutralizzazione anticipata del pericolo, in modo da ottenere un'immediata e simultanea deferenza da parte degli individui su cui esercitano la loro autorità.

Come vedremo più in dettaglio nel CAP. 4, la dottrina e la giurisprudenza hanno nel corso del tempo cercato di neutralizzare i tratti più problematici di tale scriminante, interpretandola alla luce dei principi di necessità e proporzionalità che si andavano affermando quali standard costituzionali per l'esercizio della forza pubblica. Nonostante gli sforzi interpretativi, la scriminante rimane aperta a pericolose letture estensive che potrebbero far riemergere la sua intrinseca politicità. In particolare, la letteratura di taglio professionale tende sovente a guardare con preoccupazione al criterio della proporzionalità, accusato di costringere l'operatore di polizia ad una impossibile valutazione *ex ante* della proporzione tra offesa e difesa che lo pone in condizione di strutturale svantaggio tattico rispetto all'eventuale aggressore. L'agente si troverebbe in sostanza a dover attendere prima di poter agire a sua volta, dato che, dovendo ponderare il grado di minaccia o di resistenza a cui è esposto per calibrare l'uso della forza, non potrebbe agire per anticipare il pericolo. A questo punto, si dice polemicamente, tanto vale «fare a meno di portare le armi, poiché [si potrebbe] usarle – per rimanere nel campo delle proporzioni – soltanto in seguito all'uso che ne avessero fatto altri» (Donati, 1950, p. 405). Un recente manuale dedicato agli operatori di polizia insiste ad esempio molto sulla differenza tra articolo 52 e articolo 53, rifiutando le interpretazioni che cercano di riportarlo nell'alveo della legittima difesa. In questo senso, «difesa pubblica e difesa privata divergono: al privato è riconosciuta dallo Stato la legittimità della difesa nel caso estremo, ove costretto dalla necessità di respingere il pericolo attuale di un'offesa ingiusta, mentre lo Stato esercita invece un potere di coazione, espressione del [...] principio di autotutela, prescindendo dall'attualità dell'aggressione e potendo manifestarsi appunto in via preventiva» (Albano, 2024, p. 41). L'articolo 53 concede dunque all'operatore di polizia di agire anticipando il pericolo, senza aspettare che esso divenga attuale e le circostanze del caso presentino quei tratti caratteristici della situazione che legittima la difesa da parte del privato (ivi, p. 69).

L'altro aspetto problematico del modello italiano di regolazione della forza di polizia è, come accennato, l'assenza di qualsiasi disciplina amministrativa che regoli le modalità del ricorso all'uso della coercizione, che in Italia è sostanzialmente lasciata alla giurisprudenza sul principio di proporzionalità. Ma tale giurisprudenza, in una direzione peraltro non del tutto conforme al quadro costituzionale e ai principi sovranazionali in materia,

come vedremo nel CAP. 4, si limita e delinea in astratto i presupposti dell'uso della forza, lasciando alla prassi delle forze di polizia stabilire come l'operatore debba agire nel caso concreto, entro quali limiti e con quali modalità gli sia consentito fare ricorso alla forza per adempiere al suo dovere. La questione non è, infatti, capire solo se l'atto coercitivo sia necessario rispetto alle esigenze di tutela di un interesse pubblico, ma anche e soprattutto se l'azione coercitiva richiesta per soddisfare tali esigenze sia giustificata e proporzionata nel caso specifico. Come visto, gli standard internazionali imporrebbero l'adozione di una regolazione dettagliata delle modalità del ricorso alla forza da parte della polizia. Ma una esplicita disciplina extrapenale relativa all'uso della forza è, come visto in apertura di questo paragrafo, anche richiesta dall'articolo 13 della Costituzione repubblicana, che impone di regolare per legge non solo i *casi* ma anche i *modi* di esercizio dei poteri restrittivi sulla libertà personale concessi all'autorità di pubblica sicurezza (Mezzetti, 2004, p. 147; Romano, 2004, p. 564; Martiello, 2019, p. 241; Tondini, 2019, p. 89; Morelli, 2022, p. 124).

Nel nostro ordinamento l'uso della coercizione è, invece, trattato come una mera questione pratica da lasciare alla discrezionalità tecnica degli organi di polizia. Le tecniche per l'utilizzo delle armi e degli altri strumenti di coazione non sono specificate in un insieme unitario di regole operative che definiscano il corretto impiego della forza. Mancando un corpus normativo unitario, «tale regolamentazione si trova dispersa in numerose circolari, direttive, protocolli di intervento, linee guida, pratiche addestrative ecc., che possono variare da un Corpo di polizia all'altro, e che peraltro non sempre risultano di agevole accesso per coloro che non appartengono alle strutture amministrative interessate» (Martiello, 2019, p. 65)⁷¹.

71. L'unico esempio di esplicita regolazione della forza è rappresentato dalla disciplina sul prelievo coattivo di materiale biologico a fini di prova, prevista dall'art. 224 *bis* c.p.p. Mancano, invece, del tutto disposizioni che definiscano in modo esplicito e dettagliato il comportamento che gli operatori di polizia devono tenere nei casi più comuni di uso della forza, anche quando tale uso possa eventualmente sfociare nell'impiego delle armi. La materia è generalmente rimessa a circolari interne o ai cosiddetti manuali di tecniche operative, tra cui, ad esempio: la circolare del capo della polizia n. 559/A/2/752.M.2.5.M.2.5/2182 del 30 giugno 2008 sull'uso delle armi da fuoco; la circolare del ministero dell'Interno n. 555/OP/305/2001 del 6 febbraio 2001 sull'impiego dello sfollagente e dei lacrimogeni nelle operazioni di ordine pubblico; la circolare P-11/2008 del Comando generale dell'Arma dei carabinieri, recante *Procedimenti d'azione per i militari dell'Arma dei carabinieri nei servizi di istituto*; la circolare n. 1168/483-I-1993 del medesimo Comando generale, intitolata *Interventi operativi nei confronti di soggetti in stato di agitazione psicofisica conseguente a patologie o causata dall'abuso di alcool e/o sostanze stupefacenti*. Questi documenti sono, tra l'altro, esplicitamente richiamati come strumenti di regolazione dell'uso della forza nel sesto rapporto periodico presentato dall'Italia

È dubbio, tuttavia, che i costi di una delega così ampia alla discrezionalità dell'amministrazione possano essere tollerabili in ordinamento costituzionale, anche indipendentemente dall'intervento compensativo della giurisprudenza. Come è stato rilevato da alcuni (Martiello, 2019, p. 241; Tondini, 2019, p. 94; Morelli, 2022, p. 124), l'incertezza dei parametri di legittimità dell'azione coercitiva potrebbe anche essere controproducente per i medesimi operatori di polizia, che sono privati della serenità psicologica necessaria all'uso di poteri così impattanti sui diritti individuali. In questo senso, l'adozione di una esplicita normativa extrapenale, che regoli in maniera più dettagliata i casi e i modi che legittimano il ricorso ai mezzi di coercizione, avrebbe il duplice effetto di meglio tutelare i diritti individuali e precisare le responsabilità professionali degli agenti della forza pubblica.

2.6

Conclusioni

Se è vero che l'idea di una compiuta regolazione del potere amministrativo resta un'aspirazione, ciò è particolarmente vero per quella branca dell'amministrazione statale cui è demandata la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Nel caso della polizia, la precarietà e la fragilità dei tentativi di regolare l'esercizio delle prerogative pubbliche risultano particolarmente evidenti. L'esperienza italiana ne offre un esempio chiaro, mostrando al tempo stesso la scarsa tolleranza della polizia verso sistemi di regolazione troppo rigidi e la reticenza del legislatore a intervenire sulle prerogative degli apparati di sicurezza.

In età repubblicana, la riforma del sistema di norme e di regole che disciplinavano l'attività della polizia non è stata attuata attraverso una consapevole politica legislativa. I testi di pubblica sicurezza e le norme sull'uso della forza sono rimasti pressoché immutati nel loro impianto, venendo accomodati ai principi costituzionali prevalentemente attraverso lo sforzo interpretativo della dottrina e della giurisprudenza. In particolare, i tentativi di limitare e ridefinire una potestà come quella delle forze di polizia, che durante il periodo fascista aveva assunto un carattere esorbitante, si sono sviluppati lungo tre direttrici principali.

allo HRC, ai sensi dell'art. 40 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (UN HRC, 2015, par. 47). Non essendo tali documenti liberamente accessibili, è tuttavia difficile valutare in che modo le forze di polizia regolino in concreto l'uso della forza e se lo facciano in conformità con gli standard costituzionali e internazionali.

- a) Sul piano del fondamento della potestà di polizia, la progressiva adozione di una lettura materiale del concetto di ordine pubblico ha consentito di ridefinire i parametri di legittimità del potere di intervento dell'autorità di pubblica sicurezza. Ciò ha senza dubbio portato a una parziale limitazione dei poteri di polizia, senza tuttavia giungere all'eliminazione dei poteri preventivi nei confronti delle persone considerate socialmente pericolose.
- b) Per quanto riguarda i parametri di esercizio dei poteri di polizia, si è cercato di precisare i presupposti per l'esercizio dei poteri preventivi. Tali tentativi, pur introducendo una maggiore determinatezza normativa, non hanno tuttavia eliminato la tradizionale discrezionalità concessa alle autorità di pubblica sicurezza; cui continuano del resto ad essere concessi ampi poteri di ordinanza.
- c) Infine, sul piano del potere coercitivo, si è cercato di delimitarne l'esercizio attraverso criteri più rigorosi di necessità e proporzionalità. Anche in questo caso, tuttavia, i risultati sono stati solo parziali. I poteri coercitivi riconosciuti alla polizia italiana restano infatti essenzialmente fondati su due disposizioni, l'articolo 5 del D.R. 773/1931 e il 53 del codice penale, risalenti all'epoca fascista, e tuttora privi di una disciplina organica che regoli in modo puntuale le modalità di ricorso alla forza, come invece richiederebbero gli standard costituzionali e internazionali.

La regolazione dell'attività di polizia in Italia non avviene dunque attraverso una precisa definizione normativa dei suoi poteri e delle sue prerogative, ma prevalentemente attraverso il controllo ex post che il potere giudiziario svolge sull'esercizio degli ampi poteri discrezionali lasciati dal legislatore all'autorità di pubblica sicurezza e sulla condotta del personale di polizia. Su potenzialità e limiti del controllo giudiziario ci soffermeremo nei prossimi capitoli; quello che vorremmo sottolineare a conclusione della nostra riflessione sulla regolazione del potere di polizia è che ci pare dubitabile che un modello centrato prevalentemente sul controllo ex post risponda agli standard di uno Stato democratico di diritto. Ciò è particolarmente evidente se si considera la maniera in cui in Italia è regolata la principale e più delicata tra le prerogative attribuite alla polizia, vale a dire il potere di usare la forza. In assenza di una disciplina non solo dei casi, ma anche delle modalità con cui la forza può essere impiegata, qualsivoglia controllo giurisdizionale resta inevitabilmente fragile. Esso finisce per concentrarsi unicamente sulla verifica dell'eventuale eccesso di potere, limitandosi a valutare se la polizia fosse titolare della competenza ad agire, senza poter entrare nel merito della scelta dei mezzi né del modo in cui l'atto è stato concretamente eseguito.

Occorre in definitiva interrogarsi sull'opportunità di abbandonare un modello centrato esclusivamente sul controllo giudiziario in favore di uno che circoscriva la discrezionalità attraverso forme di regolazione ammini-

strativa dei poteri di polizia. Molti autori nutrono ad esempio dubbi sulla possibilità di regolare in modo più preciso il potere di polizia. Una proliferazione di regole rischierebbe, infatti, di accrescere, anziché ridurre, la discrezionalità, poiché la rigidità normativa renderebbe inevitabile la loro disapplicazione in contesti operativi complessi (Pepinsky, 1984, p. 265). In questo senso, la discrezionalità appare come la proverbiale “polvere sotto il tappeto”: ogni tentativo di eliminarla sul piano interpretativo finisce per spostarla su quello esecutivo. I tentativi di limitarla o indirizzarla attraverso protocolli e linee guida più specifici risultano spesso inefficaci, anche perché trascurano il peso della cultura professionale e delle regole non scritte del lavoro di polizia (Goldsmith, 1990, p. 100; Walker, 1993, p. 47). I tentativi di regolazione sono, inoltre, percepiti come un segno di sfiducia nelle capacità professionali degli agenti di valutare autonomamente le situazioni e prendere le decisioni adeguate (Rowe, 2020, p. 99; Turner, Rowe, 2024, p. 7), se non addirittura come una forma di interferenza esterna o di attacco alla categoria (Meyn, 2021, p. 638). Questa percezione alimenta il tipico senso di isolamento dei corpi di polizia e contribuisce a rafforzare un atteggiamento difensivo verso qualsiasi tentativo di definire standard operativi dall'esterno. L'adozione di regole o protocolli più stringenti viene così considerata demoralizzante, perché limita l'iniziativa individuale e rischia di condurre a forme di *de-policing*, con gli agenti che per timore di subire conseguenze negative finiscono per astenersi dall'intervenire, assumendo un atteggiamento passivo nel contrasto alla criminalità.

Tali argomenti vanno presi sul serio, ma bisogna anche essere consapevoli dei rischi dello scetticismo regolativo. In particolare, la polizia può davvero essere considerata una professione nel senso proprio del termine, dotata di standard elevati di competenza tecnica e di autonomia regolativa? La rivendicazione di un ampio margine di discrezionalità tecnica presupporrebbe infatti l'esistenza di un corpo professionale in grado di autoregolarsi, come avviene per altre professioni. Tuttavia, secondo Walker (1993, p. 44), la polizia non è riuscita a consolidarsi come una vera e propria professione. Il livello di formazione e preparazione resta basso, la reputazione sociale limitata e gli standard professionali faticano ad essere definiti in maniera chiara e precisa. In questo contesto, la richiesta di autonomia e di libertà decisionale appare ambivalente: da un lato, essa esprime il desiderio di riconoscimento professionale; dall'altro, rischia di tradursi in una forma di immunità rispetto a controlli e regole esterne. Da questo punto di vista, è interessante notare come le resistenze più forti emergano proprio rispetto all'applicazione rigorosa del principio di proporzionalità. Dal punto di vista operativo, gli agenti lo percepiscono come fonte di uno svantaggio tattico, mentre l'imposizione di obblighi di desistenza controllata è vissuta come un'umiliazione e un tra-

dimento dei doveri d'ufficio. Il rischio in definitiva è che tale scetticismo regolativo finisca per alimentare un approccio più muscolare all'uso della forza, favorendo nella pratica l'affermazione di regole di ingaggio di tipo paramilitare, in cui il ricorso alla forza risulta incentivato più che controllato (Meyn, 2021, pp. 595-6).

Inoltre, guardare all'adozione di regole e protocolli operativi solo come uno strumento di responsabilizzazione degli agenti per la loro cattiva condotta è riduttivo. Gran parte dell'utilità di tali strumenti di regolazione dell'attività di polizia non è, infatti, vista nella possibilità di sanzionare più efficacemente la cattiva condotta. Essi non servono tanto a chiarire cosa gli agenti *non possono* fare, quanto piuttosto di definire cosa essi *dovrebbero* fare, nell'ottica di una riduzione dei danni che derivano dall'azione della polizia. In definitiva, alla polizia è attribuito il potere di arrecare danni ad alcuni per il bene di tutti. Una regolazione efficace dei poteri di polizia significa garantire che «le pratiche di polizia giustifichino i loro costi individuali e sociali» (Harmon, 2012, p. 763). Tali costi possono anche essere perfettamente legali, ma risultare comunque ingiustificati rispetto ai benefici sociali che sono in grado di produrre. Per esempio, molte pratiche di polizia posso essere legittime in astratto, ma controproducenti in pratica poiché impongono una compressione eccessiva dei diritti individuali rispetto ai risultati che producono. O ancora, gran parte degli incidenti di uso della forza, pur essendo legali secondo i parametri di responsabilità penale e civile, sarebbero comunque evitabili con una condotta più appropriata da parte degli agenti. Sotto molti profili, il principio di proporzionalità avrebbe il potenziale per giocare un analogo effetto di riduzione del danno, ma, essendo applicato in maniera solo occasionale e non sempre coerente, esso non può funzionare come strumento di regolazione se non è trasposto in efficaci linee guida operative.

Il controllo sull'esercizio dei poteri di polizia

3.1

Introduzione

La legge non contribuisce solo a definire il quadro normativo entro il quale opera la polizia, ma serve anche come criterio di controllo a posteriori della sua attività. La polizia esercita forme piuttosto penetranti di autocontrollo amministrativo, volte a garantire la legalità dell'esercizio delle proprie funzioni. Attraverso strumenti di autotutela, l'amministrazione può, infatti, annullare gli atti illegittimi o irragionevoli, prevenendo così effetti pregiudizievoli per i cittadini o per l'istituzione. Accanto alla revisione degli atti, i meccanismi interni di disciplina consentono di sanzionare la condotta inappropriata del personale di polizia, soprattutto qualora essa contrasti con i doveri d'ufficio o comprometta la fiducia nell'istituzione. Tali forme di autocontrollo costituiscono una componente essenziale della legalità dell'azione di polizia, ma il loro carattere interno induce spesso a considerarle insufficientemente imparziali e, di conseguenza, inadeguate a garantire che l'operato delle forze dell'ordine rispetti pienamente i diritti individuali. Negli Stati democratici di diritto è al potere giudiziario che è attribuita una preminente funzione di controllo esterno sull'operato delle istituzioni di polizia. Una funzione che può invero esplicarsi in modi diversi.

Gli organi giudiziari esercitano innanzitutto una forma di controllo sull'esercizio dei poteri di polizia, verificandone la legittimità e, se necessario, neutralizzandone gli effetti. In linea di principio, tutti gli atti o i provvedimenti di polizia dovrebbero essere impugnabili innanzi a un giudice¹. In questi casi è l'organizzazione a essere colpita: il giudice, controllando il fondamento e le modalità di esercizio delle prerogative attribuite alla polizia, sanziona gli atti illegittimi privandoli di efficacia. Quando dall'azione amministrativa derivi una ingiusta compressione dei diritti individuali, il pote-

1. Un principio ribadito anche dallo *European Code of Police Ethics* (principio II.8).

re giudiziario può anche sanzionare il personale di polizia, in particolare se il danno discende da una condotta criminosa o da grave imperizia. In tali ipotesi, oltre alla legittimità dell'atto o del provvedimento, viene in rilievo la responsabilità del singolo operatore, colpito in quanto responsabile, penalmente o civilmente, dell'ingiusta lesione di un diritto individuale. Per la forza deterrente delle sanzioni penali e civili, le forme di responsabilizzazione del personale di polizia costituiscono una componente centrale di qualsiasi sistema di controllo sulle forze dell'ordine. Data la sua rilevanza, il tema sarà oggetto di una trattazione specifica (cfr. CAP. 4). In questo capitolo, ci concentreremo, invece, sulle forme di controllo rivolte alle istituzioni di polizia e dirette a verificare la maniera in cui esse esercitano i poteri loro attribuiti.

Il controllo sull'operato delle forze dell'ordine può essere esercitato anche da organismi indipendenti, distinti dai tradizionali poteri dello Stato (UNODC, 2011, p. 9). Negli ultimi decenni, gli organismi internazionali di tutela dei diritti umani hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nella vigilanza sull'azione amministrativa degli Stati. Poiché l'attività di polizia incide sul nucleo essenziale dei diritti garantiti a livello sovranazionale, eventuali violazioni compiute nel corso delle operazioni di polizia possono determinare la responsabilità dello Stato per violazione degli obblighi assunti. La proiezione domestica dei sistemi internazionali di tutela ha inoltre favorito l'istituzione, in molti ordinamenti, di organismi nazionali indipendenti incaricati di monitorare il rispetto dei diritti. In diversi paesi, tali strutture si sono sovrapposte ai meccanismi di supervisione della polizia eventualmente già esistenti, determinando una moltiplicazione di attori coinvolti nel controllo delle forze dell'ordine. Come vedremo, questa pluralità rende più complesso definire con precisione il loro ruolo rispetto ai tradizionali strumenti di controllo giudiziario.

L'attività di tutela dei diritti umani, anche quando assume forme contenziose come nell'attività degli organismi giurisdizionali sovranazionali, ha una funzione più diretta a favorire il cambiamento istituzionale che a sanzionare la condotta illecita di singoli operatori di polizia. Ad essere sanzionati sono gli Stati, cui può essere eventualmente imposto di risarcire le vittime, ma l'obiettivo è soprattutto quello di eliminare i fattori istituzionali o le prassi operative da cui discendono le violazioni. Anche quando prende spunto da singoli episodi di cattiva condotta, il contenzioso sui diritti umani guarda sempre agli aspetti sistemici e organizzativi dell'attività amministrativa, identificando le aree problematiche su cui è necessario intervenire attraverso riforme o revisione delle procedure operative. In qualche modo, l'azione di tutela dei diritti umani è diretta a produrre cambiamento istituzionale, più che ad accertare le responsabilità individuali nei casi di violazione dei diritti. In questo, essa si avvicina molto al ruolo che svolgono

gli organismi di tutela non giurisdizionale dei diritti o di supervisione, la cui funzione è quella di monitorare le prassi amministrative per verificare l'adeguatezza dei livelli di tutela dei diritti ed eventualmente raccomandare le riforme necessarie. In alcuni casi, come vedremo, funzioni sanzionatorie e di monitoraggio possono sovrapporsi nel medesimo organismo.

In Italia, il destinatario di un provvedimento di polizia è tutelato da una pluralità di strumenti diversi. Come regola generale, tutti i provvedimenti di polizia sono ricorribili innanzi al superiore gerarchico o, tramite ricorso straordinario, al presidente della Repubblica. Tale forma di controllo, che consente all'autorità medesima di rivedere i presupposti di legittimità e di merito del provvedimento adottato, non è tuttavia esercitata da un soggetto imparziale e terzo rispetto agli interessi in gioco. Per tale ragione, la Costituzione attribuisce all'autorità giudiziaria un ruolo centrale nel controllo dell'azione amministrativa, stabilendo all'articolo 113 il principio generale che chiunque può agire in giudizio per la tutela dei suoi diritti e interessi legittimi lesi da un provvedimento della pubblica amministrazione e, dunque, anche dell'autorità di pubblica sicurezza.

Come vedremo, la tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti di polizia si articola diversamente a seconda della libertà su cui l'azione della polizia incide, ma il controllo sull'esercizio dei poteri di polizia non è circoscritto al ruolo dell'autorità giudiziaria. In quanto firmataria dei principali trattati internazionali sulla promozione e tutela dei diritti umani, l'Italia è, infatti, soggetta anche al controllo degli organismi incaricati di verificare l'attuazione delle norme pattizie e convenzionali. L'intensità di tale controllo varia in base ai poteri attribuiti a ciascun organismo, ma l'attività di polizia rappresenta certamente uno dei principali ambiti di attenzione. Infine, anche l'Italia ha più di recente istituito organismi indipendenti incaricati di monitorare la tutela dei diritti fondamentali a livello domestico. Sebbene si tratti ancora di organismi con un mandato piuttosto circoscritto, che a differenza di quanto avviene in altre esperienze istituzionali non hanno un mandato generale nel controllo sull'operato delle forze dell'ordine, alcuni di essi hanno progressivamente consolidato il proprio ruolo di garanti dei diritti delle persone interessate dall'azione di polizia.

In questo capitolo analizzeremo in dettaglio le potenzialità e i limiti degli strumenti di controllo sull'esercizio dei poteri di polizia esistenti in Italia, iniziando dal ruolo svolto dall'autorità giudiziaria. Esamineremo poi il contributo offerto dal sistema internazionale e regionale di promozione e tutela dei diritti umani, con particolare attenzione alle potenzialità del controllo giurisdizionale sovranazionale. Infine, presenteremo i diversi organismi indipendenti istituiti a livello nazionale per la tutela dei diritti fondamentali, discutendo il caso italiano anche in una prospettiva comparata.

3.2

Il controllo giudiziario

L'assetto dei poteri di pubblica sicurezza delineato dalla Costituzione attribuisce al potere giudiziario una fondamentale funzione di controllo volta a tutelare le posizioni giuridiche soggettive chiamate in causa nell'ambito dell'esercizio dei poteri di polizia (Giupponi, 2010, p. 79; Ursi, 2022, p. 93). La competenza al controllo sui provvedimenti di polizia è tuttavia distribuita tra organi diversi.

In alcuni casi, la polizia non è dotata di un potere autonomo di comprimere le libertà individuali, che la Costituzione riserva in via ordinaria all'autorità giudiziaria. In tali circostanze, che attengono all'esercizio dei poteri limitativi della libertà personale, di domicilio, di corrispondenza, di stampa, il controllo della magistratura sull'attività di polizia è particolarmente stringente. Nei casi in cui è prevista una riserva di giurisdizione, è, infatti, l'autorità giudiziaria a dover autorizzare l'adozione di misure che incidono sulle libertà individuali, che la polizia può eventualmente essere chiamata ad eseguire. L'iniziativa autonoma della polizia è consentita solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza, che non consentono di attendere l'input dell'autorità giudiziaria. Quest'ultima ha tuttavia l'obbligo di intervenire per convalidare il provvedimento assunto dall'autorità di polizia entro un termine piuttosto stringente, pena la perdita di efficacia dello stesso (Virga, 1954, p. 187; Chiappetti, 1987, p. 129; Giupponi, 2010, p. 80; 2023, p. 1160). Quando, invece, la Costituzione attribuisce alla polizia un potere di iniziativa autonomo, il controllo giurisdizionale è solo eventuale e si esercita in caso di ricorso avverso il provvedimento adottato dall'autorità di pubblica sicurezza. Innanzi all'interesse alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica il diritto individuale degrada tuttavia a «diritto affievolito» o «interesse legittimo» e dunque il controllo sull'attività di polizia è rimesso al giudice amministrativo, non al giudice ordinario (Virga, 1954, p. 200).

Nel nostro ordinamento, gran parte dei poteri più incisivi sulla libertà individuale sono esercitati nella cornice del procedimento penale dalla polizia giudiziaria, che svolge una attività di tipo sussidiario, sostitutivo ed esecutivo dei provvedimenti dell'attività giudiziaria. Il disegno tracciato dall'articolo 109 della Costituzione riflette in gran parte le esigenze garantistiche di tutela dei diritti di libertà, che impongono di assoggettare l'azione della polizia ad uno stringente controllo giurisdizionale (Corso, 1979, p. 84). Ne consegue che il codice di procedura penale vincola l'attività della polizia giudiziaria a criteri di stretta legalità e giurisdizionalità (D'Elia, 2005, p. 610).

La polizia giudiziaria è innanzitutto posta in una condizione di dipendenza funzionale dal pubblico ministero². Ciò implica che essa abbia puntuali obblighi di comunicazione nei suoi confronti e il dovere di attenersi alle sue direttive, pur conservando un limitato margine di autonomia nella conduzione dell'indagine³. Accanto ai poteri di indirizzo, concepiti in larga misura per evitare interferenze politiche e dare attuazione al principio di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'articolo 112 della Costituzione, l'ordinamento attribuisce al pubblico ministero anche una rilevante funzione di controllo di legittimità sui provvedimenti che, in casi di urgenza, possono essere adottati dalla polizia giudiziaria. In situazioni specifiche di necessità e urgenza, la polizia può infatti assumere autonomamente provvedimenti normalmente riservati all'autorità giudiziaria, tra cui il fermo di indiziati, l'arresto in flagranza, le perquisizioni personali e il sequestro del corpo del reato o di cose pertinenti al reato⁴. Tali atti devono essere comunicati al pubblico ministero entro termini particolarmente stringenti e convalidati entro 48 ore dalla loro adozione⁵.

Naturalmente gran parte dell'efficacia di tale sistema di controllo della polizia giudiziaria centrato sulla figura del pubblico ministero dipende da come questi interpreta il suo duplice ruolo di responsabile delle indagini e di garante della legittimità degli atti eventualmente assunti autonomamente dalla polizia. Il pubblico ministero è, infatti, collocato nella scomoda po-

2. Art. 327 c.p.p.

3. Gli artt. 347 e 357 c.p.p. impongono alla polizia giudiziaria di trasmettere senza ritardo al pubblico ministero la notizia di reato e di mettergli a disposizione tutta la documentazione concernente le attività d'indagine. La polizia giudiziaria deve inoltre attenersi alle direttive del pubblico ministero ed eseguire gli atti da questi delegati (art. 348, comma 3°, c.p.p.). Anche dopo la comunicazione della notizia di reato, la polizia giudiziaria conserva, tuttavia, la facoltà di procedere di propria iniziativa all'acquisizione di «ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto e all'individuazione del colpevole» (art. 348 c.p.p.).

4. Cfr. in particolare gli artt. 352, 354, 380, 381 e 384 c.p.p.

5. Nel caso di perquisizioni e sequestri eseguiti d'iniziativa, la polizia giudiziaria deve trasmettere immediatamente il verbale al pubblico ministero, il quale procede alla convalida con decreto (artt. 352, comma 4°, e 355 c.p.p.). Per i provvedimenti più incisivi sulla libertà personale, quali fermo e arresto, la polizia giudiziaria deve dare immediata comunicazione al pubblico ministero (art. 386, comma 1°, c.p.p.); mettere l'arrestato o il fermato a disposizione del pubblico ministero entro 24 ore, trasmettendo il relativo verbale (art. 386, comma 3°, c.p.p.); condurre l'arrestato o il fermato nella casa circondariale o mandamentale del luogo in cui l'arresto o il fermo è stato eseguito (art. 386, comma 4°, c.p.p.). La convalida dell'arresto o del fermo è richiesta dal pubblico ministero al giudice per le indagini preliminari (art. 390 c.p.p.). In questi casi la polizia giudiziaria deve inoltre: consegnare all'arrestato o al fermato una comunicazione scritta dei diritti, redatta in linguaggio chiaro e comprensibile (art. 386, comma 1°, c.p.p.); avvisare un familiare o una persona indicata dall'interessato, con il consenso dell'arrestato o del fermato (art. 387 c.p.p.).

sizione di dover decidere se ratificare le azioni intraprese dalla polizia o sconfessarle, con il rischio di incrinare i rapporti di collaborazione ed esporsi alle critiche dell'opinione pubblica, presentandosi come un ostacolo all'efficace contrasto del crimine (Corso, 1979, p. 11). Per ovviare a tale problema, il sistema prevede che le misure più incisive sulla libertà personale, come il fermo e l'arresto, siano autorizzate o convalidate dal giudice e non dal pubblico ministero⁶; mentre in altri casi il potere di iniziativa è, invece, rimesso esclusivamente al pubblico ministero, che richiede l'adozione della misura o del provvedimento al giudice competente⁷. Un'ulteriore garanzia è, infine, rappresentata dalla inutilizzabilità degli elementi raccolti in violazione delle norme su intercettazioni e interrogatori⁸. Tale regola di "esclusione", oltre a tutelare i principi del giusto processo, è comunemente considerata un efficace disincentivo rispetto al ricorso a strategie investigative più problematiche, se non apertamente violente (Dixon, 1992; Ma, 1999).

Come sappiamo, la polizia italiana gode di numerose prerogative autonome nell'area dell'ordine pubblico e della sicurezza, prerogative che vengono esercitate tipicamente al di fuori della cornice del procedimento penale e dei relativi poteri di indirizzo e controllo attribuiti all'autorità giudiziaria. L'incisività dei poteri preventivi concessi all'autorità di pubblica sicurezza ha tuttavia imposto un sistema rafforzato di tutele giurisdizionali. In tutti i casi in cui l'adozione di un provvedimento da parte dell'autorità di pubblica sicurezza incide sulla libertà personale, o su altre libertà protette da riserva di giurisdizione, è, infatti, necessario un provvedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Questo è ad esempio il caso delle misure di prevenzione personali più afflittive, come la sorveglianza speciale di polizia, che è sempre adottata dall'autorità giudiziaria anche quando la proposta venga dall'autorità di pubblica sicurezza⁹. Come illustrato nel CAP. 2, le misure preventive personali possono anche essere accompagnate da ulteriori prescrizioni cui il soggetto colpito dal provvedimento deve attenersi. Prescrizioni che per il loro impatto sulla libertà personale del soggetto che le

6. Come accennato, infatti, la convalida dell'arresto o del fermo è chiesta dal pubblico ministero al giudice per le indagini preliminari (art. 390 c.p.p.).

7. È il caso, ad esempio, delle intercettazioni (art. 267 c.p.p.), delle misure cautelari personali (artt. 279 e 291 c.p.p.), del prelievo coattivo di materiale biologico da persone viventi (art. 359 *bis*, comma 1°, c.p.p.) e dell'accompagnamento coattivo per procedere a interrogatorio o confronto (art. 376 c.p.p.). In taluni casi di urgenza, al pubblico ministero è concesso di agire per decreto, che deve comunque essere convalidato dal giudice per le indagini preliminari entro 48 ore.

8. Artt. 267, comma 3°, 271, 350, commi 6° e 7° c.p.p.

9. Artt. 5 e 6, D.Lgs. 159/2011.

subisce necessitano anch'esse di una specifica convalida da parte dell'autorità giudiziaria¹⁰.

Naturalmente è lecito interrogarsi sulla qualità del controllo giurisdizionale nel caso dei poteri preventivi, in particolare a causa della discrezionalità concessa all'autorità nell'identificare i soggetti socialmente pericolosi. In tutti i casi in cui è consentita l'adozione di provvedimenti afflittivi in ragione della supposta pericolosità di qualcuno, indipendentemente che la competenza sia dell'autorità di pubblica sicurezza o dell'autorità giudiziaria, si pone, infatti, un problema di carenza di controllabilità dei presupposti che giustificano la misura. Un problema particolarmente evidente nel caso delle misure di prevenzione, la cui storia è contrassegnata dal faticoso tentativo di precisarne i presupposti. Come abbiamo illustrato nel CAP. 2, è dubitabile che il tentativo di ancorare le fattispecie di pericolosità a elementi fattuali o comportamentali concreti valga a consentire un adeguato sindacato giurisdizionale sull'adozione di tali misure, oltre che a garantire un effettivo diritto di difesa. Gli elementi di cui è necessario dare evidenza per giustificare l'adozione della misura non rappresentano, infatti, la prova di condotte penalmente rilevanti, che non è del resto necessaria¹¹, bensì indici presuntivi di pericolosità la cui valutazione rimane interamente affidata all'apprezzamento dell'autorità che dispone la misura. La conseguenza è quella di giungere al paradosso di richiedere di documentare «comportamenti» o «episodi di vita dell'interessato» che «oggettivamente» rivelino una «apprezzabile probabilità di condotte penalmente rilevanti»¹². Parlare di oggettività di un giudizio probabilistico è una contraddizione in termini che maschera l'incapacità del sindacato giurisdizionale di esercitare un controllo sull'esercizio di un potere, come quello di prevenzione, che resta ampiamente discrezionale. Il giudice tenderà, infatti, a limitarsi a valutare l'adeguatezza delle misure

10. La convalida si svolge secondo una procedura disciplinata dall'art. 6, comma 3°, legge 13 dicembre 1989, n. 401 che prevede la comunicazione delle prescrizioni adottate al procuratore della Repubblica e la richiesta di convalida presentata da quest'ultimo al giudice per le indagini preliminari.

11. Secondo il Consiglio di Stato, nei procedimenti di prevenzione «la prognosi di pericolosità sociale può fondarsi su concreti elementi di fatto, desumibili anche da denunce riportate, a prescindere dal fatto che per le stesse siano intervenute pronunce giudiziali, così come la valutazione dell'attitudine del soggetto a commettere reati può fondarsi, sempre sulla scorta di oggettivi elementi di fatto, anche su condotte irrilevanti sotto il profilo penale» (Consiglio di Stato, sez. I, n. 3886/2012). Similmente, per la Cassazione in tali procedimenti «è legittimo avvalersi di elementi di prova e/o indiziari tratti da procedimenti penali, benché non ancora conclusi e nel caso di processi definiti con sentenza irrevocabile, anche una sentenza di assoluzione, pur irrevocabile non comporta automatica esclusione della pericolosità sociale» (Cassazione penale n. 6636/2016).

12. Sono le parole usate in TAR Lombardia, n. 432/2014 e TAR Campania, n. 775/2019.

proposte o adottate solo sotto «il profilo dell'abnormità dell'iter logico, della macroscopica illogicità, dell'incongruenza della motivazione del travisamento della realtà fattuale» (Ursi, 2022, p. 274; 2023, p. 492).

Al di fuori dei casi in cui è previsto un controllo giurisdizionale nel merito, tutte le misure o i provvedimenti in materia di ordine e sicurezza pubblica assunti autonomamente dall'autorità di pubblica sicurezza sono ricorribili tanto per via gerarchica, che innanzi al giudice amministrativo¹³. In tali casi, la tutela garantita al privato è quella generale di legittimità, che si esercita attraverso l'azione di annullamento, forma tipica di controllo sui provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza. Poiché su tali atti sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, questi è competente anche a conoscere delle domande risarcitorie per la lesione di diritti soggettivi eventualmente derivante dal provvedimento impugnato.

La tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti di polizia risente tuttavia del carattere necessariamente circoscritto del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo, tradizionalmente limitato alla sola verifica di legittimità e ragionevolezza dell'azione amministrativa. Tale concezione minimalista del sindacato giurisdizionale sull'azione amministrativa è considerata un portato del principio di separazione dei poteri e riflette l'idea che il potere giudiziario non debba ingerirsi nell'attività di tutela dell'interesse pubblico affidata al potere esecutivo (Mannori, Sordi, 2001; Cassese, 2010). Come illustrato nel CAP. 2, l'idea che esista una sfera di discrezionalità dell'azione amministrativa sottratta al controllo giurisdizionale è stata progressivamente circoscritta dallo sviluppo del principio di proporzionalità, in particolare in relazione alla protezione dei diritti fondamentali. Le potenzialità del test di proporzionalità quale strumento di controllo e limitazione dei poteri preventivi attribuiti all'autorità di pubblica sicurezza restano tuttavia ancora limitate.

Sebbene alcuni segnalino come in materia di diritti fondamentali il test di proporzionalità cominci ad essere applicato in maniera sempre più rigorosa, con una attenzione crescente ai passaggi che impongono di valu-

13. Ai sensi dell'art. 6, R.D. 773/1931, tutti i provvedimenti di polizia che non siano ancora definitivi sono ricorribili gerarchicamente, chiedendone la revisione a questore, prefetto o ministro degli Interni a seconda dall'autorità che ha adottato il provvedimento. Contro i provvedimenti definitivi può, invece, essere proposto ricorso straordinario al presidente della Repubblica entro 120 giorni dall'adozione dell'atto (Iannuzzi, 2024, p. 117; Perri, Scali, Blanda, 2025, p. 125). Per effetto dell'art. 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, il ricorso gerarchico non è più una tappa obbligata prima di poter proporre ricorso giurisdizionale, sicché il soggetto interessato ha a disposizione due strumenti distinti per la tutela dei suoi interessi legittimi.

tare in concreto anche la necessità e proporzionalità in senso stretto delle misure adottate (Cane, 2016, p. 255; Young, De Búrca, 2017, p. 141), negli ordinamenti in cui le Corti mostrano ancora una particolare deferenza verso l'amministrazione, esso si riduce sovente a un controllo di ragionevolezza, limitato alla sola verifica dell'idoneità della misura adottata (Martinico, Simoncini, 2017, p. 223). Inoltre, le spinte in direzione di un'applicazione più rigorosa e penetrante del test di proporzionalità sono state interpretate come una pericolosa «giudizializzazione della governance amministrativa» (*judicialization of administrative governance*) (Ginsburg, 2008), che spinge le corti ad assumere un ruolo sempre più centrale nella regolazione dell'azione amministrativa. Le critiche si concentrano sul rischio di sconfinamento giudiziario in ambiti considerati politicamente sensibili e sull'impatto che ciò può avere sulla tenuta della separazione dei poteri.

Nello specifico del caso italiano, occorre poi segnalare come il test di proporzionalità si sia affacciato solo lentamente nella dottrina e nella giurisprudenza, anche se si ritiene che le riflessioni teoriche sull'eccesso di potere o in relazione al principio di ragionevolezza come criterio guida dell'azione amministrativa muovessero tutto sommato nella direzione dello sviluppo di nozioni equivalenti a quella di proporzionalità (Sandulli, 1998, p. 166; Albanese, 2016, p. 700; Martinico, Simoncini, 2017, p. 224; de Nitto, 2023, p. 11; Galetta, 2023, p. 1052). Dato l'impatto sui diritti individuali che ha l'azione della polizia, sarebbe stato legittimo aspettarsi che il principio di proporzionalità, che proprio nella sfera del diritto di polizia aveva visto la sua nascita, trovasse maggiori sviluppi sul terreno del controllo sull'esercizio dei poteri di pubblica sicurezza. Seppure ancora timidamente, nel dopoguerra la dottrina cominciava del resto a chiedere una certa "misura" nell'esercizio della potestà di polizia. Così, ad esempio, Virga sottolineava che «la discrezionalità non equivale affatto ad insindacabilità in linea di legittimità e tantomeno ad insindacabilità assoluta» (Virga, 1954, p. 201). Posto l'ampio margine riconosciuto all'autorità di pubblica sicurezza nel valutare se e come intervenire in una situazione di pericolo, la compressione dei diritti individuali prodotta dall'intervento della polizia non dovrebbe spingersi fino allo svuotamento del diritto medesimo e, nella scelta del mezzo da impiegare, la scelta dovrebbe ricadere su quello che «arrecava il minore pregiudizio sia alla collettività che al singolo» (ivi, pp. 55-60).

Si tratta, tuttavia, di formulazioni ancora incerte del principio di proporzionalità, che ad esempio nella trattatistica più recente viene solo fuggacemente menzionato come correlato della discrezionalità concessa all'autorità di pubblica sicurezza (Ursi, 2022, p. 91), se non del tutto taciuto (Perri, Scali, Blanda, 2025, p. 84; Iannuzzi, 2024, pp. 51-5). È solo più di recente, grazie in particolare all'influenza del diritto dell'Unione europea e della giuri-

sprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che il principio di proporzionalità comincia ad essere riconosciuto esplicitamente dalla dottrina e dalla giurisprudenza quale principio generale dell'azione amministrativa distinto dalla figura dell'eccesso di potere e della ragionevolezza (Martinico, Simoncini, 2017, pp. 232-4; Galetta, 2023, p. 1052)¹⁴. Se è forse eccessivo sostenere che il principio fosse del tutto sconosciuto, come tale, alla tradizione giuridica nazionale, non si può tuttavia negare «la difficoltà e la lentezza» con cui il diritto e la giurisprudenza amministrativa italiani si sono appropriati del principio di proporzionalità e hanno iniziato ad applicarlo compiutamente, secondo le modalità sviluppate in altri ordinamenti (Albanese, 2016, p. 699).

Nella giurisprudenza amministrativa italiana è ancora frequente l'affermazione della sostanziale coincidenza tra ragionevolezza e proporzionalità, talvolta considerate parametri sovrapponibili all'eccesso di potere (Cognetti, 2011, p. 168; Martinico, Simoncini, 2017, p. 224; Galetta, 2023, p. 1055). Tuttavia, la proporzionalità non si esaurisce nella verifica di illogicità o contraddittorietà dell'azione amministrativa. Mentre il giudizio di ragionevolezza valuta per lo più in astratto l'idoneità della misura rispetto allo scopo, la proporzionalità consente una valutazione in concreto dell'impatto sui diritti individuali, introducendo un bilanciamento effettivo tra interesse pubblico e libertà coinvolte (Martinico, Simoncini, 2017, p. 224). La ragionevolezza è un parametro più generico, fondato su valutazioni di valore, mentre la proporzionalità ha una dimensione "quantitativa" che richiede una misurazione dell'intensità del potere esercitato e dei sacrifici imposti ai diritti. Proprio la confusione tra i due giudizi ha ostacolato l'affermazione del vero test di proporzionalità nella giurisprudenza: i giudici prestano poca attenzione alla dimensione procedurale e all'effettivo bilanciamento degli interessi, limitandosi spesso alla sola verifica di idoneità della misura (Albanese, 2016, p. 704; Galetta, 2023, p. 1055).

Ne deriva che il controllo giurisdizionale sull'esercizio dei poteri di polizia resta in Italia confinato alla fase iniziale del test di proporzionalità,

14. La giurisprudenza amministrativa italiana ha progressivamente consolidato il riferimento al principio di proporzionalità, richiamando il diritto dell'Unione. A partire da Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1885/2000, e poi con le decisioni Consiglio di Stato, sez. V, n. 2087/2006; Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1736/2007; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 965/2015, il principio ha cominciato ad essere utilizzato come parametro per valutare la correttezza dell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi in gioco. Normativamente, il fondamento deriva dal nuovo art. 117 della Costituzione, che impone il rispetto dei principi del diritto comunitario, e dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, che integra tali principi nell'azione amministrativa. Numerose norme da allora fanno esplicito riferimento al principio di proporzionalità (Galetta, 2023, p. 1052).

senza affrontare in modo compiuto le dimensioni della necessità e della proporzionalità in senso stretto, cioè il rapporto tra beneficio pubblico e sacrificio dei diritti. Questa impostazione, insieme alla tradizionale deferenza verso la discrezionalità amministrativa, riduce fortemente la capacità del giudice amministrativo di incidere sulle scelte sostanziali dell'amministrazione. Rimangono così largamente inesplorate le potenzialità del test come strumento di controllo effettivo dell'attività di polizia, capace di valutare e comparare gli interessi in gioco e di scrutinare in modo penetrante l'adequatezza e la ragionevolezza dei mezzi adottati. In presenza di esigenze di ordine e sicurezza pubblica, questa tendenza si accentua. Il giudice amministrativo tende talvolta ad autolimitare i propri poteri, con l'effetto di rendere la tutela giurisdizionale prevista dall'ordinamento poco effettiva o addirittura meramente formale. In questo modo, l'ordine pubblico diventa spesso il pretesto per comprimere il controllo sulla discrezionalità amministrativa, quando non per escluderne del tutto la sindacabilità (Rota, 2018, p. 296).

3.3

Polizia e diritti umani: il ruolo delle Nazioni Unite

In apertura del capitolo abbiamo anticipato come il controllo sulle forze di polizia sia esercitato non solo dai tradizionali poteri dello Stato, ma anche da organismi indipendenti di derivazione sovranazionale. Dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, infatti, la crescente centralità dei diritti umani nel dibattito pubblico internazionale ha coinvolto anche il funzionamento e l'organizzazione delle forze dell'ordine nazionali e la polizia è divenuta un rilevante ambito di sviluppo della governance sovranazionale in materia di diritti umani (Bayley, 2014). A questo movimento vanno ricondotti non solo l'intensa produzione di documenti di *soft law* internazionale, che hanno definito standard sostanziali di legalità dell'azione di polizia (cfr. CAP. 2), ma anche la funzione rivestita dagli organismi sovranazionali di tutela e monitoraggio dei diritti umani. Negli ambiti di loro competenza, infatti, tali organismi svolgono un ruolo di controllo indiretto sull'organizzazione e il funzionamento delle polizie nazionali, nel quadro del più ampio mandato di vigilanza della conformità delle legislazioni e dell'azione amministrativa degli Stati al diritto internazionale dei diritti umani.

La promozione sovranazionale dei diritti umani prende forma in un sistema multilivello che, al suo apice, ha gli organismi sui diritti umani di origine pattizia istituiti in seno alle Nazioni Unite. Esso si declina poi in strumenti e meccanismi regionali che si integrano all'interno del più ampio contesto istituzionale internazionale (cfr. PAR. 3.4). Anche quando assume

forme contenziose paragiurisdizionali, la funzione di tali organismi tende sempre a promuovere l'apprendimento e il cambiamento istituzionale, piuttosto che ad accertare responsabilità individuali e sanzionare le violazioni dei diritti fondamentali dei singoli. Coerentemente con la loro natura non giurisdizionale, infatti, gli organismi dei diritti umani stimolano il confronto con le autorità nazionali al fine di offrire agli Stati un'assistenza effettiva nella piena attuazione degli obblighi derivanti dai trattati. Il loro mandato si concentra dunque sul monitoraggio, la reportistica e la cooperazione tecnica con gli Stati, volta a favorire l'implementazione interna dei diritti umani internazionalmente riconosciuti e l'adozione di riforme legislative e prassi amministrative coerenti con gli standard sovranazionali. Anche quando prende spunto da singoli episodi di cattiva condotta, come nel caso dei reclami individuali, l'attenzione degli organismi si concentra dunque sulle problematiche strutturali dell'attività di polizia, identificando gli istituti o le aree critiche su cui è necessario un intervento correttivo dello Stato. Essi, inoltre, possono svolgere un ruolo rilevante nella promozione del dibattito pubblico interno sullo stato dei diritti umani in un dato contesto nazionale e nel sostegno alle organizzazioni della società civile impegnate nella promozione dei diritti e delle libertà fondamentali.

3.3.1. I *TREATY BODIES*

I cosiddetti *treaty bodies* (o comitati) sono gruppi di esperti indipendenti istituiti in seno alle Nazioni Unite, con l'incarico di monitorare l'implementazione delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani da parte degli Stati contraenti. Essi costituiscono il principale strumento sovranazionale di attuazione interna degli obblighi dei trattati sui diritti umani (Keller, Ulfstein, 2012), vincolando gli Stati a «un dialogo rigoroso ma costruttivo sullo stato di attuazione» interna degli obblighi pattizi (UN OHCHR, 2012, p. 2). Ciascun trattato sui diritti umani istituisce un comitato che supporta e monitora gli Stati contraenti nell'implementazione dei diritti individuali in esso riconosciuti. Sebbene non esista un comitato *ad hoc* in materia di controllo sulle forze dell'ordine, diversi *treaty bodies* hanno competenza su questioni direttamente afferenti all'attività e all'esercizio dei poteri coercitivi da parte della polizia¹⁵. Tra questi rientra il Subcommittee on Prevention of

15. I *treaty bodies* più rilevanti rispetto alla condotta delle forze dell'ordine sono: il Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), operativo sin dal 1969 nella verifica dell'attuazione della Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; lo Human Rights Committee (HRC), istituito nel 1976, per garantire l'applicazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici; il Committee

Torture (SPT) delle Nazioni Unite, le cui specificità giustificano una trattazione separata (cfr. PAR. 3.3.2).

Tra le diverse funzioni attribuite ai comitati, due sono quelle, in particolare, rilevanti rispetto al controllo sulle forze dell'ordine e alla responsabilizzazione del personale di polizia. La prima è l'esame dei rapporti periodici obbligatori da parte degli Stati contraenti. La seconda è la competenza a decidere i reclami individuali (*individual complaints*) sulle violazioni dei diritti umani.

L'esame dei rapporti nazionali costituisce la funzione più risalente dei comitati (UN OHCHR, 2012, pp. 21-2). Ogni trattato richiede allo Stato contraente un rapporto iniziale di carattere onnicomprensivo sullo stato di attuazione delle disposizioni convenzionali, che deve essere presentato entro uno o due anni dall'adesione. A questo fanno seguito i cosiddetti rapporti periodici, la cui cadenza è prevista ogni quattro o cinque anni, il cui scopo è di aggiornare l'organismo circa le misure adottate dallo Stato per dare effettiva attuazione alle previsioni del trattato, nonché degli eventuali ostacoli e delle problematiche riscontrati. L'elevato numero di Stati contraenti ha determinato, nel corso degli anni, un notevole allungamento dei tempi necessari per l'esame da parte dei comitati (ivi, p. 25). Il crescente numero di rapporti da esaminare costituisce quindi un primo limite all'effettività del complessivo sistema di monitoraggio, da cui deriva il paradosso per cui più gli Stati sono sollecitati nell'adempiere ai loro obblighi, più aumenta l'arretrato dei comitati (Kälin, 2012, p. 18).

Sotto il profilo procedurale, l'invio del rapporto innesca un dialogo tra il comitato e lo Stato, rafforzato dalla prassi di invitare una delegazione di quest'ultimo alla sessione di discussione del rapporto, per mettere le autorità nazionali nelle condizioni di contribuire ai lavori con informazioni aggiuntive e chiarimenti. Nel rispetto della natura non giurisdizionale dei *treaty bodies*, la logica è di stimolare il confronto tra il Comitato e lo Stato con l'obiettivo di offrire a quest'ultimo un'assistenza effettiva nella piena attuazione dei vincoli convenzionali. Rispetto alle violazioni dei diritti umani da parte delle forze dell'ordine, particolare rilievo assume la possibilità, oggi riconosciuta alla maggior parte dei comitati, di ricevere informazioni e ascoltare in apposite audizioni soggetti terzi, quali organizzazioni della società civile, esperti, organismi di tutela interni. Si tratta di una facoltà rilevante

on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), creato nel 1985, in forza del Patto internazionale sui diritti economici e sociali; il Committee against Torture (CAT) del 1987, che monitora l'implementazione della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; il Committee on Enforced Disappearances (CED), istituito nel 2011, a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata.

per correggere la rappresentazione spesso «autocelebrativa» e formalistica fornita dagli Stati (Rodley, 2013, pp. 627-8). La procedura si conclude con l'adozione delle osservazioni conclusive del Comitato, in cui questo, oltre a riconoscere gli eventuali progressi compiuti dallo Stato nella tutela dei diritti umani, esprime le proprie preoccupazioni rispetto alle carenze sistemiche o a specifiche criticità dell'ordinamento nazionale e individua le misure per dare attuazione agli obblighi convenzionali (UN OHCHR, 2012). Al termine dell'esame, il documento è reso pubblico e lo Stato è tenuto a renderlo fruibile al pubblico così da stimolare il dibattito interno sui problemi rilevati e sulle misure indicate per affrontarli.

Nelle revisioni periodiche dedicate all'Italia, alcuni comitati hanno di recente sollevato preoccupazioni in tema di cattiva condotta di polizia e tutela dei diritti fondamentali delle vittime. L'HRC, per esempio, ha espresso preoccupazione per le frequenti segnalazioni di uso eccessivo della forza da parte della polizia e per l'impunità che ne deriva, aggravata, in particolare, dal requisito della querela ai fini della procedibilità di reati come le lesioni personali (UN HRC, 2017, par. 20). Il Comitato ha quindi sollecitato l'Italia ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire abusi e maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine, tra cui il potenziamento della formazione sui diritti umani, l'introduzione di un codice di condotta e di un sistema di identificazione individuale degli agenti, nonché riforme volte ad assicurare che i casi di uso eccessivo della forza siano indagati anche senza denuncia, garantendo l'individuazione dei responsabili e un adeguato risarcimento alle vittime (ivi, par. 21). Lo stesso anno, il CAT aveva manifestato preoccupazione per l'alto numero di persone rimaste ferite in contesti di ordine pubblico e la scarsa trasparenza delle indagini per uso eccessivo della forza, dovuta anche alle criticità insite nella normativa italiana in materia (UN CAT, 2017, par. 38). Anche in questo caso, le raccomandazioni insistevano su riforme volte a garantire indagini tempestive e imparziali, la persecuzione dei responsabili e un'adeguata tutela delle vittime; una formazione sistematica degli agenti sull'uso proporzionato della forza; la piena identificabilità degli agenti durante il servizio; la trasmissione di dati dettagliati su denunce, indagini e procedimenti relativi a casi di cattiva condotta (ivi, par. 39)¹⁶. Un insieme di raccomandazioni cui, dal 2017 a oggi, l'Italia non ha dato seguito.

16. Nella stessa direzione si è più di recente espresso anche il CERD, che ha chiesto all'Italia di garantire indagini effettive sugli episodi di profilazione razziale, maltrattamenti e uso eccessivo della forza contro migranti e minoranze, nonché garanzie di effettiva persecuzione degli agenti responsabili, oltre a una formazione capillare e conforme agli standard internazionali degli operatori di polizia (UN CERD, 2023, par. 34-35).

L'altra funzione dei comitati rilevante ai fini dell'analisi è la competenza a ricevere reclami individuali (*individual complaints*) su presunte violazioni dei diritti umani¹⁷. L'attribuzione di tale competenza ha portato alcuni a parlare di una funzione «quasi-giudiziale» dei comitati, laddove questi possono, in caso di riscontro positivo, individuare le misure necessarie per riparare alla violazione (Rodley, 2013, p. 635). Se è vero che si tratta della funzione che più si avvicina a quella tradizionalmente svolta dalle autorità giurisdizionali, le analogie si fermano qui. I comitati, infatti, non sono investiti di una vera e propria cognizione sul caso, ma ricevono semplici segnalazioni; i loro membri non rivestono la qualità di giudici e la procedura non solo si svolge a porte chiuse e in forma scritta, ma si conclude con un mero parere (*view*) che viene trasmesso al reclamante e allo Stato coinvolto (Ulfstein, 2012, p. 74; Zanghì, 2006, pp. 119-20).

A condizione che lo Stato abbia accettato la competenza, chiunque ritenga di aver subito una violazione dei diritti riconosciuti dal trattato può inviare un reclamo al comitato competente. La presentazione del reclamo è un atto personale, che solo in casi eccezionali può essere realizzato da un terzo (ivi, p. 108). I reclami possono essere, infatti, inviati da terzi solo con il consenso scritto dell'interessato, a meno che la persona non si trovi in condizione tali da non poterlo esprimere (UN OHCHR, 2013, p. 4). La possibilità di reclami presentati da terzi, quali i parenti della vittima o le organizzazioni della società civile, rappresenta senz'altro un'opzione rilevante nei casi di violazioni dei diritti fondamentali da parte delle forze dell'ordine. Basti pensare, per esempio, alle ipotesi di custodia di polizia o, più in generale, in cui la persona sia in stato di detenzione e privata di contatti con l'esterno; o ancora, alle persone appartenenti a gruppi razzializzati e socialmente vulnerabili, statisticamente più esposti alla cattiva condotta di polizia e che difficilmente hanno autonomamente accesso a questo tipo di procedure.

L'esame delle comunicazioni individuali è suddiviso in due fasi: il vaglio di ammissibilità e la fase di merito. La prima serve a verificare la sussistenza delle condizioni per così dire di procedibilità: per esempio, la "legittimazione ad agire", ovvero la qualità di vittima del reclamante, o le condizioni per la presentazione da parte di terzi; e ancora, la competenza dell'organismo e l'assenza di riserve da parte dello Stato coinvolto; nonché, la fondatezza del reclamo e che questo non sia stato già presentato dinanzi a un altro or-

17. Ad eccezione dell'SPT, oggi tutti i comitati sono competenti a ricevere reclami individuali. Trattandosi di procedure introdotte dai protocolli addizionali, a seconda del trattato, è però sempre necessaria l'adesione dello Stato o una dichiarazione rivolta al segretario generale.

ganismo internazionale di tutela dei diritti umani (anche regionale); infine, il rispetto del principio del previo esaurimento dei rimedi interni, qualora però un rimedio effettivo interno esista (ivi, pp. 7-9)¹⁸. Come detto, la procedura si svolge in forma scritta e non è prevista l'audizione né del reclamante o delle autorità nazionali, né tantomeno di eventuali testimoni o esperti indipendenti. Se, da un lato, il contraddittorio orale, tipico del procedimento giurisdizionale, potrebbe offrire maggiori garanzie di una corretta ricostruzione dei fatti, dall'altro esso potrebbe enfatizzare le disuguaglianze strutturali nelle posizioni delle parti. Le autorità nazionali hanno, infatti, di norma maggiori risorse per partecipazione efficacemente a un procedimento dinanzi a un organismo sovranazionale (Ulfstein, 2012, p. 91). Al termine dell'esame, il Comitato adotta la decisione (cosiddetta "punto di vista") e la trasmette alle parti. Qualora riscontri una violazione degli obblighi convenzionali, l'organismo invita lo Stato a fornire informazioni sulle misure adottate. Sebbene la prassi sia di ricercare l'unanimità tra i membri del Comitato, sono frequenti i casi di opinioni dissenzienti che consentono alle parti e al pubblico di conoscere le diverse posizioni tra gli esperti, così come il «ragionamento seguito dall'organo» ed evidenziare «questioni controverse» (ivi, p. 92). Nonostante la carenza di vincolatività delle decisioni, infatti, una delle funzioni dei reclami è di promuovere un'interpretazione conforme degli obblighi derivanti dai trattati.

Infine, in relazione al controllo sulle forze dell'ordine e alla responsabilizzazione del relativo personale, vale la pena richiamare brevemente un'ulteriore funzione riconosciuta ad alcuni comitati: la procedura di indagine (*inquiry*)¹⁹. Dal punto di vista procedurale, una volta ricevute informazioni ritenute attendibili su presunte inadempienze agli obblighi derivanti dal trattato, il Comitato apre l'indagine e invita lo Stato a cooperare attraverso la presentazione di osservazioni. A dispetto del termine usato, sarebbe improprio accostare questa funzione a quella delle autorità dotate di poteri investigativi. La funzione di indagine costituisce piuttosto una combinazione tra «l'accertamento dei fatti e l'assistenza tecnica» che prende la forma di una procedura dialettica con le autorità dello Stato (Gaer, 2020, p. 129).

18. Per facilitare la presentazione e l'ammissibilità dei reclami individuali, i comitati hanno predisposto dei modelli di formulari liberamente accessibili on line (UN OHCHR, 2013).

19. I comitati autorizzati a svolgere indagini sono il CAT, il CRC, il CESC, il CED, il Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) e il Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). La condizione è che lo Stato abbia la funzione o non abbia esercitato il diritto di riserva. Tutte le procedure di indagine avviate dai comitati sono disponibili al link https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Home.aspx (ultima consultazione il 12 novembre 2025).

Sebbene alcune convenzioni²⁰ autorizzino i comitati a svolgere visite nei luoghi oggetto di indagine, la visita deve essere autorizzata dallo Stato (UN OHCHR, 2012, pp. 32-3), con gli inevitabili limiti in termini di prevenzione delle violazioni dei diritti umani. L'attendibilità delle informazioni raccolte dipende, quindi, dalla disponibilità delle autorità nazionali, così come l'inclusione dei risultati raggiunti all'interno nel rapporto annuale del Comitato è condizionata al consenso dello Stato. L'indagine ha, infatti, sempre natura confidenziale. Nonostante questi limiti, si tratta comunque di una funzione potenzialmente rilevante in quegli ambiti in cui è di norma complesso l'accesso alle informazioni e in cui l'iniziativa individuale incontra ostacoli strutturali: si pensi, per esempio, all'uso della tortura per estorcere informazioni o confessioni nei luoghi di detenzione. A oggi nessuna indagine nei confronti dell'Italia risulta avviata.

Con particolare riferimento al ruolo dei *treaty bodies* nel controllo sulle forze di polizia e della responsabilizzazione del personale, si pone il tema della natura giuridica delle loro pronunce. I comitati scontano, infatti, un'assoluta «mancanza di poteri esecutivi» e di strumenti per garantire il rispetto delle raccomandazioni e dei punti di vista (Gaer, 2020, p. 137). Se la letteratura internazionale concorda quindi sulla natura non vincolante delle pronunce degli organismi (Nowak, 2005; Zanghì, 2006, pp. 97 ss.; Rodley, 2013, pp. 639-40; Azaria, 2020), gli studi sulle prassi nazionali ne confermano la scarsa effettività (van Alebeek, Nollkaemper, 2012). In particolare, un'analisi del 2010 sui dati resi pubblici dal Comitato per i diritti umani stimava al 12% il tasso di implementazione delle pronunce (Open Society Justice Initiative, 2010, pp. 118-20). D'altronde, intervenendo in ambiti tradizionalmente di competenza esclusiva delle autorità statuali, i comitati non possono che incontrare la ritrosia degli Stati di fronte a quella che è spesso percepita come un'interferenza nell'esercizio di poteri sovrani (Keller, Ulfstein, 2012, p. 7).

Nonostante ciò, sarebbe sbagliato negare il contributo che i comitati possono comunque offrire ai processi sovranazionali di tutela dei diritti umani (Steiner, 2000, p. 41). Nel definire i reclami, essi hanno l'opportunità di svolgere quantomeno una delle funzioni storicamente associate al potere giudiziario: ovvero, quella di interpretare il diritto. I comitati, infatti, contribuiscono a «esporre (chiarire, interpretare e spiegare)» il contenuto dei trattati sui diritti umani (Steiner, 2000, p. 41; Lesch, Reiners, 2023). Secondo la letteratura prevalente sussiste per gli Stati «un vero e proprio obbligo

20. Si tratta delle convenzioni ONU istitutive dei comitati in materia di: prevenzione della tortura; eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna; protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata; diritti delle persone con disabilità.

di interpretare le disposizioni» dei trattati sui diritti umani «alla luce degli orientamenti interpretativi sviluppati dagli organi di controllo», dati anche i frequenti richiami alle posizioni espresse dai comitati da parte delle Corti sovranazionali (Russo, 2019, p. 165). L'inadempienza degli Stati nell'uniformarsi ai pareri individuali costituisce quindi un indicatore della loro inadempienza agli obblighi internazionali (Joseph, Schultz, Castan, 2004, p. 24). Inoltre, l'attività dei comitati trova crescente riconoscimento nelle sentenze delle corti nazionali, che fanno riferimento alle loro pronunce, intese come interpretazioni qualificate del diritto internazionale, per tradurre in concreto il contenuto dei trattati sui diritti umani (van Alebeek, Nollkaemper, 2012, p. 412).

Infine, non si può non rilevare l'impatto dei comitati sul discorso pubblico nazionale. Come si legge in un rapporto della International Law Association, le «organizzazioni non governative e i gruppi di advocacy, gli studiosi e altri attori si appellano alle conclusioni degli organi dei trattati [...] nel promuovere riforme legislative e politiche e, in alcuni casi, queste pronunce sovranazionali possono diventare un tema caldo nel dibattito pubblico» (ILA, 2004, par. 156). Rispetto al tema di questo lavoro, l'attività dei comitati può offrire, quindi, una sponda autorevole alle organizzazioni della società civile impegnate nella denuncia dei casi di cattiva condotta di polizia e nella tutela delle vittime. E ciò, in particolare, nei contesti, come quello italiano, in cui il sistema di controllo sulla polizia e di responsabilizzazione del personale presenta carenze sistemiche che possono favorire le violazioni dei diritti e ostacolare l'accertamento delle responsabilità degli agenti coinvolti. Allo stesso modo, il monitoraggio e la cognizione sui reclami individuali possono condurre i comitati a individuare lacune strutturali nell'ordinamento nazionale e le misure necessarie per porre lo Stato in linea con gli obblighi sovranazionali, offrendo così una base autorevole per le attività di *advocacy* volte a promuovere riforme sistemiche a livello nazionale.

3.3.2. L'SPT

L'SPT, istituito dal Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT), si differenzia dagli altri comitati sia per quanto riguarda le funzioni, sia per il collegamento istituzionale con gli organismi di tutela nazionali istituiti dagli Stati contraenti (Steinerte, 2013; Evans, 2023, pp. 84 ss.). Il Protocollo nasce dalla consapevolezza che l'assoggettamento al potere dell'autorità, insito nella detenzione, acuisce il rischio di ricorso alla tortura, per cui è necessario integrare le strategie di contrasto con strumenti di natura preventiva (Borgna, 2013, p. 705). Per questa ragione, il Protocollo istituisce un

sistema ordinario di visite preventive nei luoghi di privazione della libertà personale, strutturato intorno a due pilastri: uno internazionale, costituito dall'SPT²¹; uno interno, dato dai meccanismi nazionali di prevenzione (*National Preventive Mechanisms*, NPM) che gli Stati sono tenuti a istituire o designare e mantenere in funzione²². Le specificità dell'SPT derivano, quindi, dall'approccio preventivo e dal sistema "a due pilastri" del Protocollo (Steinerte, 2013), che segnano una profonda distanza dalla tradizionale struttura degli organismi sui diritti umani delle Nazioni Unite (Rodley, 2013, p. 638).

Ai fini del Protocollo, «per privazione della libertà si intende qualsiasi forma di detenzione o di imprigionamento o la collocazione di una persona in un contesto detentivo pubblico o privato che non le sia consentito di lasciare a suo piacimento per ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo»²³. Il mandato ispettivo dell'SPT si estende quindi a ogni luogo di privazione della libertà personale, indipendentemente dalle basi giuridiche della detenzione, dalla tipologia di struttura e dallo statuto di cittadinanza delle persone recluse. Tra queste rientrano, quindi, senza dubbio le camere di sicurezza delle Questure e gli altri luoghi utilizzati dalle forze dell'ordine italiane per limitare, anche per brevi periodi, la libertà personale di soggetti in stato di arresto o fermo. Gli accessi dell'SPT non devono essere autorizzati dalle autorità nazionali: aspetto questo che li distingue nettamente dalle procedure di indagine del CAT e degli altri comitati²⁴. Ciononostante, il Protocollo e le prassi applicative impongono l'obbligo di programmazione delle visite e di notifica agli Stati interessati (Borgna, 2013, p. 708). Un obbligo temperato dalla facoltà per la delegazione di recarsi, nell'ambito della visita, anche in luoghi diversi da quelli inizialmente programmati (UN SPT, 2011).

Il Protocollo pone poi in capo agli Stati alcuni obblighi di cooperazione con l'SPT, cui deve garantire un accesso illimitato ai luoghi di detenzione, alle informazioni relative alle strutture e alle persone recluse, nonché alle condizioni di reclusione²⁵. La delegazione ha la facoltà di svolgere interviste riservate con le persone detenute e con il personale della struttura, anche appartenente alle forze di polizia o militari, senza il previo consenso dell'au-

21. Art. 2, OPCAT.

22. Art. 3, OPCAT.

23. Art. 4, comma 2°, OPCAT.

24. L'art. 14, comma 2°, OPCAT prevede la possibilità per lo Stato di opporsi temporaneamente alla visita per ragioni urgenti e inderogabili di sicurezza nazionale, disastri naturali o gravi disordini interni. La mera dichiarazione dello stato di emergenza non è di per sé sufficiente per opporsi alla visita.

25. Art. 14, comma 1°, OPCAT.

torità²⁶. Durante la visita, l'SPT incontra i rappresentanti delle istituzioni e delle forze dell'ordine nazionali, i funzionari del NPM, le organizzazioni dei diritti umani, gli esperti e chiunque possa fornire informazioni utili allo svolgimento del mandato. Il sopralluogo si conclude con un incontro con gli alti funzionari dei ministeri competenti in cui sono presentati e discussi in via confidenziale i risultati preliminari della visita: l'obiettivo è di evidenziare le situazioni che richiedono un intervento immediato da parte delle autorità, nonché le criticità della legislazione nazionale e delle prassi in materia di prevenzione della tortura (Stanchevska, 2018, p. 325). In seguito, con il consenso dello Stato interessato, l'SPT può svolgere brevi visite di *follow-up*.

Il rapporto conclusivo, contenente osservazioni e raccomandazioni del SPT, è trasmesso in via strettamente confidenziale alle autorità nazionali ed eventualmente al NPM. La pubblicazione – totale o parziale – del rapporto deve essere autorizzata dallo Stato che può decidere di accompagnarla a eventuali commenti²⁷. In caso di mancata collaborazione dello Stato allo svolgimento del mandato ispettivo, oppure nell'adozione dei provvedimenti indicati dall'SPT, il CAT può decidere a maggioranza di rendere note le proprie osservazioni o di pubblicare unilateralmente il rapporto²⁸. In questo caso, «la pubblicazione del rapporto assume evidenti caratteri sanzionatori» per il mancato rispetto degli obblighi derivanti dal Protocollo (Borgna, 2013, p. 710). Dalla sua istituzione, l'SPT ha stilato 82 rapporti delle visite realizzate, di cui 52 sono stati resi pubblici su richiesta degli Stati²⁹. La mancata autorizzazione alla pubblicazione costituisce una violazione del principio di collaborazione che, impedendo la condivisione delle informazioni tra Stati e tra meccanismi nazionali, ostacola l'apprendimento reciproco delle buone pratiche, delle criticità incontrate e dei risultati ottenuti nella prevenzione della tortura.

Oltre alle visite ai luoghi di detenzione, l'SPT svolge altre due funzioni di supporto agli Stati contraenti. Esso effettua visite consultive (*advisory visits*) ai meccanismi nazionali di prevenzione, volte a rafforzarne il mandato e la capacità effettiva di protezione delle persone private della libertà personale, attraverso attività di assistenza tecnica e formazione³⁰. L'altra

26. Art. 14, comma 1°, lett. *d* ed *e*, OPCAT.

27. Art. 16, commi 1°, 2° e 3°, OPCAT.

28. Art. 16, comma 4°, OPCAT.

29. Il dato è aggiornato al 31 dicembre 2023 e, se confrontato con i primi anni di attività dell'SPT, indica un crescente consenso degli Stati alla pubblicazione dei rapporti (cfr. UN CAT, 2024, p. 6).

30. Art. 11, comma 1°, lett. *b*, OPCAT.

tipologia è, invece, costituita dalle cosiddette visite consultive OPCAT (*OPCAT advisory visits*), ovvero brevi visite incentrate su colloqui ad alto livello con i vertici dell'amministrazione dei ministeri e delle autorità nazionali, volte a supportare lo Stato nel pieno adempimento agli obblighi derivanti dal Protocollo³¹. Lo sviluppo di queste due tipologie di visite, non espressamente regolate dal Protocollo e dovuta alle carenze di risorse dell'organismo che ne limitano la capacità di visita ai luoghi di detenzione, ha destato preoccupazioni in chi vi ha visto un indice di svilimento della funzione ispettiva (ivi, pp. 715-6).

Il secondo pilastro del Protocollo prevede l'obbligo per gli Stati di costituire, entro un anno dalla ratifica, uno o più NPM, oppure di attribuire la competenza a un organismo già esistente nell'ordinamento interno, purché abbia i requisiti necessari. Si tratta di «un'innovativa applicazione del principio di sussidiarietà nel settore dei diritti umani», che attribuisce agli Stati una responsabilità primaria in materia, lasciando agli organi sovranazionali un ruolo meramente sussidiario nei casi di violazione degli standard internazionali (ivi, p. 712). L'articolo 18 del Protocollo definisce i requisiti che gli NPM devono rispettare: indipendenza funzionale, competenza professionale, parità di genere e rappresentatività del personale. Inoltre, gli Stati si impegnano a dotare tali organi di risorse sufficienti a svolgere pienamente il loro mandato. Per il resto, il Protocollo lascia ampi margini di discrezionalità agli Stati nell'organizzazione interna e nella composizione dei meccanismi.

Lo stesso non vale per le prerogative che sono loro attribuite dalle normative interne, che ricalcano quelle dell'SPT, con la rilevante differenza che gli NPM non sono tenuti a pianificare in anticipo le visite né a notificare tale programma alle autorità nazionali. In base al Protocollo, infatti, gli NPM devono poter, come minimo: esaminare regolarmente i luoghi di detenzione e il trattamento delle persone recluse; emanare raccomandazioni alle autorità; presentare osservazioni e proposte sulla legislazione rilevante in materia e su eventuali riforme³². Inoltre, i rapporti degli NPM non sono confidenziali e possono essere resi pubblici senza l'autorizzazione dello Stato. Ad oggi, 79 Stati contraenti hanno adempiuto all'obbligo di istituire o designare un NPM³³. Le forme organizzative prescelte dagli Stati sono molto diverse tra

31. Le informazioni su queste due ulteriori attività dell'SPT sono disponibili al link www.ohchr.org/en/treaty-bodies/SPT/visits (ultima consultazione il 14 novembre 2025).

32. Art. 19, OPCAT.

33. Gli Stati parte del Protocollo sono attualmente 96. Il database OPCAT sullo stato delle ratifiche e le informazioni sui meccanismi nazionali di prevenzione sono disponibili al link <https://www.apt.ch/knowledge-hub/opcat> (ultima consultazione il 14 novembre 2025).

loro. 13 Stati hanno optato per assegnare la competenza a molteplici organismi: è il caso del Regno Unito, tra i promotori del Protocollo, che ha designato lo UK National Preventive Mechanism che include 21 enti, posti sotto il coordinamento del His Majesty's Inspectorate of Prisons³⁴. Altri 19 hanno, invece, incaricato della funzione le Commissioni nazionali per i diritti umani: un'opzione minoritaria nell'Unione Europea, dove solo l'Olanda ha scelto questa strada. La forma prevalente resta quella degli *ombuds*, adottata da 34 Stati. Infine, altri 12, tra cui l'Italia, si sono dotati di organismi specializzati di nuova istituzione³⁵.

L'effettivo svolgimento delle funzioni di visita da parte dell'SPT si scontra con i limiti derivanti dal suo stesso mandato: ossia, dal compito di visitare regolarmente luoghi detentivi, di diversa natura, in un elevato e crescente numero di Stati. Si tratta di un limite intrinseco, enfatizzato dalla tensione tra l'obiettivo di un'adozione universale del Protocollo e la necessaria funzione di prevenzione assegnata all'SPT. I problemi finanziari e il sottodimensionamento dell'organico affliggono l'SPT sin dalla sua istituzione (Borgna, 2013, p. 715). Il modesto numero di esperti che compongono l'organismo, rispetto al numero degli Stati contraenti, può indurre l'SPT a concentrare le attività sul supporto agli NPM piuttosto che sulle ispezioni dei luoghi di detenzione (Kicker, 2009, p. 100). Per queste ragioni, il ruolo dei meccanismi nazionali risulta decisivo per dare effettività alle disposizioni del Protocollo. Nel contesto europeo, l'effettiva cooperazione tra NPM, SPT e Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), anch'esso dotato di poteri di visita, può rafforzare il sistema di prevenzione. La capacità degli NPM di garantire la tutela delle persone detenute, stimolare riforme volte al miglioramento delle condizioni di detenzione e, di conseguenza, promuovere la responsabilizzazione delle forze di polizia che operano a loro interno varia evidentemente a seconda dei diversi contesti nazionali. Un'analisi di questo genere esorbita dagli obiettivi di questo lavoro. Ciononostante, rispetto all'oggetto di questo libro, non si può non segnalare come le diverse attività di polizia che si realizzano al di fuori dei luoghi di detenzione restino escluse dall'ambito di applicazione del Protocollo e, quindi, dalla competenza dei suoi orga-

34. Tra questi, vale la pena segnalare il His Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (HMICFRS), incaricato di monitorare e valutare in modo indipendente l'efficacia e l'efficienza delle polizie. Nonostante la competenza tematica specializzata sulle forze dell'ordine, il focus del mandato è prevalentemente incentrato sulla verifica dell'efficacia repressiva della polizia, piuttosto che sul controllo della legalità della sua azione e del rispetto dei diritti umani.

35. Sugli organismi nazionali di tutela dei diritti umani, cfr. PAR. 3.5.

nismi, NPM compresi. Il monitoraggio su questo genere di attività deve quindi fondarsi su basi giuridiche diverse.

3.3.3. IL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE E LE PROCEDURE SPECIALI

Il Consiglio dei diritti umani (Consiglio) è un organo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, istituito nel 2006, con il mandato di promuovere la protezione universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali e l'integrazione del sistema di tutela sovranazionale (UN GA, 2006). Il mandato è ampio e va dalla promozione della conoscenza e dell'educazione ai diritti fondamentali al supporto agli Stati nell'avanzamento delle politiche nazionali in materia, fino al potere di formulare raccomandazioni all'Assemblea generale per lo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani (ivi, par. 5). Si tratta, quindi, dello strumento privilegiato con cui le Nazioni Unite stimolano il dialogo tra gli Stati in materia di diritti umani attraverso, appunto, la costituzione di un forum cui possono partecipare, in qualità di osservatori o a fini consultivi, anche i comitati, le organizzazioni sovranazionali e non governative.

La funzione più rilevante in materia di controllo sulle forze di polizia è rappresentata dalle cosiddette procedure speciali: ovvero, meccanismi di monitoraggio cui il Consiglio attribuisce l'incarico di esaminare il rispetto dei diritti umani in determinati ambiti ("mandati tematici") oppure in specifici paesi ("mandati per paese") (UN HRC, 2007). Nelle procedure speciali rientrano i relatori speciali (*special rapporteurs*), gli esperti indipendenti e i gruppi di lavoro (*working groups*), le cui attività includono: le visite sul campo per analizzare la situazione relativa al rispetto dei diritti umani; la redazione di studi e rapporti pubblici sugli ambiti di loro competenza; attività di supporto e cooperazione tecnica con le autorità nazionali; l'esame dei reclami individuali, con il potere di inviare comunicazioni agli Stati (Alleweldt, Fickenscher, 2018, p. 2). Le procedure speciali hanno, infine, un obbligo di relazionare annualmente all'Assemblea generale delle Nazioni Unite sullo stato di implementazione dei loro mandati. Attualmente, sono attivi 46 mandati tematici e 13 per paese³⁶. Sebbene non esista un mandato specifico sulla polizia, alcuni ambiti tematici hanno un'immediata rilevanza in tema di attività delle forze dell'ordine. Tra questi, per esempio, i relatori speciali sulla libertà di espressione, di associazione e sulla privacy; sui difensori dei diritti umani; sul razzismo, la xenofobia e le forme contemporanee di discri-

36. Le informazioni sono disponibili al link <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council> (ultima consultazione il 14 novembre 2025).

minazione; sui diritti dei migranti e delle minoranze; e ancora, sul contrasto alla tortura e sulla tutela dei diritti nella lotta al terrorismo. Rispetto ai mandati non individuali rilevano, invece, i *working groups* sulla detenzione arbitraria e sulle sparizioni forzate.

Sotto il profilo funzionale, sia il potere di visita che quello di comunicazione delle procedure speciali differiscono da quelli dei comitati. Le visite possono essere svolte solo su invito dello Stato, eventualmente sollecitato dal titolare del mandato. Ciò non avviene nei casi di inviti permanenti (*standing invitation*), ovvero quando gli Stati abbiano dichiarato una generale disponibilità a ricevere una visita da parte dei titolari di mandati tematici. Ad oggi, 128 paesi hanno emesso inviti permanenti. Nel 2023, i titolari di mandato hanno svolto 82 visite ufficiali in 56 paesi e sono 3 le missioni realizzate in Italia dal 2019. Durante le visite, gli esperti svolgono incontri con le autorità nazionali e locali, gli organismi di tutela dei diritti umani, le organizzazioni della società civile e gli individui che hanno subito violazioni dei diritti umani. Nel rispetto dei limiti del mandato, gli incontri ambiscono a ricostruire il livello generale di protezione dei diritti umani nel paese, il quadro normativo e istituzionale, nonché la situazione di fatto. I risultati, le conclusioni e le raccomandazioni sono inclusi nei rapporti inviati al Consiglio e resi pubblici. In tema di controllo sulle forze di polizia, nel quadro di una *standing invitation* tuttora attiva³⁷, il relatore speciale sui diritti dei migranti, a conclusione della sua visita in Italia del 2014, ha espresso preoccupazione rispetto alle diverse segnalazioni di episodi di uso eccessivo della forza e impiego della pistola ad impulsi elettrici (il cosiddetto *taser*), nonché veri e propri casi di maltrattamenti ai danni di migranti nelle fasi successive allo sbarco (UN GA, 2015, par. 34). Il relatore, inoltre, ha denunciato le criticità della circolare del ministero dell'Interno del 2014 che, nell'autorizzare il ricorso alla forza nelle procedure di identificazione dei migranti, non ne chiariva adeguatamente i limiti (*ibid.*)³⁸.

La seconda prerogativa concerne, invece, il potere di inviare comunicazioni ai governi in merito a segnalazioni di violazione dei diritti umani oppure a proposte di riforma legislativa che sollevano preoccupazioni rispetto agli standard internazionali sui diritti umani. A differenza dei reclami individuali ai comitati, si tratta di una procedura universale e chiunque – comprese le organizzazioni della società civile – è ammesso a inviare una segnalazione in merito a qualunque diritto fondamentale e in ogni Stato parte delle

37. L'invito permanente dell'Italia è aperto dal marzo 2001.

38. Il riferimento è alla circolare del ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, *Emergenza immigrazione. Indicazioni operative*, n. 400A/2014/1.308, 25 settembre 2014, Roma.

Nazioni Unite, indipendentemente dallo stato delle ratifiche. Se la segnalazione è ritenuta fondata, la comunicazione espone gli elementi fattuali che integrano la violazione e il quadro giuridico di riferimento, oppure esprime le preoccupazioni rispetto a effettivi o potenziali contrasti tra una legge o di una riforma nazionali e il diritto internazionale, chiedendo allo Stato delucidazioni in merito. Se necessario, gli esperti possono anche sollecitare azioni specifiche da parte delle autorità nazionali volte a prevenire o interrompere, indagare o rimediare alla violazione.

Nel solo 2023, sono state 723 le comunicazioni inviate dalle procedure speciali, indirizzate a 126 governi e 163 attori non statuali, con un tasso di risposta inferiore alla metà (UN GA, 2024, pp. 28 ss.)³⁹. Nel dicembre 2024, in particolare, l'Italia ha ricevuto una comunicazione congiunta da parte di sei relatori speciali⁴⁰, in cui si esprimeva preoccupazione rispetto alle previsioni del disegno di legge in materia di sicurezza, poi trasformato in un decreto legge (decreto sicurezza)⁴¹. I relatori invitavano il governo a chiarire come tale riforma non si ponesse in contrasto con gli obblighi internazionali, alla luce del rischio di gravi violazioni dei diritti di associazione e riunione, per effetto dell'introduzione di nuove fattispecie di reato, della criminalizzazione delle forme di protesta pacifica nei luoghi di detenzione e dell'inasprimento delle pene per resistenza a pubblico ufficiale. Anche la regolazione dell'uso delle *body worn cameras* da parte degli agenti di polizia presentava, secondo i relatori, criticità rispetto al diritto alla riservatezza, prestandosi a fini illeciti di sorveglianza. Nell'aprile 2025, a seguito dell'emanazione del decreto legge, i relatori hanno quindi rinnovato le proprie preoccupazioni, invitando il governo a ritirare il provvedimento, in considerazione delle definizioni vaghe e delle norme antiterrorismo eccessivamente ampie tali da fondare il rischio di applicazioni arbitrarie, illecite limitazioni alla libertà di espressione e riunione, nonché trattamenti discriminatori verso minoranze e migranti⁴². A queste sollecitazioni il governo italiano non ha risposto.

La vicenda del decreto sicurezza è emblematica, da un lato, della sensibilità delle procedure speciali verso le criticità sistemiche in materia di tutela

39. Il database delle comunicazioni delle procedure speciali è consultabile al link <https://freedex.org/special-rapporteurs-communications/> (ultima consultazione il 14 novembre 2025).

40. La comunicazione (OL ITA 7/2024) è stata sottoscritta dai relatori speciali sul diritto di protesta, sulla libertà di pensiero, sui difensori dei diritti umani, sui diritti dei migranti, su razzismo e discriminazioni, sulla protezione dei diritti nella lotta al terrorismo.

41. D.L. 11 aprile 2025, n. 48, convertito in legge 9 giugno 2025, n. 80.

42. Il comunicato è disponibile al link <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/04/italy-un-experts-concerned-administrative-enactment-problematic-security> (ultima consultazione il 14 novembre 2025).

dei diritti fondamentali e, in particolare, di controllo sull'azione delle forze di polizia; dall'altro, della scarsa, per non dire nulla, capacità di influenza che i relatori speciali hanno sui governi nazionali, quantomeno in un contesto di crescente delegittimazione delle organizzazioni internazionali. Al contempo, per le procedure speciali vale quanto detto per i comitati sui diritti umani: nonostante la scarsa effettività, grazie all'autorevolezza e alla visibilità mediatica di cui godono, anche a livello internazionale, le comunicazioni dei relatori possono offrire un sostegno alle organizzazioni della società civile impegnate nella tutela dei diritti umani a livello nazionale, nonché contribuire, più complessivamente, a ravvivare le dinamiche del confronto politico e del dibattito democratico.

3.4

Polizia e diritti umani: il ruolo del Consiglio d'Europa

Rispetto alle Nazioni Unite, la cui strategia si concentra sul monitoraggio e la cooperazione con gli Stati, e solo marginalmente nell'esercizio di poteri di visita, il contesto europeo presenta un quadro differente, per effetto delle specificità che caratterizzano gli esistenti meccanismi regionali di garanzia dei diritti fondamentali. In particolare, il Consiglio d'Europa dispone sia di organismi non giudiziari di tutela, sia di un organo giurisdizionale, la Corte EDU, che entro certi limiti assicura l'effettività delle previsioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La «combinazione» tra la giurisprudenza della Corte EDU e la crescente cooperazione tra forze dell'ordine nazionali ha contribuito a definire, a livello regionale, standard sostanziali comuni per le forze dell'ordine più rigidi rispetto a quelli internazionalmente previsti (Neyourd, Beckley, 2012, p. 87). L'integrazione della CEDU nel sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali rappresenta uno strumento per promuovere la responsabilità degli Stati membri per le violazioni poste in essere dalle forze dell'ordine: in particolare, in quegli ordinamenti nazionali, come quello italiano, che non prevedono «un ricorso individuale diretto alle Corti costituzionali» (Domenicali, Minni, 2017, pp. 191-2).

Nonostante l'integrazione all'interno del sistema regionale di tutela dei diritti fondamentali, le differenze nell'approccio, oltre che nelle modalità di funzionamento, tra organismi giudiziari e non giudiziari giustificano una trattazione distinta. Gli organismi non giudiziari, infatti, si caratterizzano per l'approccio preventivo, intervenendo a prescindere dall'azione del soggetto che lamenta una violazione dei propri diritti e con raccomandazioni di carattere generale, che hanno l'obiettivo di stimolare

l'adozione di riforme da parte degli Stati membri tese a sviluppare i sistemi nazionali di protezione. Diversamente, la Corte EDU, come ogni autorità giurisdizionale, costituisce un meccanismo reattivo (de Beco, 2012, p. 3), nel senso che interviene successivamente alla violazione per sanzionarla e imporre allo Stato l'adozione di misure risarcitorie individuali, nonché di carattere generale volte a correggere le criticità sistemiche dell'ordinamento interno. Inoltre, com'è noto, le decisioni della Corte hanno natura vincolante e la Convenzione prevede un apposito sistema di esecuzione delle sentenze in caso di inadempienza (Fiori, 2019), laddove, invece, l'implementazione delle raccomandazioni degli organismi non giudiziari è rimessa alla volontà degli Stati. Date le profonde differenze, l'analisi che segue si concentra, in primo luogo, sui principali organismi non giudiziari del Consiglio d'Europa competenti in materia promozione e monitoraggio dei diritti umani e, successivamente, sulla funzione della Corte EDU nella promozione di riforme sistemiche che possono contribuire a un più efficace controllo sulle forze dell'ordine e alla responsabilizzazione del loro personale.

3.4.1. IL COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI

Il Consiglio d'Europa è dotato di un articolato sistema di organismi di monitoraggio e consultivi specializzati nel campo dei diritti umani, incaricati di esaminare il rispetto dei diritti da parte degli Stati membri e offrire supporto alle autorità nazionali nell'implementazione delle previsioni della Convenzione⁴³. Attraverso il sistema di monitoraggio, il Consiglio alimenta un dialogo permanente, continuativo e costruttivo con gli Stati membri volto a promuovere il rispetto dei diritti fondamentali. Alcuni organismi hanno base giuridica nei trattati adottati in seno al Consiglio e hanno per questo un mandato più forte, grazie anche agli obblighi e ai meccanismi di cooperazione in essi previsti⁴⁴; altri sono, invece, istituiti tramite apposite risoluzioni⁴⁵, dotati così di un mandato meno rigido che gli consente maggior capacità di adattamento alle diverse situazioni che si trovano di volta in volta ad affrontare (de Beco, 2012, p. 7).

43. L'elenco dei 14 organismi di monitoraggio e 10 consultivi, specializzati in ambiti diversi, è disponibile al link <https://www.coe.int/it/web/portal/monitoring-bodies> (ultima consultazione il 15 novembre 2025).

44. Tra cui, l'European Committee for the Prevention of Torture (CPT) e l'European Committee of Social Rights (ECSR).

45. Rientrano, tra questi, il Commissario per i diritti umani e l'European Commission against Racism and Intolerance (ECRI).

Il Commissario per i diritti umani è l'organo del Consiglio più elevato in materia di diritti umani, creato con l'obiettivo di promuovere il rispetto e la conoscenza dei diritti fondamentali negli Stati membri. La base giuridica non pattizia attribuisce all'organo un elevato grado di flessibilità nello svolgimento di un mandato ampio che riguarda tutti gli Stati membri indipendentemente dalla ratifica (Sivonen, 2012, p. 19), entro i limiti delle competenze attribuite alla Corte EDU. Per evitare sovrapposizioni e conflitti di attribuzioni, infatti, la risoluzione istitutiva chiarisce che il Commissario è tenuto a svolgere funzioni diverse da quelle della Corte e a rispettarne le prerogative (ivi, p. 20). La separazione tra commissionario e Corte EDU non significa incomunicabilità, come dimostra la prassi dei richiami «incrociati» invalsa nelle attività dei due organismi (Mijatović, Weber, 2020, pp. 83 ss.). Piuttosto, tale distinzione aiuta a chiarire le funzioni di carattere diplomatico assegnate al Commissario, che è investito di un ruolo di monitoraggio e assistenza agli Stati, nel quadro di un dialogo costante negli ambiti di sua competenza. Il Commissario, infatti, è autorizzato esclusivamente a: svolgere visite negli Stati membri; redigere rapporti tematici; dialogare con le realtà della società civile e con le autorità nazionali; promuovere attività di sensibilizzazione.

Durante le visite di monitoraggio, in particolare, il Commissario ha sviluppato la prassi di ispezionare alcuni luoghi istituzionali sensibili per la tutela dei diritti umani, come le carceri, i centri di detenzione per migranti e gli istituti psichiatrici (Sivonen, 2012, pp. 23-4). Le visite coprono aree tematiche diverse e rispecchiano il mandato ampio riconosciuto al Commissario. In diversi casi, i report annuali hanno evidenziato criticità rispetto all'operato delle forze di polizia e carenze nei sistemi nazionali di responsabilizzazione per i casi di cattiva condotta⁴⁶. Nel 2024, coerentemente con lo spirito cooperativo che ne informa il mandato, il Commissario aveva avviato un confronto con le istituzioni italiane in relazione al già citato progetto di riforma legislativa in materia di sicurezza, le cui previsioni rischiavano di limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà civili, oltre ad aggravare la condizione delle persone a vario titolo detenute (Council of Europe, 2024)⁴⁷. La

46. Nel report annuale del 2022, la Commissaria ha sottolineato le criticità del sistema spagnolo di controllo sulle forze dell'ordine, sollecitando l'adozione di misure tese a rafforzare il regime di responsabilità per i funzionari e a garantire un'adeguata supervisione dell'uso della forza da parte delle forze dell'ordine. Il report precedente, invece, evidenziava il rischio di impunità per le condotte discriminatorie da parte della polizia portoghese, richiamando le autorità nazionali a migliorare la formazione sui diritti umani e le procedure di reclutamento delle forze dell'ordine, oltre a creare un sistema di reclami indipendente contro i casi di cattiva condotta.

47. La comunicazione, inviata al presidente del Senato italiano, è stata quindi trasmessa

comunicazione costituisce un esempio dell'uso integrato dei diversi meccanismi di tutela sovranazionale dei diritti umani: essa, infatti, da un lato, richiama le sentenze della Corte EDU e le raccomandazioni del CPT in materia di privazione della libertà personale e, dall'altro, fa proprie le già menzionate preoccupazioni espresse in merito dai relatori speciali ONU, nonché quelle avanzate dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ivi, p. 2).

Data la natura giuridica dell'organismo, il Commissario non è dotato di poteri esecutivi e l'efficacia delle sue raccomandazioni è rimessa esclusivamente alla capacità di influenza esercitata sui governi. Al contempo, la prassi indica che le attività del Commissario non passano inosservate, ricevendo attenzione sia dai principali mezzi di comunicazione che dalle autorità nazionali, soprattutto nei casi in cui esse non ne condividono le risultanze, mentre i rapporti di *follow-up* rilevano progressi nell'attuazione delle raccomandazioni in determinati contesti (Sivonen, 2012, p. 27). Nel corso degli anni, il ruolo del Commissario è stato poi rafforzato da alcuni emendamenti alla Convenzione che lo hanno integrato a tutti gli effetti nel sistema di tutela (Mijatović, Weber, 2020, p. 87). Esso è oggi autorizzato a partecipare alle udienze e a presentare interventi di terza parte nei procedimenti dinanzi alla Corte EDU⁴⁸. Ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo addizionale n. 16, il Commissario ha anche la facoltà di presentare osservazioni per iscritto e di partecipare alle udienze nei procedimenti cosiddetti consultivi. Inoltre, analoga facoltà gli è riconosciuta dinanzi al Comitato dei ministri sull'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, anche qualora non abbia preso parte al procedimento. Si tratta di una funzione rilevante nell'economia del mandato di prevenzione delle violazioni dei diritti umani, in particolare rispetto alle sentenze che riscontrano carenze strutturali nei sistemi nazionali di tutela (ivi, pp. 94-5).

3.4.2. IL CPT

In tema di controllo sulle forze di polizia, il CPT ha un ruolo rilevante nel sistema del Consiglio d'Europa. Il CPT è un organismo preventivo con potere di visita, istituito nel 1989 dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura (ECPT), dotato di funzioni che non hanno equivalenti nel sistema regionale di tutela dei diritti umani. Il suo mandato è di esami-

da quest'ultimo al ministro e alle Commissioni parlamentari competenti, che non hanno però mai risposto.

48. Art. 36 CEDU, come modificato dall'art. 13 del Protocollo n. 14 alla Convenzione del 2004, entrato in vigore nel 2010.

nare le condizioni di detenzione e il trattamento delle persone recluse con l'obiettivo di prevenire la tortura, svolgendo così un ruolo chiave nell'implementazione del divieto assoluto di cui all'articolo 3 CEDU. Il CPT ha influenzato l'evoluzione dei meccanismi di monitoraggio sovranazionali, costituendo un modello per gli altri strumenti di tutela dei diritti umani: in primo luogo, l'SPT delle Nazioni Unite (Ledwidge, 2006, pp. 74-5). Date le analogie tra i due organismi, essi hanno nel tempo sviluppato forme di cooperazione e di raccordo che includono i NPM, con l'obiettivo di favorire l'integrazione degli strumenti di tutela dei diritti umani (de Beco, 2011, pp. 266 ss.).

La funzione fondamentale del CPT è lo svolgimento delle visite alle strutture detentive. In forza della Convenzione istitutiva, esso può accedere senza preavviso a qualsiasi luogo di privazione della libertà personale, situato sul territorio di uno degli Stati firmatari, incluse le stazioni di polizia e le strutture gestite dalle forze dell'ordine per la reclusione di breve durata. Le visite non hanno natura ispettiva o sanzionatoria, bensì preventiva, finalizzata quindi al miglioramento delle condizioni di detenzione (Kicker, 2009, p. 104). In ragione dell'obbligo di cooperazione, le autorità sono tenute ad assistere la delegazione, favorendo il corretto svolgimento della visita in tutte le sue fasi: ciò vale evidentemente anche per gli operatori di polizia, in quanto pubblici ufficiali (Council of Europe, 1999, p. 4). Solo in circostanze eccezionali, tassativamente previste, lo Stato può opporsi alla visita del CPT, motivando le ragioni e attivando un'apposita procedura cooperativa volta a consentire lo svolgimento del sopralluogo il prima possibile⁴⁹.

La verifica delle condizioni di detenzione si svolge alla luce degli standard sviluppati dal CPT stesso⁵⁰ e l'esito della visita può essere oggetto delle raccomandazioni e delle successive attività di *follow-up* (Bicknell, 2020, p. 181). La Convenzione autorizza la delegazione a muoversi all'interno della struttura senza alcuna limitazione. Durante la visita, quindi, gli esperti effettuano una serie di attività di controllo di conformità agli standard del CPT. Con particolare riferimento alla custodia di polizia, la delegazione verifica il regime detentivo e l'effettiva garanzia delle tutele legali, oltre alle condizioni materiali di detenzione: in particolare, la dimensione delle celle, la qualità dell'illuminazione e dell'aerazione e la presenza di un arredamento di base per rispondere ai bisogni primari della persona in caso di reclusione prolungata (Council of Europe, 1992, par. 42). Gli esperti osservano, inoltre, la

49. Art. 9 ECPT.

50. Gli standard sviluppati dal CPT sono disponibili al link <https://www.coe.int/en/web/cpt/standards> (ultima consultazione il 15 novembre 2025).

condotta degli operatori di polizia, esaminano i registri di custodia e svolgono interviste riservate con gli agenti e con i detenuti (Council of Europe, 1999, p. 9). Le interviste con i detenuti, effettuate previo consenso e in ambienti riservati, vertono intorno alle condizioni di detenzione e al rispetto degli standard di custodia di polizia. Sul punto, il CPT ha individuato tre parametri fondamentali: l'informazione a terzi dello stato di detenzione (ad esempio la famiglia); il diritto di contattare un avvocato; il diritto di chiedere una visita medica (Council of Europe, 1992, par. 36). Per evitare pratiche volte a sviare le attività ispettive, il CPT può svegliare i detenuti che dormono oppure interrompere gli interrogatori in corso. Per garantire la riservatezza e tutelare le persone detenute da eventuali ritorsioni, i nominativi degli intervistati non sono riportati nei rapporti. Quelli dei poliziotti e degli altri operatori intervistati sono pubblicati previo consenso.

Se nel corso della visita la delegazione riscontra una situazione che richiede un intervento immediato, questa può presentare oralmente alle autorità le cosiddette osservazioni immediate in cui chiede di adottare misure urgenti per porre fine a una (potenziale) violazione del divieto di tortura e ripristinare il rispetto degli standard. Lo Stato è, quindi, invitato a presentare un report sulle azioni intraprese a seguito delle osservazioni orali entro un termine non superiore a tre mesi (Kicker, 2012, p. 51). Al termine della visita, il CPT redige un rapporto che si conclude con delle raccomandazioni volte a ridurre il rischio di tortura e maltrattamenti e con la richiesta allo Stato di comunicare, entro un termine congruo, i provvedimenti adottati. L'invio del rapporto apre una fase di dialogo riservato tra il CPT e le autorità nazionali. Il rapporto è, infatti, pubblicato solo qualora lo Stato vi acconsenta. Il vincolo di riservatezza risponde alla necessità di garantire le condizioni per un dialogo «aperto e onesto» tra il CPT e i governi degli Stati firmatari (Bicknell, 2020, p. 181). Il contenuto dei rapporti e dell'interlocuzione con lo Stato è, infatti, il punto di partenza per le attività successive di monitoraggio volte a verificare il rispetto degli obblighi convenzionali.

Coerentemente con la natura di organismo di monitoraggio, il CPT non è dotato di poteri esecutivi. L'adempimento delle raccomandazioni è rimesso alla volontà dello Stato. Allo stesso tempo, però, il CPT dispone di uno strumento per "sanzionare" la mancata cooperazione dello Stato: esso può, infatti, decidere, a maggioranza di due terzi dei suoi membri, di rompere il vincolo di confidenzialità e rilasciare una dichiarazione pubblica in merito⁵¹. Si tratta di una procedura eccezionale, cui il CPT ha fatto ricorso molto raramente, nei confronti di due paesi, a fronte di casi di gravissime e ben docu-

51. Art. 10, comma 2°, ECPT.

mentate violazioni dei diritti umani e dell'inerzia delle autorità nell'adottare le misure correttive richieste⁵².

A distanza di oltre tre decenni dalla sua istituzione, la capacità del CPT di influenzare le politiche degli Stati in materia di prevenzione della tortura e, quindi, di responsabilizzazione delle forze di polizia non può essere disconosciuta. Il CPT ha svolto oltre 500 visite preventive in tutti gli Stati membri del Consiglio e diversi paesi sono stati visitati più volte (Evans, 2023, pp. 54-5). La prassi degli Stati di autorizzare quasi sempre la pubblicazione dei rapporti è indice dell'autorevolezza guadagnata dal CPT nel corso del tempo (ivi, p. 55). Gli studi attestano, inoltre, un buon tasso di implementazione delle raccomandazioni da parte degli Stati (Kicker, 2009, p. 106). Infine, l'integrazione del CPT nel sistema regionale di tutela dei diritti umani ne amplifica l'influenza. Oltre a incidere sulla produzione dei documenti di *soft law* su tematiche di sua competenza, come nel caso della revisione delle regole penitenziarie europee (Council of Europe, 2006), il lavoro del CPT è sempre più frequentemente richiamato nella giurisprudenza della Corte EDU. Gli standard del CPT sono ripresi anche nella nota sentenza *Torreggiani c. Italia* (par. 30)⁵³, che ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 3 CEDU per le carenze sistemiche del sistema penitenziario. Il riferimento nelle sentenze europee agli standard sulla detenzione quali "testi internazionali pertinenti" riconosce così agli approdi del CPT «un'autorità giuridica» (Kicker, 2012, p. 53) inizialmente non prevista dalla Convenzione.

3.4.3. IL RUOLO DELLA CORTE EDU NEL CONTROLLO SULLE FORZE DI POLIZIA

Quale organismo giurisdizionale in funzione permanente della Convenzione, la Corte EDU costituisce uno strumento rilevante per il controllo sulle forze dell'ordine e la responsabilizzazione del personale di polizia. Una responsabilizzazione "indiretta", dato che la Corte EDU non ha cognizione sulla responsabilità individuale degli agenti, ma esclusivamente sul rispetto da parte degli Stati degli obblighi positivi e negativi derivanti dalla Convenzione. Sotto questo profilo, nonostante le profonde differenze di natura giuridica, il ruolo della Corte EDU è affine a quello degli organismi sui diritti umani competenti a ricevere reclami individuali. Il diritto al ricorso

52. Il riferimento è ai casi di Turchia e Russia risalenti, rispettivamente, alla metà degli anni Novanta e ai primi anni Duemila (cfr. Kicker, 2009, p. 94).

53. Corte EDU, *Torreggiani e altri c. Italia*, ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, sentenza dell'8 gennaio 2013.

individuale alla Corte EDU è da tempo diretto, non essendo più assoggettato al meccanismo opzionale della previa accettazione da parte degli Stati⁵⁴. Individui, gruppi e ONG possono quindi adire la Corte EDU per denunciare le violazioni dei diritti e delle libertà convenzionali da parte delle autorità di uno Stato contraente. In caso di accoglimento del ricorso, essa può imporre allo Stato l'adozione sia di provvedimenti individuali, volti a far cessare la violazione e risarcire la vittima, sia misure di carattere generale, finalizzate a prevenire la reiterazione in futuro delle medesime violazioni.

La giurisprudenza europea si è confrontata in diverse occasioni con il tema del rapporto tra forze dell'ordine e diritti umani, contribuendo alla definizione degli standard sostanziali e procedurali affinché l'attività di polizia sia conforme alla Convenzione, nonché gli obblighi positivi e negativi degli Stati in materia (per l'analisi dei parametri sostanziali per l'uso legittimo della forza, cfr. CAP. 2). Queste pagine si concentrano, invece, sugli strumenti di cui la Corte EDU dispone per imporre o stimolare l'adozione di misure generali volte a risolvere le criticità strutturali degli ordinamenti interni e favorire l'adozione di riforme tese a rafforzare il controllo sulla polizia e a informarne le attività alla tutela dei diritti fondamentali.

L'analisi non può che prendere le mosse da un primo fondamentale limite che incontra l'intervento della Corte EDU, dato dal ruolo prioritario degli Stati nell'implementazione della Convenzione (Vila, 2017), riconosciuto dal Protocollo addizionale n. 15, che assegna a questi ultimi un cosiddetto margine di apprezzamento nella protezione dei diritti fondamentali⁵⁵. Nel sistema convenzionale, infatti, la tutela dei diritti umani è responsabilità primaria delle autorità nazionali, che si trovano in una «migliore posizione per giudicare, nell'ambito della propria giurisdizione, sulle eventuali violazioni dei diritti convenzionalmente riconosciuti e per provi rimedio» (Mogini, 2021, p. 4). L'intervento dei giudici di Strasburgo è, quindi, sempre sussidiario, nel rispetto del principio dell'esaurimento dei rimedi interni, sempre qualora esista nell'ordinamento nazionale un rimedio effettivo per la violazione in questione⁵⁶.

Già prima del Protocollo n. 15, il principio di sussidiarietà era divenuto integrante del sistema convenzionale, attraverso la cosiddetta dottrina del margine di apprezzamento, sviluppata per via giurisprudenziale. Secondo tale dottrina, in mancanza di un consenso diffuso a livello europeo rispet-

54. Il meccanismo opzionale è tuttora vigente solo in relazione ai territori d'oltremare amministrati dagli Stati membri del Consiglio d'Europa (art. 56, comma 4°, CEDU).

55. Il Protocollo addizionale n. 15 alla Convenzione, approvato nel 2013, è entrato in vigore nel 2021.

56. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 35, comma 1°, CEDU.

to all'applicazione di una specifica disposizione della Convenzione, gli Stati conservano uno spazio di manovra per derogare o limitare alcuni diritti alla luce delle «peculiarità giuridiche, culturali e costituzionali» degli ordinamenti nazionali (Lipari, 2019, p. 54). Sia il legislatore che le autorità statuali hanno quindi un margine di manovra nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni convenzionali, la cui ampiezza dipende dalle circostanze del caso concreto e dalla distanza tra le legislazioni interne in materia (Macdonald, 1990; Arai-Takahashi, 2001; Gerards, 2019). L'applicazione della dottrina del margine di apprezzamento incontra però alcuni limiti di carattere sostanziale. In relazione a determinati diritti più esposti al rischio di violazione da parte della polizia, per esempio, il margine di discrezionalità si restringe notevolmente, se non è del tutto escluso. Nel valutare il rispetto del diritto alla vita da parte della polizia, per esempio, non è ammesso il bilanciamento con alcun controinteresse dello Stato, come può invece accadere in ambiti diversi che afferiscono sempre all'articolo 2 CEDU⁵⁷. Ancora, nessuno spazio di discrezionalità esiste rispetto al divieto di tortura, la cui portata applicativa è assoluta (Negri, 2016, p. 129).

Le pronunce della Corte di Strasburgo si distinguono in due tipologie: le sentenze sul merito e le decisioni. Oltre alle pronunce sulla ricevibilità, la seconda categoria è utilizzata nei casi di ricorso pregiudiziale da parte di una corte apicale nazionale per chiedere un parere sull'interpretazione o l'applicazione delle disposizioni della Convenzione e dei protocolli⁵⁸. Un meccanismo che consente alla Corte EDU di intervenire prima della definizione del procedimento interno, fornendo un'interpretazione autentica della norma convenzionale (Centamore, Agostini, 2014, pp. 3-5). L'istituto è quindi volto a favorire il dialogo tra le corti interne e quella europea, sviluppare un'interpretazione condivisa delle disposizioni convenzionali e prevenire la presentazione di ricorsi individuali su violazioni sanabili a livello nazionale. La formulazione scelta dal Protocollo suggerisce che l'attività consultiva non debba necessariamente muoversi su di un piano prettamente astratto, ma possa tener conto dei profili applicativi connessi al caso concreto pendente dinanzi all'autorità interna, dato l'obbligo per il giudice remittente di esporre gli elementi di fatto e di diritto della causa da cui origina la richiesta⁵⁹.

57. In settori in cui non vi è un consenso europeo circa l'ambito di applicazione dell'art. 2, il margine di apprezzamento è stato riconosciuto. Cfr. Corte EDU, *Pretty c. The United Kingdom*, ricorso n. 2346/02, sentenza del 29 luglio 2002, in materia di suicidio assistito.

58. Si tratta di un meccanismo modellato sul rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia della Unione europea (CGUE) di cui all'art. 267 del Trattato sul funzionamento della Unione europea (TFUE), introdotto dal Protocollo addizionale n. 16 del 2013 ed entrato in vigore nell'agosto 2018 per i soli Stati firmatari.

59. Art. 1, comma 3°, Protocollo addizionale n. 16.

Il ricorso preventivo può quindi trasformarsi in uno strumento per stimolare la Corte EDU a pronunciarsi preventivamente sul merito di una violazione, sebbene in forma non vincolante, aggirando in un certo senso i requisiti di ammissibilità del ricorso individuale. Se ciò va certamente oltre la *ratio* dell'istituto, la letteratura ha evidenziato alcune situazioni in cui la richiesta può comunque assumere «una spiccata connotazione di fatto» (Lipari, 2019, p. 31). Tra queste ipotesi rientrano, in particolare, le cosiddette controversie seriali che derivano da violazioni strutturali della Convenzione e tendono, quindi, «a ripetersi ogniqualvolta la norma viene applicata nel caso concreto» (Cardamone, 2019, p. 75). Essendo causate da leggi, orientamenti giurisdizionali o prassi amministrative, tali violazioni richiedono misure correttive di carattere generale e sono, quindi, «potenzialmente destinate a sfociare in “decisioni pilota” della CEDU» (Lipari, 2019, p. 31). In quest'ottica, nonostante le criticità evidenziate da parte della dottrina (Trapasso, 2022, pp. 1719-20), l'attesa ratifica del Protocollo da parte dell'Italia potrebbe offrire un ulteriore strumento per la promozione di riforme sistemiche in materia di controllo sulle forze dell'ordine e responsabilizzazione del personale di polizia.

Come si è visto, nel caso degli organismi di monitoraggio e prevenzione, l'effettiva implementazione delle raccomandazioni (o dei pareri) dipende in buona sostanza dalla loro autorevolezza e dalla capacità di instaurare un dialogo costruttivo con gli Stati. Diversamente, la forza vincolante delle decisioni della Corte EDU è espressamente prevista dalla Convenzione: gli Stati firmatari si impegnano, infatti, a conformarsi alle sentenze definitive rese nelle controversie di cui sono parti⁶⁰. A seconda della violazione accertata, le sentenze vincolano le autorità nazionali a far cessare la violazione, a rimuoverne le conseguenze attraverso un equo risarcimento, nonché ad adottare misure di carattere generale volte a prevenire analoghe violazioni in futuro. Secondo una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, inoltre, le sentenze della Corte EDU costituiscono parametro interposto di legittimità costituzionale delle leggi nazionali ai sensi dell'articolo 117, comma 1°, della Costituzione⁶¹. L'esecuzione delle sentenze definitive è, quindi, responsabilità primaria dello Stato convenuto cui la Convenzione riconosce comunque una discrezionalità nella concreta individuazione delle misure da adottare.

L'effettiva implementazione delle sentenze è monitorata dal Comitato dei ministri, ovvero l'organo politico intergovernativo costituito dalla Convenzione, attraverso un'attività incentrata su due principi: la sorveglianza continua (*continuous supervision*) e la prioritizzazione (*prioritization*) (Poli,

60. Art. 46, comma 1°, CEDU.

61. Un orientamento giurisprudenziale inaugurato dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 347 e 348 del 2007.

2020, p. 767). La prioritizzazione descrive la natura a doppio binario (*twin track procedure*) della procedura di controllo, per cui le sentenze sono classificate e assegnate a percorsi differenziati: una procedura ordinaria per i casi più semplici e una “rafforzata” per quelli più complessi. Quest’ultima è attivata solo nei casi che richiedono misure individuali urgenti, alle cosiddette sentenze pilota e alle pronunce di particolare complessità, nonché su richiesta dello Stato stesso (Fiori, 2019, p. 366). Le due procedure integrano il sistema di “sorveglianza continua” con cui il Comitato dei ministri verifica l’esecuzione delle sentenze. Fatte salve le ipotesi di condanna al solo pagamento dell’equa soddisfazione, il controllo si realizza attraverso l’esame di piani di azione (*action plans*) e di bilanci di azione (*action reports*) in cui lo Stato presenta, rispettivamente, le misure previste e quelle adottate in esecuzione della pronuncia. Il Comitato dei ministri assume in questa fase un ruolo politico – o «diplomatico» – che si traduce in attività di monitoraggio, assistenza e pressione sulle autorità nazionali, ma che implica anche operazioni prettamente giuridiche di valutazione della conformità delle misure predisposte dallo Stato alla Convenzione (Poli, 2020, p. 369). Il Comitato dei ministri è, inoltre, autorizzato a esaminare le comunicazioni trasmesse da organismi internazionali di tutela dei diritti umani, ONG e istituzioni di garanzia nazionali, rispetto all’implementazione delle pronunce della Corte EDU riguardanti questioni di loro competenza⁶². Il meccanismo consente così di coinvolgere gli altri attori incaricati della promozione dei diritti umani nelle procedure di verifica dell’esecuzione delle sentenze, in ossequio al principio di integrazione degli strumenti sovranazionali di tutela (Küçüksu, 2022). La procedura si conclude una volta che il Comitato dei ministri valuta adeguate le informazioni trasmesse dallo Stato.

In caso di rifiuto a eseguire una sentenza, il Comitato dei ministri è dotato di un ulteriore strumento di pressione: il ricorso per inadempimento⁶³. Esso si articola in due momenti: in primo luogo, il Comitato dei ministri adotta una risoluzione interinale di messa in mora dello Stato; trascorsi inutilmente sei mesi dalla notifica della diffida, il Comitato dei ministri può adire la Corte EDU per l’accertamento dell’inadempimento⁶⁴. Questa decide in composizione di Grande Camera e rinvia poi al Comitato dei ministri affinché valuti le misure da adottare, oppure chiuda il procedimento qualora non sia stato riscontrato l’inadempimento. Se, da un lato, si tratta evidentemente di un meccanismo che non supera il limite della natura politica del meccanismo di esecuzione delle sentenze, risolvendosi in una sorta di

62. Regola 9, Regolamento del Comitato dei ministri, 10 maggio 2006.

63. Art. 46, commi 4° e 5°, CEDU.

64. Regola 11, Regolamento del Comitato dei ministri.

duplicazione dell'attività della Corte EDU (Dzehtsiarou, 2019), dall'altro, va evidenziato come ad oggi l'unico precedente di ricorso per inadempimento si sia concluso con l'effettiva implementazione della sentenza (Poli, 2020).

La rilevanza dell'articolato sistema di controllo sull'esecuzione delle sentenze si manifesta, in particolare, quando la Corte EDU richiede allo Stato l'adozione di misure di carattere generale per prevenire la reiterazione di violazioni analoghe a quelle oggetto del ricorso individuale. È il caso delle cosiddette sentenze pilota, disciplinate all'articolo 61 del Regolamento della Corte EDU, che, per la loro capacità di promuovere riforme di sistema, possono assumere particolare interesse per l'oggetto di questa riflessione⁶⁵. Quando emana una sentenza pilota, infatti, essa non si limita a riconoscere la violazione dei diritti del ricorrente ma riscontra carenze del sistema di tutela interno e indica i provvedimenti necessari per porvi rimedio (Haider, 2013). Ciò si verifica quando le circostanze del caso concreto rivelano «all'interno dell'ordinamento giuridico» dello Stato «una lacuna per effetto della quale un'intera classe di individui è stata o è tuttora esclusa» dal godimento dei loro diritti o libertà, nonché quando «le carenze del diritto e della prassi nazionale riscontrate nel caso individuale del ricorrente possono dare origine a numerosi successivi ricorsi fondati»⁶⁶. In altri termini, i problemi sistemici sussistono quando la violazione dei diritti del singolo è causata da lacune o criticità dell'ordinamento giuridico nazionale, da pratiche delle autorità non compatibili con la Convenzione, nonché dalla mancata esecuzione di una precedente sentenza (Haider, 2013, pp. 37-8).

La decisione di attivare la procedura pilota spetta alla Corte EDU, ascoltato il parere delle parti⁶⁷. L'obiettivo della qualificazione come “caso pilota” è di addivenire alla soluzione della problematica strutturale nel minor tempo possibile, attraverso la trattazione prioritaria e una pronuncia che offre allo Stato le istruzioni per porre fine internamente a violazioni che riguardano un ampio numero di persone (ivi, pp. 43-4). Nel dispositivo, oltre a indicare i provvedimenti di carattere generale necessari a correggere le carenze del sistema di tutela interno, la Corte EDU può fissare un termine per la loro implementazione, tenendo anche conto della natura delle misure richieste e della rapidità con cui lo Stato può porre rimedio al problema riscontrato.

65. La pronuncia che ha aperto la strada per lo sviluppo dello strumento è la sentenza *Broniowski c. Poland*, ricorso n. 31443/96, sentenza del 22 giugno 2004, relativa a una legge polacca che si poneva in contrasto con l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, violando il diritto di proprietà di un intero gruppo di persone.

66. Corte EDU, *Broniowski c. Poland*, par. 189.

67. Art. 61, comma 2°, lett. a del Regolamento della Corte EDU (aggiornato al 28 marzo 2024).

L'esecuzione delle sentenze pilota segue sempre la procedura rafforzata. Nella «forza dialogica» del meccanismo, che innesci un confronto concreto tra istituzioni nazionali e sovranazionali, risiede «il potenziale [...] nel fornire una risposta pratica ai problemi strutturali dei diritti umani» dei sistemi nazionali (Gerards, 2021, p. 21). Allo stesso tempo, la sensibilità politica delle problematiche sollevate dalle sentenze pilota e la necessità di risorse economiche per implementare le riforme richieste rischiano di costituire ostacoli alla loro effettiva attuazione (ivi, pp. 22 ss.).

La già citata sentenza pilota *Torregiani* del 2013 è un esempio, al contempo, delle potenzialità e dei limiti dello strumento⁶⁸. Nel condannare l'Italia per le carenze strutturali del sistema penitenziario, che avrebbero condotto a nuovi ricorsi analoghi, per violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti, la Corte EDU richiedeva l'istituzione di un sistema di rimedi interni effettivi per le persone recluse in strutture sovraffollate. A seguito della condanna, il Comitato dei ministri ha così avviato una procedura rafforzata di verifica dell'esecuzione della sentenza da parte dell'Italia. In attuazione della sentenza, l'ordinamento italiano si è dotato di un organismo di garanzia per le persone detenute, di un nuovo meccanismo di reclamo giurisdizionale e di appositi rimedi risarcitori per le violazioni dell'articolo 3 della Convenzione in carcere⁶⁹. La Corte EDU ha in seguito valutato positivamente l'impatto della sentenza pilota, in considerazione delle riforme introdotte e della diminuzione della popolazione carceraria nei due anni successivi (Manca, 2015). Ciononostante, il caso italiano mostra la fragilità degli effetti delle sentenze pilota. I passi avanti compiuti dall'Italia sono, infatti, messi in forte discussione da successive riforme legislative che hanno prodotto un forte incremento della popolazione carceraria, tornata oggi a livelli non distanti da quelli precedenti a *Torregiani*⁷⁰.

In tema di cattiva condotta di polizia, la Corte EDU ha avuto modo di esprimersi attraverso sentenze ordinarie sulla regolazione dell'operato e l'effettività dei meccanismi di responsabilizzazione del personale di polizia italiano⁷¹. Nella

68. L'Italia è stata destinataria di sentenze pilota anche in tema di diritto a un equo processo e a un rimedio effettivo: Corte EDU, *M. C. e altri c. Italia*, ricorso n. 5376/11, sentenza del 3 novembre 2013; Corte EDU, *Sejdovic c. Italia*, ricorso n. 56581/00, sentenza del 1° marzo 2006.

69. Gli istituti sono regolati agli artt. 35 *bis* e 35 *ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificati dagli interventi legislativi del 2013 e 2014.

70. Nel 2015, a due anni dalla sentenza *Torregiani*, i detenuti erano 53.982. Attualmente, secondo l'Associazione Antigone, sono 62.153 (al 16 dicembre 2024), a fronte di una capienza effettiva intorno ai 47.000 posti: il «tasso di affollamento effettivo arriva al 132,6%» e i suicidi hanno raggiunto il dato record di 88 nel 2024 (Antigone, 2024a).

71. Sulla giurisprudenza della Corte EDU in materia di regolazione dei poteri di polizia e uso legittimo della forza, anche al di là del caso italiano, cfr. CAP. 2.

nota sentenza *Cestaro c. Italia* del 2015, originata dai fatti della scuola Diaz di Genova del 2001, i giudici di Strasburgo hanno riscontrato diverse problematiche relative alla tutela dei diritti umani esposti a violazioni da parte della polizia⁷². L'eccessiva durata del processo, la prescrizione e l'indulto parziale di diversi reati contestati, tra cui le lesioni personali aggravate, la mancata identificazione degli autori materiali delle condotte, oltre all'ineadeguatezza delle condanne rispetto alla gravità dei fatti, sono tutte criticità insite nella legislazione penale italiana⁷³. Profili critici e lacune sistemiche su cui l'Italia non è però mai intervenuta. Basti pensare al dibattito tuttora aperto sull'introduzione dei cosiddetti numeri identificativi per gli agenti in servizio di ordine pubblico e alle problematiche della normativa italiana in materia di *body worn cameras* (cfr. CAP. 4). Anzi, l'estensione dei reati procedibili a querela di parte, fino a includere anche le lesioni lievi, e l'attribuzione della competenza al giudice di pace, a opera della riforma Cartabia con finalità deflative⁷⁴, vanno nella direzione opposta a quella indicata dalla Corte EDU.

Rispetto all'effettività delle decisioni della Corte EDU, diverso è il discorso rispetto a un'altra questione sollevata dalla sentenza *Cestaro*: quella relativa all'assenza, nella legislazione penale italiana, di norme adeguate a sanzionare le violazioni dell'articolo 3 della Convenzione⁷⁵. Secondo la Corte EDU, infatti, la normativa all'epoca vigente lasciava nei fatti impunte le condotte di tortura di Stato e i trattamenti inumani e degradanti. Essa sollecitava quindi l'adozione di riforme tese a dotare l'ordinamento italiano di strumenti adeguati a reprimere le violazioni dell'articolo 3 e impedire che i responsabili potessero godere di benefici di legge contrari alla giurisprudenza convenzionale⁷⁶. A seguito della pronuncia, il Parlamento italiano ha incardinato un disegno di legge per l'introduzione, all'articolo 613 *bis* del codice penale, del reato di tortura, poi approvato in via definitiva nel 2017⁷⁷. Nonostante i dubbi sollevati in dottrina rispetto alla formulazione adottata⁷⁸, in questo caso l'intervento della Corte EDU ha certamente contribuito in misura rilevante all'adeguamento dell'ordinamento italiano agli standard internazionali in materia di polizia e tutela dei diritti umani.

72. Corte EDU, *Cestaro c. Italia*, ricorso n. 6884/11, sentenza del 7 aprile 2015.

73. Corte EDU, *Cestaro c. Italia*, par. 204 ss.

74. D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150.

75. Corte EDU, *Cestaro c. Italia*, par. 223-225.

76. Corte EDU, *Cestaro c. Italia*, par. 246.

77. La novella è stata approvata con l'art. 1 della legge 14 luglio 2017, n. 110, con decorrenza dal giorno 18 dello stesso mese.

78. Sul punto, più approfonditamente, cfr. CAP. 4.

Infine, un'ulteriore criticità evidenziata dalla giurisprudenza europea concerne la regolazione sostanziale dei poteri coercitivi delle forze dell'ordine. Nel caso *Alikaj e altri c. Italia*, relativo all'omicidio di un giovane di origini albanesi durante una fuga inoffensiva a opera di un agente di polizia, nel riconoscere la violazione del diritto alla vita di cui all'articolo 2 della Convenzione, la Corte EDU ha riscontrato la mancanza di una regolamentazione conforme agli standard internazionali sull'uso della forza⁷⁹. Secondo i giudici, infatti, la disciplina italiana risultava indeterminata e carente di quelle regole dettagliate sulle condizioni per il ricorso legittimo alle armi da parte delle forze dell'ordine richieste a livello internazionale. Nonostante la condanna, però, l'Italia non si è nei fatti dotata di una disciplina puntuale in materia che, in assenza di linee guida amministrative o regole di ingaggio, resta affidata esclusivamente alle norme penalistiche di portata generale⁸⁰.

Alla luce della casistica riguardante l'Italia, l'effettiva capacità delle decisioni della Corte EDU di incidere sui meccanismi di controllo e responsabilizzazione del personale di polizia è dunque ambivalente. Se, infatti, in tema di repressione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, la Corte EDU ha certamente svolto un ruolo significativo nell'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale, dall'altro, le diverse criticità di natura sostanziale e procedurale evidenziate in relazione alla regolazione dei poteri di polizia, e all'effettività delle indagini sulla cattiva condotta degli agenti restano a distanza di anni quantomai attuali.

Anche quando mettono in luce criticità del sistema interno di tutela, le sentenze ordinarie hanno come obiettivo primario quello di far cessare la violazione, qualora questa sia ancora in corso, e risarcire la vittima. La portata generale di tali sentenze e la loro capacità di affrontare violazioni dei diritti fondamentali di carattere sistemico appare limitata. Diversamente, l'applicazione della procedura di esecuzione rafforzata e l'enfasi sulle misure di carattere generale che lo Stato deve adottare rendono, invece, per definizione le sentenze pilota più adatte a produrre cambiamenti sistemici. Allo stesso tempo, però, si è visto come i progressi nella tutela dei diritti fondamentali ottenuti a seguito di tali decisioni possano essere messi in discussione da riforme successive che, anche quando intervengono su questioni e istituti in apparenza diversi da quelli oggetto della sentenza, innescano un processo di arretramento sistemico delle tutele. Detta altrimenti, gli effetti delle sentenze pilota, benché di natura sistemica, rimangono comunque fragili e richiedono un impegno dello Stato nel preservarli. Un impegno costante e prolungato nel tempo che un organo giurisdizionale come la Corte

79. Corte EDU, *Alikaj e altri c. Italia*, ricorso n. 47357/08, sentenza del 9 marzo 2011.

80. Sul punto, più approfonditamente, cfr. CAPP. 2 e 4.

EDU difficilmente può assicurare e che sembra piuttosto rientrare nel mandato degli organismi internazionali di tutela.

Attraverso le loro funzioni di monitoraggio periodico, indagine e cooperazione, che implicano sempre più il coinvolgimento delle società civili nazionali, gli organismi internazionali possono, infatti, contribuire a stimolare il rispetto degli obblighi convenzionali da parte degli Stati. In questa prospettiva, l'effettiva integrazione tra i diversi livelli, attori e strumenti del diritto internazionale dei diritti umani assume particolare importanza. Non è un caso che sia sempre più frequente, nella giurisprudenza della Corte EDU, il richiamo ai trattati ONU sui diritti umani, alla *soft law* internazionale, anche in materia di polizia⁸¹, nonché ai documenti dei comitati e degli altri organismi di garanzia, nell'ottica di promuovere un'interpretazione sistemica delle disposizioni convenzionali e, appunto, di favorire l'integrazione tra queste e le fonti sovranazionali sui diritti umani (Ferrari, 2013).

3.5

Polizia e diritti umani: gli organismi nazionali indipendenti

Accanto al ruolo svolto dagli organismi sovranazionali, occorre considerare anche il contributo che nel controllare l'attività delle forze possono offrire gli organismi indipendenti creati a livello nazionale. L'istituzione di tali organismi è, infatti, considerata una buona pratica da numerose organizzazioni internazionali, in particolare per il ruolo che essi possono svolgere – in combinazione con i tradizionali meccanismi di responsabilizzazione del personale di polizia – nel rispondere agli episodi di cattiva condotta (UNODC, 2011, p. 9; den Boer, 2018, p. 452). Lo *European Code of Police Ethics*, per esempio, richiede al punto VI.61 l'esistenza di procedure di reclamo efficaci e imparziali per denunciare la cattiva condotta dei singoli agenti. In termini analoghi, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha sottolineato che «un sistema di reclami indipendente ed efficace è essenziale per garantire e mantenere la fiducia e la sicurezza del pubblico nelle forze di polizia, oltre a costituire una protezione fondamentale contro maltrattamenti e abusi». Egli ha inoltre suggerito che «un organismo indipendente per i reclami contro la polizia (Independent Police Complaints Body, IPCB)

81. In particolare, i *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* delle Nazioni Unite sono più volte richiamati nelle sentenze sull'uso della forza da parte della polizia. Nella sentenza *Bouyid c. Belgio*, del 28 novembre 2015, ricorso n. 23380/09, è invece richiamato l'*European Code of Police Ethics* (par. 108).

dovrebbe rappresentare un elemento cardine di tale sistema» (Council of Europe, 2009, par. 29). In un rapporto del 2010, l'allora relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, Philip Alston, ha osservato che:

una delle cause più importanti della persistenza delle uccisioni da parte della polizia è l'impunità per quelle passate. Come parte di un sistema di *accountability* volto ad affrontare il problema dell'impunità, gli Stati dovrebbero considerare l'istituzione di meccanismi esterni di supervisione della polizia, che possano costituire un complemento importante rispetto alle indagini interne, alle misure disciplinari, al sistema giudiziario penale e al controllo parlamentare (UN HRC, 2010, p. 1).

Nelle pagine che seguono descriveremo le principali caratteristiche di tali organismi, analizzandone nello specifico il mandato istituzionale. In conclusione del paragrafo ci occuperemo delle peculiarità del caso italiano, che si distingue nel panorama internazionale proprio per l'assenza di organismi indipendenti dotati di un mandato specifico in materia di controllo e supervisione delle forze di polizia.

3.5.1. I DIVERSI MODELLI DI ORGANISMO INDIPENDENTE

Molti paesi hanno istituito organismi indipendenti di supervisione delle forze di polizia, sebbene la loro diffusione, evoluzione e configurazione istituzionale vari sensibilmente da un contesto all'altro (den Boer, Fernhout, 2008; Collen, 2009; den Boer, 2018; Roché, Varaine, 2023). In alcuni casi, tali organismi sono stati creati appositamente per monitorare l'operato delle forze dell'ordine e la loro nascita è strettamente connessa a crisi di legittimità generate da gravi episodi di abuso o violenza, spesso inseriti in contesti di tensione razziale (Walker, 2001; De Angelis, Rosenthal, Buchner, 2016). Sebbene la nomenclatura sia estremamente eterogenea, è possibile individuare due modelli principali.

Il primo modello è quello del *citizen oversight* o *civilian review*, affermatosi negli Stati Uniti come risposta al forte condizionamento politico esercitato dalle amministrazioni locali sui dipartimenti di polizia e volto a introdurre forme di supervisione e controllo affidate a soggetti esterni e rappresentativi della società civile⁸². Il secondo è quello dei *police complaint*

82. Negli Stati Uniti si è assistito a una proliferazione di meccanismi organizzativi volti a consentire a soggetti esterni alle forze di polizia di contribuire ai processi decisionali dell'istituzione, con particolare attenzione alle procedure di gestione dei reclami dei cittadini (Walker, 2001). La storia di tali organismi è piuttosto antica: essi compaiono già nei primi decenni del XX secolo nella forma delle *police commissions*, istituite con l'obiettivo di coinvolgere la società civile nell'amministrazione della sicurezza pubblica a livello municipale.

bodies, il cui archetipo è rappresentato dal Regno Unito, dove tali organismi emergono per colmare le carenze di imparzialità e credibilità dei sistemi interni di gestione dei reclami per cattiva condotta⁸³. Nonostante le differenze iniziali, gli organismi specializzati tendono ad avere caratteri e compiti analoghi, focalizzandosi in particolare sul controllo e la supervisione della gestione dei reclami e delle denunce relative ad episodi di cattiva condotta da parte del personale di polizia.

In altri contesti istituzionali, il controllo indipendente sull'operato delle forze di polizia è affidato a organismi nati con un mandato più ampio di supervisione della pubblica amministrazione, come le diverse figure di ombudsman o le istituzioni nazionali per la tutela dei diritti umani. Le due tipologie di organismi presentano origini e sviluppi in parte differen-

Un primo tentativo di riforma si sviluppa tra gli anni Cinquanta e Sessanta, in risposta alle crescenti tensioni tra comunità afroamericane e polizia. Tuttavia, è soltanto negli anni Settanta, sotto l'impulso del movimento per i diritti civili, che questi organismi assumono una struttura più definita e acquisiscono attribuzioni tipiche dei *civilian oversight bodies*, incluse competenze di supervisione sulla gestione dei reclami per cattiva condotta. Nonostante ciò, forti resistenze da parte dei sindacati di polizia, dei vertici dipartimentali e di vari attori politici locali, insieme a risorse limitate, ne hanno compromesso fin dall'inizio l'efficacia. Il caso Rodney King del 1991 ha messo in luce tali criticità, contribuendo a ridimensionare il ruolo delle unità interne di controllo disciplinare e a rafforzare i poteri degli organismi di supervisione esterna. Parallelamente, si è affermata l'idea che fosse necessario concentrare l'attenzione non solo sui singoli episodi di cattiva condotta, ma anche sui fattori sistemici e organizzativi che ne favorivano la diffusione. In questo nuovo contesto, gli organismi indipendenti hanno acquisito un ruolo più ampio, includendo compiti di monitoraggio sulle pratiche operative e di stimolo a riforme di maggiore profondità e respiro (PARC, 2005, p. 6; De Angelis, Rosenthal, Buchner, 2016, p. 7).

83. Nel Regno Unito, il sistema di gestione dei reclami contro la polizia si è sviluppato nel tempo attraverso una serie di riforme legislative che hanno progressivamente introdotto elementi di indipendenza e controllo esterno. Inizialmente, con il *Police Act* del 1964, la responsabilità era interamente affidata ai *chief officers*, che registravano e indagavano sui reclami, eventualmente ricorrendo a personale di altri corpi, per poi trasmettere i risultati al *director of public prosecutions*. La prima apertura verso un controllo esterno arrivò con il *Police Act* del 1976, che istituì il *Police Complaints Board* (PCB), composto da membri indipendenti con il compito di riesaminare le indagini condotte dalla polizia. Pur non disponendo di poteri investigativi, il PCB poteva imporre l'avvio di procedimenti disciplinari. Nel 1984, il *Police and Criminal Evidence Act* sostituì il PCB con la *Police Complaints Authority* (PCA), che mantenne funzioni analoghe ma ottenne la possibilità di supervisionare le indagini. Da questo momento, i reclami poterono essere trattati attraverso tre modalità: indagine interna, supervisione della PCA o risoluzione informale. Una trasformazione più significativa giunse con il *Police Reform Act* del 2002, che portò alla creazione, nel 2004, della *Independent Police Complaints Commission* (IPCC). Pur continuando a demandare alla polizia la maggior parte delle indagini, l'IPCC acquisì il potere di condurle direttamente, ampliando così le opzioni procedurali e rafforzando il ruolo dell'organo indipendente (Smith, 2004, pp. 15-6; 2005, pp. 124-5). Dal 2018 l'IPCC è stata infine sostituita dall'*Independent Office for Police Conduct*.

ti, sebbene negli ultimi decenni si sia assistito a un processo di progressiva ibridazione. Il modello dell'ombudsman nasce infatti nei paesi scandinavi come strumento di controllo sull'azione amministrativa, concepito per compensare i limiti delle forme tradizionali di controllo giurisdizionale (Reif, 2004, p. 25)⁸⁴. L'interesse internazionale verso l'istituto è cresciuto significativamente negli ultimi decenni del XX secolo, parallelamente alla diffusione di nuovi modelli di *public management* che enfatizzano efficienza, trasparenza e orientamento ai cittadini (Reif, 2004, pp. 78-80; Brewer, 2007, p. 552). Il modello delle National Human Rights Institutions (NHRI) è invece di sviluppo relativamente recente e, in parte, si è sovrapposto a quello degli ombudsman⁸⁵. Dopo le prime esperienze di Human Rights Commissions istituite negli anni Sessanta in alcuni paesi del Commonwealth, a partire dagli anni Novanta le Nazioni Unite hanno promosso il rafforzamento degli organismi nazionali per la tutela dei diritti umani, attribuendo loro un mandato più ampio e incisivo rispetto alle tradizionali funzioni promozionali, divulgative e consultive delle prime commissioni per i diritti umani. Tali organismi sono stati progressivamente chiamati a svolgere anche attività ispettive, di monitoraggio e di indagine su presunte violazioni dei diritti (Reif, 2000, p. 10). In questo contesto di impulso internazionale volto a consoli-

84. Il termine ombudsman ha origine dall'esperienza svedese. Nel 1809 il Parlamento istituì il *Justitieombudsman* con il compito di vigilare sul rispetto della legge da parte di tutti i funzionari pubblici. L'istituzione era concepita come indipendente dal potere esecutivo e dotata non solo della facoltà di perseguire i pubblici ufficiali, ma anche di condurre indagini e rivolgere raccomandazioni al governo. L'ombudsman si diffonde gradualmente negli altri paesi scandinavi tra l'inizio e la metà del Novecento. Fino agli anni Cinquanta, istituzioni con caratteristiche simili erano presenti soltanto in quest'area. Il modello ottenne poi crescente attenzione internazionale (tra gli altri, cfr. Gellhorn 1966; Rowat, 1973) e conobbe una significativa espansione a partire dagli anni Sessanta, anche in relazione all'enorme sviluppo della burocrazia pubblica nelle democrazie industriali (Reif, 2000, 2011; Harden, 2021).

85. Non esiste una definizione universalmente condivisa di NHRI, ma le Nazioni Unite le descrivono come organi istituiti da un governo tramite costituzione, legge o decreto, con funzioni specificamente orientate alla promozione e protezione dei diritti umani (UN OHCHR, 1993). Un passaggio fondamentale nello sviluppo del loro quadro normativo è stato l'*International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (1991), che ha portato ai Principi di Parigi, adottati dall'Assemblea generale nel 1993. La *Vienna Declaration and Programme of Action* dello stesso anno ha riconosciuto formalmente il ruolo delle NHRI, incoraggiando la loro istituzione e il loro rafforzamento secondo tali principi. Negli anni Novanta, il rafforzamento delle NHRI è divenuto parte della strategia delle Nazioni Unite per migliorare la tutela interna dei diritti umani, con forte enfasi su *capacity-building* e assistenza tecnica da parte dell'Alto Commissariato per i diritti umani (Reif, 2000, p. 4). Anche a livello regionale, organizzazioni sovranazionali come il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione degli Stati americani hanno sostenuto e promosso la creazione o il potenziamento di NHRI indipendenti nei paesi membri (ivi, p. 5).

dare la protezione domestica dei diritti umani, il modello dell'ombudsman si è naturalmente prestato a incorporare tali compiti, favorendo la nascita di istituzioni miste o ibride, che combinano le caratteristiche dell'ombudsman con quelle proprie delle NHRI e che costituiscono oggi una delle forme più diffuse a livello globale (Reif, 2011, p. 274)⁸⁶.

Sebbene nella sua configurazione originaria l'ombudsman non avesse un mandato espresso in materia di diritti umani, ma fosse piuttosto concepito come uno strumento per riequilibrare il rapporto di forza tra istituzioni e individui reclamanti, offrendo a questi ultimi una procedura più rapida e meno onerosa per far valere le proprie ragioni nei confronti dell'amministrazione (Reif, 2004, p. 25), sin dalle origini esso si è comunque prestato a svolgere un ruolo di tutela dei diritti (Reif, 2000, pp. 7-9). D'altra parte, agli ombudsman "classici" veniva richiesto di garantire la buona amministrazione, un concetto in larga misura sovrapponibile all'idea di rispetto della legge e dei diritti (Harden, 2021). Molti casi di cattiva amministrazione o di corruzione costituiscono anche violazioni di diritti, che gli ombudsman sono in grado di rilevare grazie alle loro procedure di reclamo snelle e accessibili. L'esito di questo processo di ibridazione tra ombudsman e organismi di tutela dei diritti umani emerge chiaramente sia dalle denominazioni oggi utilizzate per indicare le istituzioni incaricate della promozione e protezione dei diritti a livello nazionale⁸⁷, sia dal fatto che, pur continuando a distinguere tra le due tipologie istituzionali, anche gli organismi internazionali riconoscono il contributo che gli ombudsman possono offrire alla tutela dei diritti umani a livello domestico⁸⁸.

86. Il concetto di *hybrid human rights ombudsman* nacque proprio con le prime transizioni democratiche del Sud Europa. Il *provedor de justiça* portoghese (1975) e il *defensor del pueblo* spagnolo (1978) integrarono le funzioni classiche di controllo dell'amministrazione con un esplicito mandato di protezione e promozione dei diritti umani. Questo modello divenne poi un riferimento per i paesi latinoamericani in transizione dagli anni Ottanta e per gli Stati dell'Europa postcomunista negli anni Novanta, così come per diverse riforme istituzionali nel continente africano. Oggi gli ombudsman per i diritti umani sono presenti in quasi tutti i paesi del Sud America e in numerosi Stati di altre regioni. La maggior parte opera in sistemi di *civil law*, talvolta in affiancamento a corti costituzionali, con maggiore forza istituzionale. L'ombudsman classico rimane più diffuso in Nord America, nei paesi caraibici del Commonwealth, in territori d'oltremare, dove spesso coesiste con commissioni nazionali per i diritti umani (Reif, 2000, pp. 11-2; 2011, p. 280).

87. Il mandato degli ombudsman è spesso definito anche in termini di difesa e protezione dei diritti, in conseguenza di ciò è molto comune che organismi cui è attribuito un mandato ibrido siano identificati con denominazioni come *public protector* (Sudafrica), *protecteur du citoyen* (Quebec, Canada), *defensor del pueblo* (Spagna), *συνήγορος του πολίτη* (difensore del cittadino, Grecia), *Volksanwaltschaft* (Austria) (Jamieson, 1997, pp. 4-5).

88. Le Nazioni Unite hanno ormai incluso gli ombudsman nella loro definizione di NHRI (Reif, 2000, p. 5; 2004, pp. 87-8) e anche il Consiglio di Europa li include tra gli orga-

Al di là delle specificità dei singoli ordinamenti, sia che si tratti di organismi specializzati che di organismi di tutela e promozione dei diritti umani, il modello di controllo indipendente sull'operato delle forze dell'ordine che oggi prevale in molti paesi presenta tratti largamente convergenti.

Anzitutto, gli organismi incaricati della supervisione e del controllo sulla polizia sono enti pubblici dotati di un certo grado di indipendenza dagli altri poteri dello Stato, il che implica la loro configurazione come autorità autonome. In Francia, ad esempio, essi rientrano nella categoria delle *autorités administratives indépendantes*, che combina le dimensioni dell'"amministrazione" e dell'"autorità". Nel Regno Unito, la denominazione *Independent Office for Police Conduct* si apre significativamente con il termine *independent*, seguito da *office*, che ne richiama la natura amministrativa (Roché, Varaine, 2024, p. 850). In secondo luogo, tali organismi condividono un duplice obiettivo: da un lato, rafforzare la fiducia del pubblico nelle forze dell'ordine attraverso una maggiore trasparenza; dall'altro, prevenire più efficacemente la cattiva condotta del personale di polizia, garantendo procedure di reclamo accessibili e assicurando indagini approfondite e imparziali (Council of Europe, 2009, pp. 6-7; De Angelis, Rosenthal, Buchner, 2016, p. 8). A questi obiettivi corrisponde un mandato che combina due funzioni principali: la gestione dei reclami e la supervisione, o monitoraggio, dell'attività delle forze dell'ordine. Nei diversi ordinamenti, l'accento può ricadere più sull'una o sull'altra funzione: alcune istituzioni svolgono soprattutto un ruolo reattivo, centrato sulla ricezione e sul trattamento dei reclami dei cittadini; altre privilegiano un approccio più proattivo, orientato al monitoraggio dell'azione amministrativa, che può condurre all'individuazione di episodi di cattiva condotta, ma si traduce soprattutto nella produzione di rapporti, analisi, standard e raccomandazioni. In linea generale, tuttavia, entrambe le funzioni tendono a coesistere all'interno del mandato degli organismi indipendenti esistenti, sebbene articolate in maniera differente (PARC, 2005; Reif, 2011; UNODC, 2011; De Angelis, Rosenthal, Buchner, 2016; Harden, 2021).

3.5.2. IL MANDATO DEGLI ORGANISMI INDIPENDENTI

Come accennato, uno degli sviluppi più significativi della seconda metà del XX secolo è stato il progressivo ampliamento del ruolo degli organismi indipendenti nella gestione dei reclami e delle denunce relative a episodi di

nismi cui può essere delegato il compito di promozione e tutela dei diritti umani (Council of Europe, 2003). Negli ultimi anni diversi ombudsman sono stati ufficialmente designati come NHRI o NPM a livello domestico (Reif, 2011, p. 296).

TABELLA 3.1

Modelli di gestione indipendente dei reclami relativi alla cattiva condotta di polizia

Modello di mera ricezione dei reclami	Possono ricevere reclami o denunce, che inoltrano alle autorità dotate di poteri investigativi e sanzionatori.
Modello investigativo	Possono presentare segnalazioni autonomamente e richiedere l'avvio di indagini su casi specifici. Sono direttamente coinvolti nella gestione delle indagini, in collaborazione o meno con la polizia. Ciò avviene in particolare durante l'investigazione preliminare che porta poi all'avvio della procedura sanzionatoria vera e propria.
Modelli di revisione e di appello	Monitorano la gestione dei reclami e delle denunce da parte delle autorità competenti. Possono eventualmente chiedere approfondimenti o una revisione del caso.

cattiva condotta del personale di polizia. I modelli di gestione dei reclami, tuttavia, variano sensibilmente in base ai poteri riconosciuti a tali organismi, in particolare per quanto riguarda il loro livello di coinvolgimento nelle indagini e la capacità di incidere sulla decisione finale. La letteratura ha proposto diverse tipologie classificatorie basate sulle differenti esperienze istituzionali (Smith, 2004, p. 16; den Boer, Fernhout, 2008, p. 4; Reif, 2011, pp. 8-9; UNODC, 2011, p. 52; De Angelis, Rosenthal, Buchner, 2016, p. 22). Sulla scorta di tali contributi, riteniamo possibile sintetizzare questi modelli nella classificazione presentata nella TAB. 3.1.

Il modello investigativo e quello di revisione e di appello presuppongono che gli organismi indipendenti dispongano di poteri più ampi. Innanzitutto, essi devono avere le capacità infrastrutturali necessarie per svolgere un ruolo proattivo: monitorare i contesti operativi maggiormente a rischio, raccogliere informazioni e segnalare autonomamente casi problematici. Tali poteri sono spesso riconosciuti agli organismi incaricati della promozione e tutela dei diritti umani, anche se i limiti infrastrutturali ne ostacolano in modo significativo l'effettivo esercizio. Tuttavia, pur potendo segnalare episodi di cattiva condotta, difficilmente gli organismi di tutela dei diritti umani partecipano direttamente alle indagini. Il coinvolgimento nelle indagini rappresenta invece una caratteristica tipica degli organismi specializzati nel controllo della polizia, i quali d'altronde si sono storicamente sviluppati come organismi interni progressivamente resi più indipendenti. Tuttavia,

questo modello presenta limiti ben noti e riassunti nel paradosso efficacemente individuato da Prenzler e Ronken (2001, p. 176): «La polizia non può indagare sulla polizia ma, allo stesso tempo, solo la polizia può indagare sulla polizia». Gli organismi composti interamente da personale civile raramente dispongono delle competenze forensi necessarie per svolgere in autonomia un'indagine e dipendono quindi dalla collaborazione della polizia. Quest'ultima, però, tende spesso a percepire l'azione degli organismi esterni come un'ingerenza da parte di soggetti inesperti e, di conseguenza, a non collaborare. Quando, al contrario, la polizia è coinvolta nelle indagini, si instaurano rapporti di cooperazione che possono generare un rischio di *bias* pro polizia, soprattutto quando i componenti dell'organismo sono ex agenti o provengono da corpi di polizia, anche di altre giurisdizioni, o da agenzie che lavorano a stretto contatto con le forze dell'ordine (ivi, p. 172; UNODC, 2011, p. 38; De Angelis, Rosenthal, Buchner, 2016, pp. 25-6).

Naturalmente, reclami e denunce relativi ad episodi di cattiva condotta possono riguardare vicende di natura profondamente diversa. I cittadini possono, per esempio, lamentare comportamenti che hanno rilievo penale oppure mere condotte poco professionali o, ancora, questioni che attengono alle scelte politiche complessive delle forze dell'ordine, quali la scarsa attenzione rispetto ai problemi specifici di una certa zona o comunità (Prenzler, Ronken, 2001, pp. 20-1). Si tratta di questioni che possono essere affrontate anche attraverso i classici strumenti di supervisione e controllo interni all'amministrazione stessa (sanzioni disciplinari) o affidati agli altri poteri dello Stato (controllo politico, controllo giudiziario): in quest'ottica, il ruolo degli organismi indipendenti è quello di offrire un canale istituzionale per raccogliere e veicolare denunce e reclami che altrimenti faticherebbero ad emergere. Le procedure di reclamo gestite dagli organismi indipendenti, anche quando si occupano specificamente di episodi di cattiva condotta che potrebbero dare luogo a responsabilità disciplinari o penali, hanno una funzione di supporto, non sostitutiva, delle ordinarie procedure sanzionatorie. Essi offrono l'accesso ad una procedura più protetta, riducendo il rischio di vittimizzazione secondaria di chi ha subito un abuso, ed evitano che nella fase della valutazione preliminare la polizia non approfondisca adeguatamente la questione o non informi l'autorità giudiziaria (UNODC, 2011, p. 56; Porter, Prenzler, 2016, p. 76).

Raramente tali organismi sono dotati di poteri decisori o sanzionatori. Anche gli ombudsmen, che hanno tradizionalmente gestito procedure di soluzione delle controversie tra amministrazione e cittadini alternative alla giustizia (Prenzler, Ronken, 2001, p. 171; Creutzfeldt, 2018)⁸⁹, difficil-

89. La letteratura segnala una crescente enfasi sull'utilità delle tecniche di risoluzione alternativa delle controversie nel trattare i reclami contro gli agenti di polizia (De Angelis,

mente assumono decisioni che siano definitive o non ricorribili innanzi ad un giudice (Prenzler, Ronken, 2001, p. 171; Harden, 2021). D'altra parte, la sostituzione integrale delle ordinarie procedure di responsabilizzazione con meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie comporta rischi significativi. Tali strumenti, infatti, non contribuiscono allo sviluppo della giurisprudenza né alla piena *adjudication* dei diritti delle persone coinvolte e tendono a incentivare la fuoriuscita dal processo proprio da parte di coloro che dispongono di minori risorse. Inoltre, gli episodi di cattiva condotta considerati di minore gravità non possono essere ritenuti marginali, in quanto si collocano all'interno di un *continuum* di comportamenti che va dalle forme lievi di abuso fino agli atti più gravi di violenza di polizia. Intervenire con rigore nei confronti di tali condotte rappresenta pertanto un presupposto essenziale per ridurre, in prospettiva, l'incidenza di fenomeni più gravi (Smith, 2004, p. 26). Per queste ragioni, gli standard internazionali, pur sollecitando l'istituzione di procedure di reclamo affidate a organismi indipendenti, non considerano tali procedure come alternative o sostitutive delle ordinarie forme di responsabilizzazione. In linea di massima ci deve sempre essere la possibilità di far valere la responsabilità penale o civile di un operatore di polizia innanzi a una corte (Council of Europe, 2001, p. 69; UNODC, 2011, p. 56).

I meccanismi di gestione dei reclami sono stati spesso criticati anche per la loro limitata capacità di promuovere cambiamenti sistemici e per la tendenza a favorire la deresponsabilizzazione dei vertici amministrativi rispetto agli episodi di cattiva condotta. La loro attenzione è, infatti, rivolta prevalentemente ai singoli episodi, con il risultato di concentrare l'analisi sull'eventuale responsabilità individuale dell'operatore coinvolto e di trascurare il ruolo dei fattori organizzativi (Armacost, 2004, pp. 540-3; De Angelis, Rosenthal, Buchner, 2016, pp. 25-6). Proprio per questa ragione viene sottolineata, sempre più spesso, l'esigenza che gli organismi indipendenti svolgano anche una funzione di valutazione complessiva dell'operato delle forze dell'ordine, mettendo in luce eventuali carenze sistemiche che possono contribuire a generare o facilitare comportamenti impropri.

Tale funzione di valutazione rientra, come accennato, tra i compiti tradizionalmente attribuiti sia agli organismi di *oversight* istituiti specificamente per il monitoraggio delle forze di polizia, sia agli organismi di controllo

Rosenthal, Buchner, 2016, p. 5), soprattutto nei casi di cattiva condotta di minore gravità, per i quali questi strumenti risultano più flessibili e potenzialmente più efficaci. Tali strumenti sono particolarmente sviluppati nei sistemi di *common law*, soprattutto a livello statale nelle federazioni, o locale, come nel Regno Unito, in Canada, in Australia e negli Stati Uniti (Porter, Prenzler, 2016, pp. 86-7).

della pubblica amministrazione e di tutela dei diritti umani, ai quali è richiesto di rendere più trasparente l'operato delle forze dell'ordine attraverso la raccolta sistematica di dati e l'osservazione delle prassi operative. L'obiettivo di queste attività non è tanto l'individuazione dei singoli episodi di cattiva condotta, quanto piuttosto l'identificazione di *patterns* di violazioni sistematiche dei diritti, nonché di policy o procedure operative inadeguate che necessitano di revisione (PARC, 2005, p. 12; De Angelis, Rosenthal, Buchner, 2016, pp. 31-2; Walker, Archinbold, 2020, p. 184). Questa funzione è stata definita come «potenzialmente la più rilevante funzione di *accountability* che un organismo pubblico di supervisione possa svolgere, in quanto orientata a promuovere cambiamenti organizzativi idonei a prevenire future forme di cattiva condotta» (ivi, p. 216). Ciò vale nonostante le raccomandazioni formulate al termine di tali esercizi di valutazione e monitoraggio siano spesso prive di carattere vincolante. In maniera non dissimile da quanto avviene con il ruolo degli organismi sovranazionali di promozione e tutela dei diritti umani, le conclusioni raggiunte da un organismo dotato di particolare indipendenza e autorevolezza incidono, infatti, in modo significativo sulla reputazione dell'organizzazione interessata, chiamando in causa la responsabilità dei suoi vertici politici e amministrativi (Reif, 2004, p. 61).

Uno degli sviluppi più recenti è stata la progressiva integrazione delle procedure di reclamo nei meccanismi di supervisione, monitoraggio e valutazione (Collen, 2009, p. 23; Kutnjak Ivković, 2014, p. 321; den Boer, 2018, p. 448; Rowe, 2020, p. 49). I reclami rappresentano infatti un'importante occasione di apprendimento istituzionale. Essi non costituiscono soltanto una fonte di informazione su singoli episodi di cattiva condotta da sanzionare, ma diventano anche uno strumento utile a far emergere prassi che, nella routine del lavoro di polizia, tendono a essere normalizzate e percepite come non problematiche. In alcuni contesti i dati sul numero di reclami ricevuti sono stati integrati con altre informazioni relative alle attività operative, come ad esempio gli incidenti di uso della forza, alimentando strumenti di analisi e monitoraggio che consentono di individuare fattori di rischio o procedure operative particolarmente critiche che, indipendentemente dalle responsabilità individuali dei singoli agenti, richiedono attenzione da parte delle istituzioni di polizia⁹⁰. Si osserva così una trasformazione significativa

90. I primi *Early Intervention Systems* (EIS) emersero negli Stati Uniti negli anni Ottanta, ma il vero punto di svolta fu rappresentato dal caso Rodney King. A seguito di quell'episodio, il *Violent Crime Control and Law Enforcement Act* del 1994 introdusse, tra le altre misure, l'obbligo per tutti i dipartimenti di polizia di registrare e monitorare gli episodi di uso della forza. Nel 1997, il Los Angeles County Sheriff's Department sviluppò e introdusse il *Personnel Performance Index* (PPI), un sistema di database utilizzato per raccogliere e

nel ruolo dei meccanismi di reclamo, il cui obiettivo non è più soltanto sanzionare comportamenti inappropriati, ma anche prevenire nuovi episodi di cattiva condotta attraverso interventi di riforma e cambiamento istituzionale. Ne deriva un riorientamento in senso proattivo e preventivo di uno strumento tradizionalmente concepito come reattivo e repressivo (Armacost, 2004, p. 540).

3.5.3. IL CASO ITALIANO

Come già accennato, l'Italia non è dotata di organismi indipendenti di supervisione delle forze dell'ordine, né di autorità incaricate di funzioni di monitoraggio e di promozione dei diritti umani. A livello interno, non esistono, infatti, né una figura come l'ombudsman⁹¹ né un organismo collegiale incaricato di un mandato di promozione dei diritti umani. Tale lacuna del sistema nazionale di tutela è solo in parte colmata dall'esistenza di due organismi con mandati tematici che coinvolgono direttamente l'operato delle forze dell'ordine: l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) e il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

L'UNAR è un'articolazione del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio, istituito nel 2013 in attuazione di obblighi comunitari⁹². L'UNAR ha il compito di verificare il rispetto del principio di parità di trattamento, in modo imparziale e autonomo, attraverso attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, tenendo conto anche del diverso impatto che le stesse hanno sui soggetti in base all'identità di genere, dell'orientamento sessuale e della religione⁹³. Esso risponde, quindi, alla necessità

analizzare dati relativi alla performance degli agenti; inclusi gli episodi di uso della forza, le sparatorie, i reclami, gli encomi, le cause giudiziarie e le richieste di risarcimento civile. Il PPI divenne presto un modello per molti altri dipartimenti, affermandosi come una best practice nel controllo della cattiva condotta di polizia. Nel 2001, un rapporto del Dipartimento di Giustizia intitolato *Principles for Promoting Police Integrity* (US DOJ, 2001) raccomandava infatti a tutti i dipartimenti di sviluppare e adottare sistemi di questo tipo per raccogliere e monitorare i dati sulle performance degli agenti. Gli EIS sono stati definiti «lo strumento di gestione più accuratamente costruito e più efficace attualmente disponibile negli Stati Uniti per il controllo della cattiva condotta della polizia» (Walker, Archinbold 2020, p. 177) e sono stati spesso inclusi nei programmi di riforma *pattern or practice* promossi dalla Civil Rights Division del Dipartimento di Giustizia (US DOJ, 2017).

91. Oltre all'Italia, gli unici paesi dell'Unione Europea che non prevedono la figura dell'ombudsman nazionale sono la Germania e il Belgio.

92. D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215, di attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

93. Art. 7, comma 1°, D.Lgs. 215/2003.

di stimolare «una dimensione istituzionale dell'antidiscriminazione», ovvero l'impegno positivo delle autorità nel promuovere la parità di trattamento (Strazzari, 2010, p. 221).

Il contenuto minimo delle funzioni dell'organismo è definito dalla normativa comunitaria⁹⁴. L'UNAR è così incaricato di compiti sostanzialmente riconducibili a quelli tradizionalmente svolti dagli organismi sovranazionali sui diritti umani: il monitoraggio e lo svolgimento di inchieste sulle pratiche discriminatorie, nel rispetto delle prerogative dell'autorità giudiziaria; la promozione di studi e ricerche; il supporto agli attori pubblici e privati nell'adozione di misure volte a prevenire le discriminazioni o a compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica; la diffusione nel pubblico della conoscenza dei diritti e degli strumenti di tutela; la formulazione di raccomandazioni e pareri, nonché di proposte di modifica legislative⁹⁵. Le raccomandazioni e i pareri dell'UNAR non sono vincolanti ma hanno la funzione di orientare la condotta istituzionale per indirizzarla al rispetto della parità di trattamento⁹⁶. Le attività svolte, insieme a un'analisi dello stato di attuazione del principio di parità di trattamento, sono riportate annualmente nelle relazioni indirizzate al Parlamento e al presidente del Consiglio dei ministri⁹⁷.

L'UNAR può ricevere ed esaminare segnalazioni relative a violazioni del principio di parità di trattamento realizzate da attori pubblici e privati trasmesse da singoli, associazioni e organizzazioni attive nel campo del contrasto alle discriminazioni⁹⁸. A tal fine, l'ufficio è dotato di un *contact center* che prende in carico la segnalazione e, a seguito di istruttoria, se del caso, ne promuove la risoluzione attraverso un'interlocuzione informale con l'autorità o il soggetto privato coinvolto. L'ufficio non è, infatti, dotato di competenze quasi-giudiziali nel decidere i reclami, come invece avviene in altri ordinamenti europei, né gli è riconosciuta «la legittimazione ad agire in nome e per conto del soggetto legittimato» (Strazzari, 2010, p. 227). L'UNAR può, però, supportare la vittima nel procedimento giurisdizionale volto

94. Art. 13, comma 2°, direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

95. Art. 7, comma 2°, D.Lgs. 215/2003.

96. I pareri resi dall'UNAR sono disponibili al link <https://www.unar.it/portale/web/guest/pareri> (ultima consultazione il 21 novembre 2025).

97. Art. 7, comma 2°, lett. f, D.Lgs. 215/2003.

98. A tal fine, l'art. 6 del D.Lgs. 215/2003 disciplina l'istituzione, presso il Dipartimento per le pari opportunità, di un registro degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento, e i requisiti richiesti per l'iscrizione.

ad accertare e rimuovere la violazione. Tale ruolo è espressamente previsto dalla direttiva comunitaria tra le prerogative minime del mandato dell'organismo. Di conseguenza, la legislazione italiana dispone che l'UNAR possa fornire assistenza alle persone discriminate nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi da queste intrapresi, anche nelle forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile⁹⁹.

Oltre ai limitati poteri di cui dispone, un'ulteriore criticità è data dalla carenza di indipendenza dell'organismo. Al di là dell'affermazione di principio contenuta nella legge istitutiva, infatti, la struttura organizzativa dell'UNAR e il sistema di nomina del responsabile rivelano una stretta dipendenza dall'esecutivo che ne mette in discussione l'effettiva indipendenza (ivi, p. 228). L'azione delle forze dell'ordine rientra evidentemente nell'ambito di competenza dell'UNAR. Ciononostante, non risultano a oggi azioni o attività specifiche sul tema. Anche il numero di casi di discriminazione da parte delle autorità di polizia registrati è del tutto marginale: appena l'1,2% dei casi nel triennio 2020-22 (UNAR, 2022, p. 24). La capacità di monitorare la condotta discriminatoria da parte delle forze dell'ordine appare, quindi, quantomeno sottodimensionata, soprattutto se confrontata con le risultanze delle indagini svolte da altri organismi di tutela. Da ultimo, il report sull'Italia dell'ECRI denuncia le pratiche discriminatorie e di profilazione razziale delle forze dell'ordine italiane, nonché i frequenti abusi ai danni di persone afrodiscendenti o migranti, ed esprime rammarico per l'assenza di azioni da parte delle autorità nel garantire l'*accountability* degli operatori di polizia nei casi di razzismo o omotransfobia (ECRI, 2024, pp. 29-30). Di contro, l'UNAR realizza percorsi formativi e di aggiornamento appositamente rivolti agli operatori di polizia, grazie a un protocollo siglato con il ministero degli Interni con l'obiettivo di facilitare la denuncia da parte delle vittime di discriminazione¹⁰⁰.

Più rilevanti sono il ruolo e i poteri riconosciuti al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Istituito nel 2013, il Garante è l'organismo di garanzia di carattere preventivo incaricato di monitorare i luoghi di privazione della libertà personale per verificarne la conformità alle norme nazionali e alle fonti internazionali vincolanti per l'Italia¹⁰¹. L'attuale ambito di intervento è il risultato di una serie di interventi legislativi che ne hanno progressivamente definito il mandato, ampliato le funzioni

99. Art. 7, comma 2°, lett. a, D.Lgs. 215/2003.

100. Il protocollo è stato sottoscritto il 7 aprile 2011 tra l'UNAR e l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) del ministero degli Interni.

101. D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni in legge 21 febbraio 2014, n. 10.

e gli strumenti operativi (Palma, 2022) e riconosciuto una capacità di spesa inizialmente non prevista¹⁰². Nel 2013, con il deposito della ratifica e l'entrata in vigore dell'OPCAT, il Garante è stato designato come NPM, attribuendogli il potere di visitare qualsiasi luogo in cui si realizzi, o possa realizzarsi, una privazione della libertà personale da parte delle autorità pubbliche. Il Garante è così parte della rete sovranazionale prevista dall'OPCAT, quale ente di raccordo tra organismi internazionali e autorità nazionali (Losito, Pizzo, 2021, p. 450).

La compiuta definizione del mandato del Garante rappresenta l'esito di un processo *bottom-up* cominciato diversi anni prima (Mellano, Scomparin, 2020), che ha nell'istituzione dei garanti comunali e regionali uno snodo fondamentale¹⁰³. Il quadro risultante è quello di «un sistema multilivello di promozione e tutela dei diritti che riduce la primazia della funzione giurisdizionale in questo ambito, in favore di interventi di carattere anche inter-amministrativo» (Mellano, Scomparin, 2020, p. 1). Ai garanti territoriali è riconosciuto un potere di visita e di svolgimento di colloqui con i detenuti analogo a quello del Garante nazionale¹⁰⁴. Diversamente da quest'ultimo, che è organo collegiale, i primi sono organi «monocratici» di nomina locale o regionale (Scomparin, 2014). I rapporti e il raccordo tra i due livelli sono regolati dalla legge istitutiva che attribuisce al Garante un ruolo di coordinamento e di promozione della collaborazione, nonché un potere di delega di alcune funzioni ai garanti territoriali¹⁰⁵. Dal 2018, per assicurare un efficace coordinamento, è istituita la Conferenza dei garanti territoriali, cui partecipano tutti gli organismi locali e regionali (Celoria, De Robertis, 2021, p. 61).

La struttura multilivello coinvolge anche la funzione di NPM. Al momento della designazione, infatti, il governo aveva individuato come NPM nazionale la rete territoriale, sotto il coordinamento del Garante, secondo una divisione dei ruoli connessa alla competenza locale o nazionale. Tale struttura si rivelava, però, nella prassi «del tutto sbilanciata» verso il Garante nazionale, unico organismo di garanzia italiano riconosciuto come globalmente conforme ai canoni dell'OPCAT» (Albano, 2021, pp. 1167-8). Per questa ragione, nel 2020, la funzione di NPM è stata assegnata in via esclusiva

102. Il primo stanziamento è avvenuto con la legge 28 dicembre 2015, n. 208, che ha modificato l'art. 7, D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, successivamente incrementato dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205.

103. La prima esperienza è quella del Garante dei detenuti del Comune di Roma, istituito nel 2003.

104. Artt. 18 e 67, legge 354/1975.

105. Art. 7, commi 5° e 5.1°, D.L. 146/2013.

al Garante, mantenendo comunque la possibilità di delega ai livelli inferiori nei casi e alle condizioni previste dalla legge (ivi, p. 1168).

L'ambito di intervento del Garante è la privazione della libertà personale, intesa in senso ampio o sostanziale, come si evince dall'utilizzo della locuzione «altre forme di limitazione della libertà personale» da parte della legge istitutiva (Scomparin, 2014; Palma, 2022). I poteri di visita del Garante si estendono, quindi, oltre agli istituti penitenziari, anche alle cosiddette «camere di sicurezza» e ai locali adibiti alla custodia di polizia, alle strutture in cui sono trattenuti i migranti e richiedenti asilo, alle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) e ai servizi psichiatrici di diagnosi e cura, nonché alle comunità terapeutiche e alle residenze sociosanitarie o assistenziali. In qualità di NPM, il Garante può accedervi senza preavviso, autorizzazione, né limitazione; può intrattenere colloqui riservati con le persone ristrette e con gli operatori; prendere visione dei fascicoli personali, previo consenso degli interessati, e della documentazione relativa alle condizioni di privazione della libertà. Le modalità operative di svolgimento delle attività ispettive del Garante sono in parte mutate dal CPT, anche rispetto al *follow-up* delle visite, in questo caso regionali, svolte secondo una programmazione prestabilita (ivi, p. 156).

Ai sensi dell'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario, il Garante e i suoi omologhi territoriali possono ricevere istanze o reclami, orali o scritti, anche anonimi, da parte dei detenuti; una previsione analoga è contenuta nel Testo unico sull'immigrazione per quanto riguarda i migranti trattenuti¹⁰⁶. Qualora riscontri la fondatezza dell'istanza o del reclamo, il Garante può rivolgere una raccomandazione all'amministrazione interessata che è tenuta, in caso di rigetto, a motivare le ragioni del dissenso entro 30 giorni¹⁰⁷. Data la natura reattiva dello strumento, l'attribuzione di tale competenza costituisce un elemento originale rispetto alla natura tipicamente preventiva del Garante (ivi, p. 160).

Coerentemente con il principio sovranazionale di integrazione degli strumenti di tutela, la legislazione italiana regola ipotesi e forme della partecipazione del garante ai procedimenti giurisdizionali. In primo luogo, questo può costituirsi come parte offesa nei processi penali per gravi violazioni dei diritti umani verificatesi nelle strutture di limitazione della libertà personale, esercitando le facoltà riconosciute alla vittima di opporsi all'archiviazione e indicare elementi di prova¹⁰⁸. Inoltre, il Garante può prendere parte

¹⁰⁶. Art. 14, comma 2° *bis*, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Il comma è stato introdotto dall'art. 3 del D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.

¹⁰⁷. Art. 7, comma 5°, D.L. 146/2013.

¹⁰⁸. Ai sensi dell'art. 90 c.p.p.

ai giudizi dinanzi alle massime corti, nazionali e sovranazionali, presentando opinioni di terza parte nei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale e alla Corte EDU su questioni di sua competenza. Infine, il Garante presenta annualmente una relazione sulle attività svolte al Parlamento e ai ministri dell'Interno e della Giustizia.

L'individuazione come NPM ha consentito di superare le limitazioni originariamente previste per l'accesso ai luoghi di custodia di polizia, eliminando la clausola che subordinava le visite all'obbligo di preavviso e alla condizione che da esse non derivasse un danno alle attività investigative in corso. Inoltre, la competenza ampia in materia di restrizione della libertà personale autorizza oggi l'organismo a entrare in tutte le strutture in cui a diverso titolo sono trattenute le persone straniere: i Centri per il rimpatrio (CPR), gli hotspot, le zone di transito aeroportuali e portuali, e i cosiddetti luoghi idonei¹⁰⁹. Tale competenza è particolarmente rilevante rispetto alla prevenzione della cattiva condotta di polizia, non solo per i frequenti casi di cronaca di violenze e abusi ai danni dei migranti reclusi all'interno di tali strutture, ma anche per l'assenza di una disciplina di rango legislativo sui "modi" in cui deve realizzarsi la limitazione della libertà personale al loro interno¹¹⁰.

Infine, un'ulteriore funzione di rilievo assegnata al Garante in tema di polizia e diritti umani è il monitoraggio dei rimpatri forzati dei migranti (ivi, p. 155). La cosiddetta "direttiva rimpatri", che definisce il quadro giuridico europeo per l'espulsione, il trattenimento e il rimpatrio dei migranti in condizione di "irregolarità" nel soggiorno, prevede, infatti, l'obbligo per gli Stati membri di istituire un meccanismo interno di monitoraggio dei rim-

109. Compresa le strutture di recente istituzione in territorio albanese: l'hotspot di Shëngjin e il centro di detenzione di Gjader.

110. Su rinvio del giudice di pace di Roma, con la sentenza n. 96, del 9 giugno 2025, nel riconoscere l'esistenza di una violazione della riserva assoluta di legge di cui all'art. 13, comma 2° della Costituzione, la Corte costituzionale ha però dichiarato le questioni di costituzionalità inammissibili, «atteso che gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non permettono [...] di rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con un sufficiente grado di specificità i «modi» del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinvenendosi nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi» (par. 11). Secondo la Corte, infatti, stante il carattere non sanzionatorio dell'istituto, non è ammissibile l'estensione al trattenimento della disciplina prevista dall'ordinamento penitenziario. La sentenza ha quindi rimesso al legislatore l'adempimento dell'«ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni» (*ibid.*).

patri forzati. Una disposizione rimasta a lungo inattuata fino all'attribuzione della competenza al Garante, che ha portato alla chiusura della procedura di infrazione contro l'Italia aperta nel 2014¹¹¹. Data la natura coercitiva della misura, il ruolo del Garante è monitorare che le operazioni di rimpatrio si svolgano nel rispetto dei parametri individuati dalla direttiva: ovvero, del principio di proporzionalità nell'uso della forza, della normativa nazionale e dei diritti fondamentali dei migranti¹¹².

Si tratta quindi di una funzione di natura preventiva, ascrivibile a quelle tipicamente svolte dagli organismi di garanzia dei diritti umani, che prende forma in attività di monitoraggio e interlocuzione con le autorità competenti, mediante apposite raccomandazioni volte a promuovere il superamento delle criticità riscontrate (Campesi, De Robertis, Oziosi, 2025). Nella stessa direzione va il coinvolgimento del personale del Garante, in veste sia di uditore che di docente, ai corsi di formazione dei funzionari di polizia che operano nelle scorte internazionali (Palma, 2022, p. 161). La formazione è considerata, infatti, «lo strumento principale per prevenire comportamenti degli operatori o situazioni, potenzialmente lesivi dei diritti delle persone coinvolte» e ridurre i rischi di eventi critici (Garante nazionale, 2017, p. 117).

Tirando le somme di questa ricostruzione, l'ordinamento italiano presenta un sistema multilivello di organismi di tutela non giurisdizionale dei diritti umani che si articola in tre livelli (locale, regionale e nazionale), sviluppatosi nel corso degli anni a partire proprio dalle sue articolazioni territoriali. Non a caso, a tutt'oggi, diversamente dal Garante, la figura del difensore civico è attiva solamente in ambito regionale (e delle province autonome), mentre la creazione di un ombudsman nazionale, come esiste in quasi tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, è ancora soltanto oggetto di dibattito politico e istituzionale¹¹³. Anche la disposizione contenuta nella cosiddetta legge Bassanini *bis*, che prevedeva l'operatività di difensori civici regionali sino alla creazione di un difensore civico nazionale, è rimasta inattuata. Ancora, i diversi tentativi che si sono succeduti nel tempo di istituire un organo collegiale nazionale per la promozione dei diritti fondamentali si sono sistematicamente arenati nel corso dell'esame parlamentare¹¹⁴. Alla luce

111. Art. 8, par. 6, direttiva 2008/115/CE, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

112. Art. 8, par. 4, direttiva 2008/115/CE.

113. Nel corso di un evento on line, organizzato dalla Fondazione Brodolini il 28 gennaio 2025, Marino Fardelli, difensore civico della Regione Lazio e presidente del Coordinamento nazionale dei difensori civici, ha affermato che è attualmente in corso un dialogo istituzionale tra i difensori civici locali e il Parlamento per l'istituzione del difensore civico nazionale.

114. Il disegno di legge 424/2022, che prevedeva la creazione di una Commissione na-

dei limitati ambiti di competenza dei rispettivi mandati e delle criticità che caratterizzano l'UNAR e il sistema del Garante, l'ordinamento italiano risulta del tutto carente di meccanismi non giurisdizionali di tutela dei diritti umani capaci, in particolare, di contribuire al controllo sulle forze dell'ordine e alla responsabilizzazione degli operatori. Un dato che trova conferma nell'esclusione per legge dalla competenza dei difensori civici locali delle questioni afferenti alla difesa, alla sicurezza pubblica e alla giustizia, che ne preclude qualsiasi possibilità di intervento sulla polizia e nei casi di cattiva condotta¹¹⁵.

3.6 Conclusioni

È ragionevole interrogarsi sull'efficacia di molti degli strumenti di controllo di cui abbiamo discusso in questo capitolo. In uno Stato democratico di diritto, il controllo giudiziario sull'attività di polizia è senza dubbio una garanzia indispensabile della legittimità dell'azione amministrativa, oltre che un elemento fondamentale di tutela per i diritti individuali toccati dall'azione dei pubblici poteri. Più che la sanzione della cattiva condotta, o il risarcimento dei danni eventualmente subiti, l'obiettivo di chi subisce una ingiusta compressione dei suoi diritti e delle sue libertà è spesso l'annullamento del provvedimento da cui essa discende e dei suoi effetti. Al di là dei numerosi limiti strutturali che caratterizzano il sindacato giurisdizionale sull'azione di polizia, i tempi e i costi dei procedimenti giudiziari contribuiscono a renderne l'efficacia estremamente ridotta. Solo una minoranza di persone può permettersi di intraprendere un costoso contenzioso contro l'autorità amministrativa; inoltre, quando l'annullamento del provvedimento interviene, nella maggior parte dei casi l'atto ha già prodotto tutti i suoi effetti pregiudizievoli. Per di più, come spesso avviene per i provvedimenti di polizia che incidono su libertà e diritti fondamentali, la reintegrazione piena della situazione soggettiva violata è materialmente impossibile. Diversi atti di polizia, infatti, esauriscono la loro efficacia con la loro stessa esecuzione: una volta realizzati, l'eventuale annullamento giurisdizionale perde gran par-

zionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, fermo da anni in Commissione affari costituzionali al Senato, è solo l'ultimo di una serie di tentativi di istituire una autorità indipendente di monitoraggio e promozione dei diritti umani a livello nazionale.

115. Art. 16, comma 1°, legge 15 maggio 1997, n. 127, come modificata dalla legge 16 giugno 1998, n. 191.

te della sua utilità per chi ne ha già subito le conseguenze (Virga, 1954, p. 185; Corso, 1979, p. 255).

È in ragione dei limiti dei tradizionali strumenti di tutela giurisdizionale che nel corso del tempo sono stati sviluppati meccanismi di controllo non giurisdizionale, o comunque alternativi alle procedure di carattere puramente contenzioso. Gran parte degli organismi di tutela dei diritti umani istituiti a livello internazionale opera con una logica preventiva, più che reattiva. L'obiettivo non è infatti quello di instaurare un contenzioso con le autorità statali, ma piuttosto quello di avviare un dialogo volto al superamento delle prassi amministrative più problematiche per la tutela dei diritti individuali. Il giudizio sulla loro efficacia quali strumenti di controllo sulle forze dell'ordine è tuttavia ambivalente. Da un lato, gli organismi sovranazionali di cui abbiamo discusso sono privi dei poteri esecutivi necessari a garantire il rispetto delle raccomandazioni che essi adottano. A fronte della tradizionale ritrosia degli Stati a dare seguito ad ingiunzioni che sovente toccano l'area più sensibile della sovranità statale, come la sfera dell'ordine e della sicurezza pubblica, è legittimo dubitare che organismi privi delle capacità infrastrutturali per una costante presenza sul campo siano in grado di incidere significativamente sull'esercizio dei poteri di polizia. Per altro verso, tuttavia, non bisogna dimenticare che l'attività interpretativa del diritto internazionale svolta dagli organismi di monitoraggio ha una crescente influenza sulla giurisprudenza delle corti, anche a livello domestico. Essa offre inoltre una sponda autorevole alle organizzazioni della società civile impegnate nella tutela dei diritti umani a livello nazionale, contribuendo a ravvivare le dinamiche del confronto politico e del dibattito pubblico.

Anche il contenzioso sovranazionale in materia di diritti umani assume una valenza analoga. Pur prendendo avvio da singoli episodi di violazione, esso mira soprattutto a rimuovere i fattori istituzionali o le prassi operative che generano sistematicamente tali violazioni. La forza vincolante delle sentenze della Corte EDU, insieme alla crescente influenza che esse esercitano sugli ordinamenti domestici, rende lo *human rights litigation* uno strumento cruciale di controllo sull'azione amministrativa degli Stati, soprattutto quando l'attività giudiziale è accompagnata da campagne di *advocacy* e iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. L'esperienza della Corte EDU mostra in modo eloquente come il diritto possa costituire un luogo di contestazione in cui la posta in gioco va ben oltre gli interessi delle parti direttamente coinvolte. Il contenzioso diventa così uno spazio privilegiato di discorso pubblico, con il potere di modellare e influenzare atteggiamenti e convinzioni dell'opinione pubblica. Gli effetti delle sentenze della Corte EDU rimangono tuttavia fragili e richiedono un impegno dello Stato nel preservarli. Un impegno costante e prolungato nel tempo che un organo giuri-

sdizionale difficilmente può assicurare e che sembra appartenere piuttosto al mandato degli organismi internazionali e nazionali di tutela dei diritti. In quest'ottica, l'effettiva integrazione tra i diversi livelli, attori e strumenti del diritto internazionale dei diritti umani assume un'importanza cruciale.

Un sistema di protezione realmente efficace non può infatti limitarsi agli organismi sovranazionali, che pur svolgendo una funzione indispensabile incontrano inevitabilmente limiti giuridici, strutturali e operativi. Oltre alla carenza di poteri esecutivi, la distanza geografica, la limitata capacità di monitoraggio diretto e la necessità di interventi selettivi rendono difficile un controllo capillare e tempestivo delle pratiche amministrative statali. Per questa ragione, gli organismi domestici, in particolare le istituzioni nazionali per i diritti umani, le autorità indipendenti e i meccanismi di reclamo interni, risultano imprescindibili. Essi hanno la possibilità di essere stabilmente presenti sul territorio, di sviluppare relazioni di fiducia con le amministrazioni pubbliche e di dialogare in modo continuativo con attori politici, sociali e istituzionali. La prossimità fisica e istituzionale consente loro di cogliere più rapidamente segnali di abuso, distorsioni procedurali o prassi informali suscettibili di violare i diritti fondamentali. Laddove tali organismi siano anche dotati di poteri effettivi di ricezione, indagine e approfondimento dei reclami, essi possono svolgere un ruolo determinante nel facilitare l'accesso alla giustizia per categorie particolarmente esposte agli abusi, come le vittime di violenze o trattamenti degradanti da parte delle forze di polizia. Per questi soggetti, che spesso si trovano in condizioni di vulnerabilità sociale, economica o giuridica, la possibilità di rivolgersi ad un organismo nazionale indipendente, meno formale e meno costoso rispetto alle ordinarie procedure giurisdizionali, rappresenta un canale essenziale per far emergere le violazioni.

Gli organismi domestici si collocano come snodo fondamentale tra due modelli di controllo: da un lato, quello esercitato dai tradizionali poteri dello Stato, in primis il potere giudiziario, caratterizzato da ampi poteri d'indagine ma anche da procedure complesse, onerose e spesso lente; dall'altro, quello svolto dagli organismi internazionali, dotati di un forte potere simbolico e normativo ma talvolta percepiti come troppo distanti dal dibattito pubblico nazionale e dai problemi quotidiani delle comunità locali. Su questo piano, il sistema italiano di controllo sull'operato delle forze dell'ordine risulta fortemente deficitario. A differenza degli altri paesi europei, l'Italia è a tutt'oggi priva di un organismo indipendente dotato di una competenza generale di supervisione e controllo sull'attività di polizia e il potere di ricevere reclami da chi ritenga di essere stato vittima di un abuso (den Boer, Fernhout, 2008; den Boer, 2018; Roché, Varaine, 2023). È difficile spiegare il significato di questa assenza, né è questo forse il luogo adatto per avanzare delle ipotesi

in tal senso. Certamente tale assenza non si spiega con il fatto che l'Italia, a differenza di altri contesti istituzionali dove la storia degli organismi indipendenti di controllo della polizia è più antica, non abbia conosciuto crisi di legittimità delle forze dell'ordine, anche associate a gravi episodi di violenza di polizia (Fabini, Gargiulo, Tuzza, 2023; Di Giorgio, 2025).

L'ipotesi più plausibile è che, nel contesto di profonda resistenza al cambiamento che caratterizza la polizia italiana, la presenza di una magistratura formalmente indipendente, titolare sin dall'inizio della direzione delle indagini, abbia offerto *almeno sulla carta* garanzie apparentemente sufficienti di imparzialità nella gestione dei casi di cattiva condotta. Come vedremo nel CAP. 4, tuttavia, l'effettività di tali garanzie – in termini di indipendenza, imparzialità ed efficacia delle indagini nei confronti degli appartenenti alle forze dell'ordine – risulta in larga misura più formale che sostanziale. Ciononostante, si può ritenere che questa architettura istituzionale abbia contribuito a ridimensionare, nel dibattito pubblico, la centralità che il tema delle procedure di reclamo ha invece assunto in altri contesti. A ciò si aggiunge la persistente debolezza della cultura della trasparenza e dell'apertura al controllo indipendente che caratterizza l'amministrazione pubblica italiana, solo di recente – e soprattutto grazie alla crescente influenza degli obblighi internazionali – più disponibile a forme di scrutinio da parte di autorità indipendenti e della società civile. Questi fattori spiegano, almeno in parte, l'assenza nel dibattito pubblico italiano di una discussione strutturata sull'istituzione di organismi indipendenti incaricati di monitorare le forze di polizia, eventualmente dotati anche del potere di ricevere reclami, nonché la debolezza e la frammentarietà del sistema di tutela dei diritti fondamentali a livello domestico.

La responsabilità del personale di polizia

4.1

Introduzione

Un aspetto decisivo del controllo sull'operato delle forze dell'ordine riguarda la responsabilità del personale di polizia, in particolare per gli illeciti o i danni arrecati nell'esercizio delle proprie funzioni. Uno dei principi cardine del costituzionalismo è che la tutela effettiva dei diritti individuali richiede non solo la responsabilizzazione dell'amministrazione, ma anche quella dei funzionari pubblici per le violazioni commesse nell'adempimento dei loro compiti (Cane, 2016, p. 393). In questa prospettiva, negli Stati democratici di diritto una parte significativa dell'attività di controllo sull'operato della polizia si realizza attraverso meccanismi e procedure volti a rendere i singoli operatori direttamente responsabili delle loro eventuali condotte illecite (Stone, Ward, 2000, p. 34; Bowling, Reiner, Sheptycki, 2019; Rowe, 2020, p. 100).

Quando si parla di responsabilità del personale di polizia si fa tuttavia riferimento a dimensioni diverse. È evidente, infatti, che a ruoli differenti corrispondono forme di responsabilizzazione diverse, non tutte dirette al controllo della cattiva condotta né necessariamente basate su procedure di tipo sanzionatorio. La TAB. 4.1 illustra le principali forme di responsabilità del personale delle forze dell'ordine, molte delle quali implicano procedure di controllo politico e amministrativo già analizzate nei capitoli precedenti. In questo capitolo, invece, ci concentreremo sulle forme di responsabilizzazione del personale che svolge ruoli operativi e che, nell'esercizio delle proprie funzioni, può eventualmente violare i diritti dei soggetti con cui entra in contatto.

Il fatto che gran parte delle condotte più gravi si verifichi durante le attività operative non implica tuttavia che i livelli superiori della gerarchia, tipicamente incaricati di compiti di pianificazione e direzione, siano esenti da responsabilità. Come affermato sia dal principio 24 dei *Basic Principles*

TABELLA 4.1

Tipologie di responsabilità del personale di polizia

Ruolo	Forme di responsabilità
<i>Ruoli dirigenziali</i> Si occupano della direzione strategica dei servizi di polizia. Organizzano i diversi servizi e allocano le risorse. Si occupano anche dei procedimenti disciplinari e di controllo della cattiva condotta. Mai presenti sul campo.	Responsabilità dirigenziale Responsabilità <i>indiretta</i> per violazione del principio di precauzione: – inadeguata pianificazione strategica; – inadeguata prevenzione della cattiva condotta.
<i>Ruoli di pianificazione e direzione operativa</i> Hanno responsabilità direttive e di comando di singole attività operative. Hanno la responsabilità dell'organizzazione del singolo servizio e dunque per la qualità della pianificazione e delle direttive impartite. Esercitano controllo su comandanti operativi e agenti sul campo. Non sempre presenti sul campo.	Responsabilità <i>indiretta</i> per violazione del principio di precauzione: – inadeguata pianificazione operativa; – inadeguata supervisione del comando operativo.
<i>Ruoli di supervisione operativa</i> Hanno la responsabilità di gestire in concreto le attività operative, impartendo sul campo ordini e direttive al personale coinvolto. Sempre presenti sul campo.	Responsabilità <i>diretta</i> per gli ordini impartiti e per la mancata supervisione della condotta del personale coinvolto.
<i>Ruoli esecutivi</i> Eseguono gli ordini e le direttive nel corso delle attività operative.	Responsabilità <i>diretta</i> per l'esecuzione di ordini manifestamente illegittimi che si aveva possibilità di contestare.

on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, che dal punto IV.16 dell'*European Code of Police Ethics*, la responsabilità per episodi di cattiva condotta si estende anche a chi ha impartito ordini o aveva il dovere di supervisionare il comportamento dei subordinati. Oltre alla responsabilità *diretta* per gli ordini dati, i responsabili dei servizi di polizia assumono dunque una significativa responsabilità *indiretta* derivante dal principio di precauzione, che impone di pianificare e dirigere le attività operative in modo da ridurre al minimo i rischi sia per i terzi che per gli stessi operatori di polizia¹. Di conseguenza, presupposto fondamentale di qualsiasi sistema

1. Come accennato nel CAP. 2, il principio di precauzione si è affermato nella giurispru-

di responsabilizzazione del personale di polizia è una chiara definizione di ruoli e gerarchie, soprattutto nelle fasi di pianificazione, direzione ed esecuzione delle attività operative (UNODC, 2017, p. 43).

Gli standard internazionali richiedono l'esistenza di procedure efficaci e imparziali attraverso le quali le vittime, o terzi, possano denunciare episodi di cattiva condotta da parte di singoli operatori di polizia². Tali procedure sono considerate fondamentali non solo per garantire la tutela dei diritti delle vittime, ma anche per preservare la fiducia del pubblico nelle istituzioni di polizia (UNODC, 2017, p. 160). L'*European Code of Police Ethics* non specifica se tali procedure debbano essere interne all'amministrazione, come i procedimenti disciplinari, oppure esterne, affidate a corti o organismi di monitoraggio indipendenti. Pur riconoscendo il ruolo cruciale dei meccanismi di supervisione interna nella prevenzione e repressione della cattiva condotta, gli standard internazionali stabiliscono che debba comunque essere sempre garantita la possibilità di far valere la responsabilità penale o civile degli operatori di polizia dinanzi a un organo giudiziario³. Il personale di polizia dovrebbe quindi essere soggetto alle stesse regole di responsabilità previste per i cittadini comuni, fermo restando che, in quanto funzionari pubblici, essi rispondono anche disciplinarmente nei confronti dell'amministrazione di appartenenza.

In Italia, la responsabilità giuridica degli operatori di polizia nei casi di cattiva condotta trova fondamento nell'articolo 28 della Costituzione, secondo cui tutti i funzionari e i dipendenti pubblici sono direttamente responsabili, in base alle leggi penali, civili e amministrative, per gli atti compiuti in violazione di diritti. Il principio di responsabilità personale del funzionario segna il superamento della concezione tradizionale secondo cui l'efficienza dell'azione amministrativa richiedeva che i pubblici ufficiali fossero esonerati dal timore di incorrere in responsabilità per i propri errori. Con l'intento di «aumentare il senso di responsabilità e di disciplina dei pubblici dipendenti» (Zanobini, 1958c, p. 314) e di promuovere «la salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini» (Virga, 1954, p. 232), l'ordinamento costituzionale ha dunque affermato il principio della responsabilità diretta dei funzionari pubblici, cui può eventualmente affiancarsi quella civile dell'amministrazione. In questo modo la tutela che gli articoli 103 e 113 della Costituzione offrono contro gli atti dell'amministrazione si «per-

denza della Corte EDU ed è stato progressivamente recepito nella *soft law* internazionale sul diritto alla vita.

2. *European Code of Police Ethics*, punto VI.61.

3. Cfr. in particolare l'*Explanatory Memorandum* allo *European Code of Police Ethics* (Council of Europe, 2001, p. 69).

sonalizza» all'articolo 28 quando a venire in questione è il comportamento illecito dei singoli funzionari (Barile, 1984, p. 345).

Il regime di responsabilità degli operatori di polizia si inserisce, quindi, nel quadro complessivo della responsabilità dei dipendenti pubblici, ma con rilevanti specificità che derivano, da un lato, dalle peculiarità che caratterizzano l'amministrazione di pubblica sicurezza sotto il profilo organizzativo, funzionale e operativo e, dall'altro, dall'integrazione con gli ordinamenti particolari che regolano la disciplina del personale nei singoli corpi di polizia. In questo capitolo descriveremo i principali regimi di responsabilità cui è assoggettato il personale di polizia italiano, muovendo da una descrizione del principale tra questi, vale a dire il regime della responsabilità penale. Successivamente analizzeremo il regime della responsabilità civile e contabile, per poi passare alla ricostruzione dei meccanismi di controllo disciplinare. Nella parte finale del capitolo tratteremo il bilancio nella nostra analisi, illustrando le principali criticità dei meccanismi di responsabilizzazione del personale di polizia esistenti in Italia.

4.2

La responsabilità penale

Il diritto penale rappresenta il principale meccanismo di controllo sulle forze dell'ordine nei casi di cattiva condotta, ovvero di uso eccessivo della forza. Al di là della tradizionale funzione di prevenzione generale della sanzione penale, che vale evidentemente anche per l'azione di polizia, quello penalistico costituisce uno strumento di controllo tipicamente reattivo, che necessariamente segue il fatto illecito al fine di accertare, in sede giudiziaria, la responsabilità del singolo operatore di polizia. In linea generale, gli appartenenti alle forze dell'ordine italiane sono soggetti a un regime di responsabilità penale ordinario, sotto il profilo sostanziale e processuale, che presenta nondimeno alcune specificità ed eccezioni (Fragola, 1982; Abagnale, Domenicali, Ponzetta, 2017).

Gli appartenenti alle forze dell'ordine italiane rispondono dei reati comuni ma, diversamente dai cittadini, sono esposti all'applicabilità della circostanza aggravante dell'abuso dei poteri o della violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione, di cui all'articolo 61, n. 9 del codice penale. Secondo una consolidata giurisprudenza, ai fini dell'operatività della circostanza è sufficiente che la qualifica di pubblico ufficiale abbia anche solo agevolato il reato, mentre non è richiesto un vincolo funzionale tra il ruolo rivestito dall'autore e il fatto illecito⁴. Il codice prevede, inoltre, altre circo-

4. Cfr. Cassazione penale n. 9102/2019, n. 20870/2009, n. 4062/1999. La circostanza

stanze aggravanti specifiche, connesse alla qualifica soggettiva dell'operatore di polizia, in materia, per esempio, di sequestro di persona⁵.

Intorno alla qualifica soggettiva di pubblico ufficiale⁶ è disegnato poi «uno specifico statuto penale» a tutela degli interessi di carattere pubblicistico «offesi dalla violazione dei doveri funzionali» del pubblico ufficiale (Gustapane, 2023). In questo senso, gli appartenenti alle forze dell'ordine rispondono dei reati che sanzionano la condotta antidoverosa del pubblico ufficiale (Amato, 2005),⁷ a tutela di beni giuridici di rango costituzionale, quali l'imparzialità e il buon andamento della amministrazione pubblica di cui all'articolo 97 della Costituzione (Rampioni, 1984). Salvo alcune eccezioni, si tratta di reati propri che possono essere realizzati esclusivamente da soggetti dotati di una qualifica pubblicistica. In questo senso, si parla di «delitti "funzionali"», in quanto «commessi nell'esercizio della funzione» o «del pubblico servizio» (Rampioni, 2013, p. 772). Tra questi rientrano i reati di corruzione, concussione, peculato e quelli posti a garanzia dell'adempimento dei doveri connessi al ruolo pubblico, quali, tra gli altri, l'abuso di ufficio, il rifiuto di atti di ufficio e l'interruzione di pubblico servizio.

A seconda della natura civile o militare del corpo di appartenenza, la legislazione speciale prevede poi apposite fattispecie di reato applicabili agli operatori di polizia. Il nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza disciplina una serie di reati che possono essere commessi esclusivamente dagli appartenenti alla Polizia di Stato (Latagliata, 1982)⁸, in larga parte ricalcati su analoghe previsioni del codice penale militare di pace, a cui si aggiungono fattispecie originali quali l'arbitraria utilizzazione di prestazioni lavorative (Nunziata, 1995). In questo quadro complessivo, alcune fattispecie di reato si rivelano di particolare rilevanza per la prevenzione e la repressione della cattiva condotta e degli abusi degli appartenenti alle forze di polizia, come quelli relativi all'illegittima privazione della libertà personale e alla tortura. Allo stesso tempo, le cause di giustificazione previste dal codice penale definiscono i limiti della responsabilità penale, in particolare nei casi di uso delle armi o altri strumenti di coazione, adempimento del dovere ed esecuzione di ordini eventualmente illegittimi.

non trova applicazione ai reati propri in cui l'abuso della funzione pubblica forma un elemento costitutivo della fattispecie.

5. Art. 605, comma 2°, lett. b, c.p.

6. La qualifica di pubblico ufficiale agli effetti della legge penale è prevista all'art. 357 c.p. (cfr. Plantamura, 2008).

7. Si tratta, in particolare, dei reati previsti al Libro II, Titolo II, Capo I del codice penale, nonché da alcune fattispecie disciplinate dal Titolo VII, Capo III.

8. Si tratta delle previsioni di cui agli artt. 72-78 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

4.2.1. ABUSO DEI POTERI LIMITATIVI DELLA LIBERTÀ PERSONALE

In tema di cattiva condotta delle forze dell'ordine, il codice penale italiano prevede una apposita tutela penale contro l'esercizio abusivo dei poteri di pubblica sicurezza limitativi della libertà personale, mediante specifiche fattispecie di reato proprio che sottendono, in concreto, un illegittimo uso della forza pubblica (Abagnale, Domenicali, Ponzetta, 2017, pp. 83-6)⁹. Si tratta di reati che rafforzano la tutela dei diritti individuali, responsabilizzando i singoli operatori per la loro condotta (Mantovani, 2022, p. 344).

Un esempio è rappresentato dal reato di arresto illegale commesso mediante l'abuso dei poteri connessi alla funzione di pubblico ufficiale, previsto dall'articolo 606 del codice penale. Secondo la giurisprudenza di legittimità, la condotta tipica consiste nell'esercizio abusivo di un potere coercitivo legale, ovvero riconosciuto e disciplinato dalla legge e, sotto il profilo soggettivo, richiede comunque la volontà dell'agente di mettere il soggetto nella disponibilità dell'autorità giudiziaria. In questo senso, il reato punisce «l'abuso specifico delle condizioni tassative (commissione di un delitto; stato di flagranza o quasi flagranza) alle quali la legge subordina il potere di arresto»¹⁰. A differenza del sequestro aggravato, in cui la limitazione della libertà personale della vittima è l'obiettivo dell'agente e l'abuso dei poteri pubblici costituisce un mero elemento circostanziale, ciò che configura il delitto di arresto illegale è la consapevole violazione dei requisiti tassativamente previsti per la misura privativa della libertà personale¹¹. I beni giuridici sottesi e gli elementi costitutivi delle due fattispecie spiegano lo scarto nel trattamento sanzionatorio che, a fronte della gravità della condotta, si traduce in un «privilegio» giuridico per il pubblico ufficiale difficilmente giustificabile, laddove l'esercizio abusivo dei poteri limitativi della libertà personale è punito con una pena oggettivamente modesta, soprattutto se comparata a quella prevista per la fattispecie di reato comune del sequestro di persona (Fiandaca, Musco, 2004, p. 200). Un trattamento di favore che agevola, inoltre, l'intervento delle cause ordinarie di estinzione del reato, come la prescrizione, e dei provvedimenti eccezionali come l'amnistia o l'indulto.

9. Artt. 606-609 c.p.

10. Cassazione penale n. 6773/2005. In questo senso, la Corte ha ritenuto integrato il delitto nella condotta dei carabinieri che avevano ristretto in una cella di sicurezza un automobilista risultato positivo all'alcol test, alla luce del fatto non è ipotizzato né ipotizzabile un «arresto a seguito di un'accertanda guida in stato di ebbrezza» (Cassazione penale n. 17955/2020 e n. 30971/2015).

11. Cassazione penale n. 234001/2005.

Un altro esempio rilevante è il delitto di abuso di autorità contro arrestati o detenuti, disciplinato dall'articolo 608 del codice penale, spesso richiamato negli anni dell'emergenza di fronte a casi di vera e propria tortura nei confronti di presunti appartenenti a gruppi armati (Pulitanò, 1984, pp. 230 ss.). La legittima limitazione della libertà personale costituisce il presupposto essenziale del reato: la condotta dell'operatore di polizia deve, infatti, rivolgersi contro una persona già ristretta, determinando un ulteriore e illegittimo inasprimento della condizione di detenzione (Fiandaca, Musco, 2004, p. 204; Antolisei, 2022, p. 180; Mantovani, 2022, pp. 350-1). Rispetto alla condotta tipica, una prima prospettiva riconduce le «misure di rigore non consentite dalla legge», di cui al comma 1°, esclusivamente a quelle non previste dalla disciplina penitenziaria vigente, o comunque eccedenti i limiti di legge, che producono una restrizione della libertà personale ulteriore rispetto a quella già insita nella legittima misura detentiva (Pierro, 1954, pp. 139 ss.; Antolisei, 2022, p. 181; Mantovani, 2022, p. 351). In quest'ottica, le diverse condotte che affliggono la persona ristretta potranno essere eventualmente punite ad altro titolo (ingiuria, percosse, lesioni ecc.), individualmente o in concorso tra loro. Diversamente, da un'altra prospettiva, che privilegia la libertà morale della vittima come bene giuridico tutelato dalla norma, le «misure di rigore» sarebbero *tutte* le condotte espressione di «malo uso delle potestà concesse dalla legge» (Brasiello, 1975, p. 856) o di violenza inquisitoria (Fiandaca, Musco, 2004, p. 205) tali da produrre una lesione del principio d'inviolabilità della persona detenuta. In questo senso, una costante giurisprudenza di legittimità riconosce la violazione dell'articolo 608 del codice penale, eventualmente in concorso con altre fattispecie (ad esempio percosse e lesioni), quando l'esercizio di una violenza nei confronti di una persona in custodia incide sulla sfera di libertà personale della vittima, producendo un'ulteriore limitazione oltre quella insita nella detenzione legale¹². Detta altrimenti, rientrano nelle «misure di rigore non consentite dalla legge» anche quegli atti violenti, vessatori o umilianti che non riguardano direttamente le condizioni di reclusione e lo statuto penitenziario della vittima.

4.2.2. TORTURA

Il reato di tortura rappresenta senz'altro uno degli strumenti giuridici più importanti per la prevenzione della violenza da parte delle forze di polizia. Il concetto stesso di tortura si fonda sulla «perversione del rapporto tra au-

12. Cassazione penale n. 26022/2018. Cfr. anche Cassazione penale n. 22203/2017, n. 29004/2012, n. 31715/2004.

torità e individuo» e la distruzione dello «status di cittadino e di persona» della vittima (Padovani, 2016, p. 28), per cui il peculiare disvalore giuridico della condotta deriva proprio dal fatto che essa è posta in essere da un soggetto che riveste funzioni pubbliche (Lobba, 2017, p. 231).

In Italia, il reato di tortura è stato introdotto solo nel 2017, all'articolo 613 *bis* del codice penale, dopo un lungo periodo di gestazione (Gonnella, 2017), dovuto anche alle forti resistenze della politica e delle organizzazioni sindacali di polizia e segnato dalle condanne da parte della Corte EDU all'Italia per le lacune ordinamentali in materia di prevenzione e repressione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti (Cassiba, 2015)¹³.

La fattispecie introdotta all'articolo 613 *bis* del codice penale si discosta parzialmente dalla definizione sovranazionale della tortura, contenuta all'articolo 1 della Convenzione ONU contro la tortura del 1984, sia negli elementi costitutivi del reato sia sotto il profilo soggettivo dell'autore (Lobba, 2017; Lattanzi, 2018; Colella, 2019). La disposizione prevede, infatti, al comma 1°, una fattispecie di reato comune, mentre solo al comma 2° è disciplinata l'ipotesi del fatto compiuto dal pubblico ufficiale. In altri termini, la disposizione sembra distinguere tra la tortura comune, che può essere commessa da qualsiasi individuo, e la cosiddetta tortura pubblica o di Stato, ovvero quella commessa da un pubblico ufficiale o da una persona incaricata di un pubblico servizio, mediante abuso di potere o in violazione dei propri doveri d'ufficio. Si tratta quindi una fattispecie di reato «a disvalore progressivo» (Marchi, 2017, p. 157) e «plurioffensiva»: entrambe le ipotesi tutelano, infatti, la libertà morale, l'integrità psicofisica e la dignità della persona, ma solo la tortura di Stato riconosce tutela, attraverso un aggravio sanzionatorio, anche ad altri beni giuridici relativi alla legalità e alla correttezza dell'operato dei poteri pubblici (Galluccio, Ubiali, 2021, p. 1960).

Sebbene non sia in esplicita contraddizione con gli standard internazionali e, nello specifico, con la nozione ampia di tortura adottata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, tale formulazione rischia di ridurre la portata della riforma e di limitare l'effettività del reato. Il principale nodo interpretativo riguarda la qualificazione giuridica dell'ipotesi della tortura pubblica, di cui al comma 2° dell'articolo 613 *bis*: ovvero, se tale disposizione costituisca una circostanza aggravante della tortura comune oppure una fattispecie autonoma di reato. La questione ha immediati risvolti pratici che possono riflettersi sull'effettività della tutela penale nei casi di tortura commessa da appartenenti delle forze dell'ordine. La qualificazione come circo-

13. Tra le altre, la già citata sentenza *Cestaro c. Italia* del 2015. Alle medesime conclusioni giungono anche le due successive sentenze della Corte EDU del 2017, sempre legate ai fatti di Genova del 2001.

stanza aggravante presenta, infatti, il rischio di neutralizzazione attraverso il giudizio di comparazione ex articolo 69 del codice penale, soprattutto nelle frequenti ipotesi in cui il pubblico ufficiale sia incensurato (Pugiotto, 2018, p. 402; Manna, 2020, p. 382). All'inverso, secondo parte della letteratura, la configurazione come reato autonomo potrebbe condurre a esiti altrettanto paradossali. Le disposizioni dei commi 4° e 5°, che disciplinano le circostanze aggravanti in caso di lesioni personali o morte della vittima degli atti di tortura, rinviano, infatti, alla sola ipotesi di tortura comune, prevista al comma 1° (Amato, Passione, 2019, pp. 12-4). Scorporare l'ipotesi di tortura pubblica dalla fattispecie generale, per qualificarla come reato autonomo, rischierebbe così di escludere l'applicabilità di tali aggravanti quando il fatto è compiuto da un appartenente alle forze di polizia. Si tratta di un'incertezza che si sarebbe potuta agevolmente evitare regolando le due ipotesi in due articoli distinti, seguendo l'esempio della fattispecie della «violazione di domicilio: che è prevista dall'articolo 614 come reato comune, e dall'articolo 615 come reato proprio del pubblico ufficiale, più severamente punito» (Viganò, 2014, p. 8).

In tema di qualificazione della fattispecie di tortura di Stato, la giurisprudenza di legittimità non è univoca. La sentenza della Cassazione n. 50208/2019, resa su un caso di tortura comune, ha incidentalmente qualificato il comma 2° come circostanza aggravante (Colella, 2020). Un'interpretazione accolta dalla successiva sentenza n. 1243/2023, con a oggetto, invece, fatti di tortura commessi all'interno di un carcere, quindi ad opera di pubblici ufficiali. Diversamente, una decisione del 2021 ha definito il reato di tortura come un delitto «a geometria variabile», che configura due «autonomi titoli di reato e, quindi, due diverse e autonome fattispecie incriminatrici, a disvalore progressivo, secondo la qualifica del soggetto attivo del reato»¹⁴. In questo senso, secondo i giudici di legittimità, «la tortura pubblica» costituisce un reato autonomo sia per la specifica natura dell'autore che per l'indipendenza del trattamento sanzionatorio, oltre alla «necessità di un obbligo di incriminazione specifico» di derivazione sovranazionale, che sarebbe altrimenti disatteso se si ritenesse il comma 2° una circostanza aggravante della fattispecie base (Garisto, 2012). In quest'ottica, infatti, la limitata efficacia della previsione di un mero, per quanto significativo, aggravio di pena per il fatto commesso dal pubblico ufficiale costituirebbe una violazione delle convenzioni internazionali in materia e degli obblighi positivi più volte richiamati dalla Corte EDU (Bondi, 2024). Infine, non manca chi in letteratura, pur criticando la tecnica legislativa adottata, vede

14. Cassazione penale n. 32380/2021, par. 3.2.

nella formulazione dell'articolo 613 *bis*, piuttosto che un limite, un'opportunità per garantire l'effettività del reato. Proprio la complessa struttura della fattispecie lascerebbe, infatti, ai giudici uno spazio interpretativo tale da garantire l'effettività della tutela penale. Detta altrimenti, i giudici hanno, in sede giurisdizionale, una libertà di manovra sufficiente per neutralizzare il rischio che la formulazione adottata nel 2017 si traduca in una sorta di immunità per gli operatori di polizia da eventuali incriminazioni (Lattanzi, 2018, p. 182).

Ulteriori profili di critici riguardano gli elementi costitutivi del reato. In primo luogo, la fattispecie richiede, a prescindere dalla qualità del soggetto attivo, che la condotta abbia determinato alternativamente un «verificabile trauma psichico» o «acute sofferenze fisiche»¹⁵. Tale requisito, che deve caratterizzare l'evento tipico, riflette l'intenzione del legislatore di attrarre «nell'ambito di punibilità della fattispecie solo quelle azioni particolarmente violente e deprecabili, ontologicamente legate ad una pratica efferata e disumanizzante», giustificando così il grave quadro sanzionatorio (Marchi, 2017, p. 163). Al contempo, però, un'interpretazione della locuzione nel senso del necessario accertamento medico-legale del trauma psichico (Lobba, 2017, pp. 232 ss.) rischia di limitare la portata applicativa della fattispecie ai soli casi in cui sia possibile diagnosticare una condizione patologica della vittima. Detta altrimenti, il rischio è complicare ulteriormente l'accertamento processuale del trauma, nonché del nesso causale, anche alla luce dei tempi della giustizia penale (Manna, 2020, p. 382), lasciando così impunte quelle tecniche di tortura che non lasciano segni certificabili a livello medico-legale o che producono conseguenze transeunti sulla sfera psicologica della vittima (Padovani, 2016, pp. 29-30; Marchi, 2017, p. 164). Le indicazioni della giurisprudenza sul punto sono, però, piuttosto concordi. Secondo la Cassazione, infatti, l'evento tipico non deve né integrare le lesioni personali, che costituiscono come detto un'aggravante, né un trauma psichico di natura necessariamente duratura: esso può essere anche solo transitorio, purché verificabile in giudizio in base agli «elementi sintomatici del turbamento psicologico ricavabili dalle dichiarazioni della stessa vittima del reato», analogamente a quanto richiesto per il reato di atti persecutori¹⁶.

Rispetto alla cattiva condotta di polizia, si pone l'ulteriore problema dei presupposti oggettivi del reato di tortura. La fattispecie fa, infatti, ri-

15. Art. 613 *bis*, comma 1°, c.p.

16. Cassazione penale n. 32380/2021, par. 3.3. Nello stesso senso, Cassazione penale n. 47672/2023, relativa ai fatti che coinvolsero un gruppo di carabinieri in servizio presso la caserma Levante di Piacenza, che ha confermato la condanna per tortura di Stato a tre degli imputati.

ferimento alternativamente: al rapporto qualificato che lega agente e vittima; alla condizione di privazione della libertà personale di quest'ultima; o, ancora, allo stato di minorata difesa. Se, da un lato, lo stato di minorata difesa rinvia alla condizione del soggetto particolarmente vulnerabile, da valutare in concreto alla luce delle circostanze ambientali e personali che caratterizzano il fatto e che hanno determinato una diminuzione delle capacità di reazione della vittima o assicurato il dominio dell'agente, dall'altro, l'interpretazione del rapporto di affidamento e della privazione della libertà personale ai fini dell'integrazione del reato di tortura appare più complicato.

Nella formulazione originaria, la disposizione conteneva, oltre alla condizione di privazione della libertà personale, anche l'inciso «o comunque sottoposta alla sua autorità, vigilanza o custodia». Tale clausola è venuta meno in sede parlamentare. Nella formulazione attuale, quindi, si ritiene che l'esistenza di un rapporto qualificato costituisca un «elemento implicito di fattispecie», che richiederebbe, quindi, «una presa in carico formale», escludendo così dall'operatività della norma le «situazioni antecedenti all'instaurazione di una vera e propria *auctoritas* o *potestas*» sul soggetto (Amato, Passione, 2019, p. 6). Ciò rischia di produrre una grave lacuna di tutela. In sostanza, infatti, resterebbero fuori dall'ambito di applicazione dell'articolo 613 *bis* le frequenti interazioni non formalizzate tra forze di polizia e cittadini, che spesso precedono la custodia legale, come le operazioni di ordine pubblico in cui si produce una sostanziale riduzione della libertà personale di alcuni soggetti: per esempio, i cosiddetti “piccoli fermi” per finalità di identificazione, nonché le azioni violente che precedono o accompagnano l'esercizio dei poteri restrittivi di polizia. Anche la locuzione «privata della libertà personale», se interpretata in senso formalistico e restrittivo, introduce di fatto un requisito implicito, ovvero l'esistenza di una misura formale di restrizione della libertà della vittima. Un'interpretazione che avrebbe l'effetto paradossale di escludere dalla tutela proprio quei casi di gravi abusi e violenze di polizia che hanno portato alla condanna dell'Italia da parte della Corte EDU per inadempienza agli obblighi positivi di incriminazione della tortura di Stato (Lobba, 2017, pp. 237-8; Marchi, 2017, p. 157; Pugiotto, 2018, pp. 399-400).

Un approccio sostanzialistico appare dunque preferibile, sia per assicurare l'effettività della norma sia per garantire il rispetto degli obblighi costituzionali e sovranazionali (Colella, 2019, p. 827). L'argomento trova conferma nella giurisprudenza di Cassazione, secondo cui, in conformità all'interesse giuridicamente tutelato, la fattispecie incriminatrice non richiede che la privazione della libertà personale consegua ad un provvedimento giurisdizio-

nale, ma si applica anche alle ipotesi di illegittima privazione della libertà personale o di movimento della vittima, coerentemente con il riferimento, da parte dell'articolo 13 della Costituzione, a *qualsiasi* forma di restrizione della libertà personale¹⁷.

4.2.3. ESECUZIONE DI ORDINI CRIMINOSI

Come discusso precedentemente (cfr. CAP. 1), la legge impone ai pubblici ufficiali un obbligo generale di astenersi dall'eseguire ordini che comporterebbero la commissione di un reato. In questo senso, il pubblico ufficiale ha sia il dovere sia il potere di valutare la legittimità sostanziale e formale di un ordine. Di conseguenza, sia il funzionario che impartisce un ordine illegittimo sia quello che lo esegue possono incorrere in responsabilità penale¹⁸. In base al comma 2° dell'articolo 51 del codice penale, per il reato realizzato in esecuzione di un ordine illegittimo rispondono in concorso sia il superiore che lo ha emanato sia il subordinato che lo ha eseguito, con l'eccezione delle ipotesi di errore di fatto, da cui può discendere al più una responsabilità per colpa qualora il fatto sia previsto dall'ordinamento come reato colposo (Marinucci, Dolcini, Gatta, 2023, pp. 346-7).

Tuttavia, il regime speciale degli appartenenti alle forze dell'ordine italiane all'interno dell'amministrazione – e la loro peculiare struttura gerarchica – comportano un dovere di obbedienza più rigoroso rispetto a quello richiesto ai normali funzionari pubblici. In considerazione di ciò, la legge prevede una specifica causa di giustificazione nei casi in cui un reato sia commesso in esecuzione di un ordine che il pubblico ufficiale subordinato non è in condizione di mettere in discussione. Tale scriminante si applica quando l'ordine è considerato insindacabile, escludendo così la responsabilità penale dell'agente che si è limitato ad eseguirlo (*ibid.*).

Ad ogni modo, l'insindacabilità degli ordini da parte degli appartenenti alle forze di polizia italiane non è assoluta ma incontra un triplice limite: la legittimità formale dell'ordine; la non manifesta criminalità; e, in ogni caso, la non consapevolezza da parte di chi lo esegue del carattere criminoso (ivi, p. 345). Entro tali limiti, l'interesse pubblico al pronto adempimento degli ordini da parte dell'operatore di polizia prevale sugli interessi protetti dalle norme incriminatrici di volta in volta violate. La scriminante, inoltre, è personale e non si estende né al superiore, né all'eventuale terzo che cooperi spontaneamente all'illecito.

17. Cassazione penale n. 32380/2021, par. 3.3.

18. Art. 17, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

4.2.4. USO ECCESSIVO DELLA FORZA

Il regime di responsabilità penale dei funzionari di polizia è integrato dal sistema codicistico delle cause di giustificazione che, come visto (cfr. CAP. 2), definiscono il quadro giuridico che disciplina l'uso della forza da parte delle forze dell'ordine. Accanto alle generali scriminanti dell'adempimento del dovere e della legittima difesa, che autorizza il ricorso alle armi o ad altri mezzi di coazione quando ciò è imposto dalla necessità di proteggere un diritto proprio o altrui contro una minaccia attuale e illecita, nel rispetto della proporzionalità tra reazione e offesa, l'ordinamento italiano conosce all'articolo 53 del codice penale una causa di giustificazione specifica che esclude l'illegalità dell'uso delle armi o della forza da parte del pubblico ufficiale che, al fine di adempiere un dovere connesso al proprio ruolo, si trovi costretto a respingere una violenza, vincere una resistenza o, ancora, a impedire la commissione di determinati reati tassativamente indicati dalla legge¹⁹.

Come già segnalato nel CAP. 2, la dottrina e la giurisprudenza hanno compiuto un notevole sforzo interpretativo per allineare una disposizione dai chiari tratti autoritari al contesto costituzionale. In particolare, ciò è avvenuto attraverso l'incorporazione all'interno della fattispecie del requisito della proporzionalità, mutuato dalla legittima difesa, quale principio generale di derivazione sia costituzionale che internazionale (Abagnale, Domenicali, Ponzetta, 2017, p. 104). La proporzione assurge così a parametro di valutazione, nel caso concreto, del rapporto tra i presupposti normativi e il mezzo di coazione fisica scelto, nonché dell'equilibrio fra i beni giuridici in conflitto (Musacchio, 2006, p. 364; Donizzetti, 2015; Martiello, 2019, pp. 223-41).

19. I reati sono quelli indicati dagli artt. 1, 2 e 3, legge 4 marzo 1958, n. 100, che autorizzano l'uso delle armi da parte dei militari e degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria in servizio alla frontiera e nelle zone di vigilanza; dall'art. 158, comma 3°, R.D. 18 giugno 1931, n. 773, che legittima l'uso delle armi per impedire l'espatrio clandestino; dall'art. 41, legge 26 luglio 1975, n. 354 e dall'art. unico della legge 28 giugno 1977, n. 374, in materia di vigilanza esterna delle carceri; dall'art. 14, legge 22 maggio 1975, n. 152, che ha autorizzato l'uso delle armi per impedire la commissione dei delitti di strage, naufragio, sommersione, disastro aereo, disastro ferroviario, omicidio volontario, rapina a mano armata e sequestro di persona. Quest'ultima previsione è stata introdotta nel contesto dei cosiddetti "anni di piombo", per rafforzare la tutela delle forze dell'ordine nelle attività di prevenzione e repressione di delitti di particolare gravità e allarme sociale. La modifica suscitò all'epoca (e suscita tuttora) perplessità rispetto all'utilità di tale specificazione, rispetto alla fattispecie generale, ma soprattutto per il rischio di anticipazione della tutela agli atti meramente preparatori di tali reati, prodromici al tentativo e, quindi, penalmente irrilevanti (Marinucci, Dolcini, Gatta, 2023, p. 367).

Come ci apprestiamo a vedere nel discutere in dettaglio gli elementi costitutivi della fattispecie, gli approdi della rilettura costituzionalmente orientata dell'articolo 53 non sono tuttavia affatto scontati. Dopo una prima fase in cui la prevalente interpretazione giurisprudenziale della fattispecie era stata segnatamente restrittiva, la lettura del principio di proporzionalità fatto dalla Corte di Cassazione ha infatti finito per estendere, piuttosto che restringere, i margini per l'uso legittimo delle armi da parte delle forze dell'ordine (Donizzetti, 2015, pp. 7-12; Manna, 2020, p. 378; Morelli, 2022). In particolare, il giudizio di proporzionalità è stato utilizzato per effettuare un bilanciamento tra gli interessi coinvolti negli incidenti di uso della forza, come ad esempio l'integrità fisica del (presunto) autore del reato e, dall'altro, l'interesse dell'autorità pubblica alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica attraverso il compimento di un atto di polizia. Così facendo, tuttavia, si è aperta la strada al bilanciamento tra beni giuridici incommensurabili e, in particolare, tra diritti fondamentali di rango assoluto che attengono alla vita e all'incolumità dell'individuo e interessi pubblici, pur rilevanti, cui è finalizzata l'azione di polizia (Morelli, 2022, p. 2019). Un approccio interpretativo che appare difficilmente compatibile con i principi costituzionali che informano l'ordinamento giuridico italiano.

Un primo elemento costitutivo della fattispecie riguarda la qualifica di pubblico ufficiale del soggetto agente. La letteratura penalistica e la giurisprudenza concordano sul fatto che la scriminante trovi applicazione esclusivamente nei confronti dei pubblici ufficiali autorizzati per legge all'uso delle armi o di altri mezzi di coazione. Solo gli appartenenti alla cosiddetta "forza pubblica" (Cortese, 1969; Romano, 1991) possono quindi fare legittimamente uso degli strumenti coattivi, e ciò nei limiti di quei compiti specifici loro attribuiti per legge che richiedono in via eccezionale il ricorso alla coercizione (Alibrandi, 1979, p. 57; Ardizzone, 1992, p. 979; Mezzetti, 1999, p. 131; Musacchio, 2006, p. 78; Martiello, 2019, pp. 21 ss.). Le guardie giurate e il personale della sicurezza privata sono, quindi, esclusi dall'ambito di applicazione della scriminante.

Un ulteriore aspetto critico della fattispecie riguarda la definizione della nozione di «armi e altri mezzi di coazione fisica», il cui uso è autorizzato alle condizioni previste dall'articolo 53 del codice penale. Il dibattito è incentrato intorno all'alternativa tra una nozione circoscritta agli strumenti in dotazione delle forze dell'ordine (Albano, 2024, pp. 223 ss.) e una ampia, che legittima l'uso anche di altri mezzi, non previsti dalla legislazione vigente in materia, che si trovino a disposizione dell'agente nel caso concreto²⁰. Le

20. La dotazione delle forze dell'ordine è regolata dal D.P.R. 5 ottobre 1991, n. 359, in materia di armamento in dotazione all'amministrazione della pubblica sicurezza e al perso-

conseguenze pratiche dell'adozione di una o dell'altra interpretazione sono rilevanti. Nel primo caso, si determina una limitazione delle opzioni per l'operatore di polizia in situazioni di pericolo in cui può esservi la necessità di ricorrere a strumenti irrituali e di fortuna: è il caso, per esempio, dell'agente che in un corpo a corpo perda la disponibilità dell'arma in dotazione e si trovi costretto a usare uno strumento improvvisato oppure sottratto all'altro soggetto (Martiello, 2019, p. 61). Nel secondo, invece, l'uso di armi diverse da quelle in dotazione rischia di integrare una violazione del principio di legalità nell'azione amministrativa, per cui la scelta dei mezzi è «vincolata» a quelli esplicitamente previsti dall'ordinamento (Delogu, 1972, p. 193; Mezzetti, 1999)²¹, nonché favorire condotte violente o “brutali” da parte delle forze dell'ordine, nell'uso di strumenti inadeguati o sproporzionati, rispetto ai quali l'operatore non ha ricevuto un apposito addestramento (Martiello, 2019, pp. 62-3).

L'esplicito divieto, contenuto nella legislazione speciale, per gli appartenenti ai corpi di polizia di portare in servizio strumenti offensivi diversi da quelli d'ordinanza sembra supportare la prima opzione ermeneutica (ivi, p. 63). Al contempo, però, la giurisprudenza di legittimità è finora orientata verso l'irrilevanza tanto dello strumento usato quanto delle modalità irrituali di impiego delle armi assegnate in dotazione: rispetto al caso di un carabiniere che durante un inseguimento aveva esploso alcuni colpi di fucile a pompa caricato a pallini antisommossa verso i soggetti in fuga, ferendoli, la Corte di Cassazione ha, infatti, ritenuto l'uso di uno strumento non in dotazione rilevante al più per un'eventuale responsabilità per il reato di detenzione e porto illegale di arma²².

I requisiti espliciti per l'uso legittimo delle armi, delineati dall'articolo 53, sono dati dalla *necessità* di *respingere* una violenza o di *vincere* una resistenza al fine di adempiere un dovere istituzionale connesso al ruolo pubblico rivestito. Nell'utilizzo dell'arma o di un altro mezzo di coercizione, l'operatore di polizia deve perseguire lo scopo di superare un ostacolo che si frappone all'adempimento di un dovere del proprio ufficio (ivi, pp. 21 ss.). Sul punto,

nale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia; dal D.P.R. 12 dicembre 1992, n. 551, che reca il regolamento sull'armamento in dotazione al Corpo di polizia penitenziaria; dal D.M. 4 marzo 1987, n. 145, per quanto riguarda l'armamento degli appartenenti alla polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza.

21. L'art. 1 del D.P.R. 359/1991 dispone che l'armamento in dotazione all'amministrazione di pubblica sicurezza sia *adeguato e proporzionato* alle esigenze della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, della prevenzione e della repressione dei reati e degli altri compiti istituzionali. I principi sono ripresi anche dai regolamenti relativi all'armamento degli altri corpi di polizia.

22. Cassazione penale n. 41038/2014, par. 1.

in letteratura, si riscontrano due interpretazioni diverse. Secondo una prima prospettiva, assume un ruolo decisivo la motivazione che guida l'azione del pubblico ufficiale nel momento in cui ricorre alla coazione: in questo senso, qualsiasi divergenza dalle finalità istituzionali della funzione escluderebbe l'applicazione della scriminante (Mezzetti, 1999, pp. 132 ss.; Fiandaca, Musco, 2004, p. 317). Diversamente, una seconda interpretazione evidenzia come il dovere istituzionale connesso al ruolo pubblico rivestito costituisca un mero limite oggettivo funzionale, per cui è sufficiente che l'uso delle armi sia *oggettivamente* strumentale alla realizzazione di interessi pubblici, potendo così coesistere con eventuali fini egoistici dell'agente (Delogu, 1972, pp. 188-9; Alibrandi, 1979).

Rispetto al concetto di violenza, che l'articolo 53 individua come uno dei presupposti per l'uso legittimo delle armi da parte del pubblico ufficiale, le diverse posizioni in letteratura possono essere raggruppate, a fini esemplificativi, in due posizioni ermeneutiche (Martiello, 2019, pp. 44 ss.; Albano, 2024, pp. 89-91). Da un lato, chi riconduce il concetto di violenza a quello previsto dagli articoli 336 e 337 del codice penale, che puniscono la condotta di colui che usa violenza o minaccia nei confronti del pubblico ufficiale per costringerlo ad attuare condotte contrarie ai propri doveri oppure per impedire che compia un atto del proprio ufficio (Mezzetti, 1999, p. 135; Musacchio, 2006, pp. 85 ss.). Da tale interpretazione deriva una limitazione dell'ambito di applicazione della scriminante, che esclude, per esempio, l'uso legittimo delle armi nei casi di resistenza cosiddetta "passiva". Ancora, nella stessa direzione va l'opinione di chi riduce il concetto di violenza alla sola cosiddetta *vis corporis*, ovvero all'«*energia fisica*» esercitata «sulle *persone*, ledendone l'integrità o la salute, ovvero sulle *cose*, distruggendole o rendendole in tutto o in parte inservibili» (Martiello, 2019, pp. 47-8; Marinucci, Dolcini, Gatta, 2023, p. 366).

Diversamente, altri autori ritengono che il termine violenza includa una sfera di condotte ben più ampia, non solo fisiche, che ostacolano attivamente l'adempimento dei doveri di ufficio del pubblico ufficiale (Ardizzone, 1992, p. 64; Fiandaca, Musco, 2004, p. 318; Albano, 2024, pp. 89 ss.). Così, coerentemente con un più generale processo di progressiva «spiritualizzazione» della nozione di violenza ai fini della legge penale (Martiello, 2019, pp. 46 ss.), un'ampia letteratura specialistica accoglie oggi un'interpretazione che riconosce anche alla cosiddetta violenza psichica la capacità di legittimare l'uso della forza da parte degli operatori di polizia, sempre nei limiti imposti dall'articolo 53 del codice penale (Donizzetti, 2015, p. 7).

Un'analoga questione interpretativa si pone rispetto al concetto di resistenza: ovvero, se questa vada intesa esclusivamente quale "resistenza attiva", oppure se, ai fini della scriminante, rilevi anche la cosiddetta "resistenza pas-

siva”, posta in essere attraverso condotte di inerte impedimento dell’intervento dell’autorità oppure di mero allontanamento. Una prima prospettiva esclude la resistenza passiva dall’ambito di operatività della scriminante per una serie di ragioni diverse. In primo luogo, sulla base di considerazioni sistemiche. L’ordinamento, infatti, autorizza esplicitamente l’uso della coazione da parte delle forze dell’ordine in specifiche ipotesi di resistenza passiva. In particolare, l’articolo 41 della legge 354/1975 sull’ordinamento penitenziario autorizza l’uso della forza nei confronti dei detenuti per vincere la resistenza *anche passiva* all’esecuzione degli ordini impartiti dal personale di polizia penitenziaria; ancora, la normativa in materia di uso delle armi da parte dei militari e della polizia in servizio alla frontiera legittima l’uso delle armi contro il contrabbandiere in fuga che non abbandoni il carico illecito (Marinucci, Dolcini, Gatta, 2023, p. 366)²³. Ulteriori ragioni per escludere la resistenza passiva dall’ambito di operatività dell’articolo 53 derivano dall’assenza in concreto, in tali circostanze, del requisito della necessità di ricorrere alla coazione²⁴, nonché dall’equiparazione della nozione di resistenza prevista dall’articolo 337 del codice penale (Mezzetti, 1999, pp. 134 ss.). Ciononostante, l’orientamento maggioritario, sia nella dottrina penalistica sia nella giurisprudenza di legittimità, riconosce oggi anche alle forme passive di resistenza la capacità di legittimare l’uso della forza, in forza di una valutazione in concreto del contesto e delle modalità della condotta del pubblico ufficiale e sempre nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e graduazione dello strumento coattivo scelto (Delogu, 1972, pp. 192 ss.; Alibrandi 1979, p. 68; Fiandaca, Musco, 2004, p. 318; Donizzetti, 2015, pp. 8-9; Garofoli, 2023, pp. 687-8)

Il tema della resistenza passiva si pone, in particolare, nel caso della fuga finalizzata a sottrarsi all’autorità. A lungo, sia nella dottrina penalistica maggioritaria che nella giurisprudenza di legittimità è prevalsa la posizione che escludeva l’operatività della scriminante nel caso di uso delle armi verso la persona in fuga, coerentemente con un orientamento restrittivo che assegnava al concetto un significato esclusivamente *attivo* (Albano, 2024, pp. 155 ss.). Questa impostazione è stata progressivamente abbandonata in favore di un approccio informato al «bilanciamento proporzionato» tra i beni giuridici in gioco nel caso concreto (Martiello, 2019, p. 52). Nella giurisprudenza più recente, infatti, alla distinzione tra resistenza attiva e fuga, è subentrata la valutazione di proporzionalità delle circostanze del fatto concreto, che conduce, per esempio, ad ammettere l’uso legittimo delle armi da fuoco in caso

23. Art. 2, legge 100/1958.

24. Si tratta di una posizione su cui in passato concordava la giurisprudenza di legittimità (cfr. Martiello, 2019, pp. 54-5).

di fuga cosiddetta “spericolata”: ovvero, la fuga che per le modalità concrete con cui si realizza mette in pericolo altri beni giuridici, quali per esempio l’incolumità dei terzi²⁵. Questo orientamento, ormai prevalente, consente quindi all’operatore di polizia di usare le armi in tutte le circostanze che lo rendano necessario alla luce di un bilanciamento proporzionato che riguarda, da un lato, il mezzo di coazione impiegato tra quelli a disposizione dell’agente, ma soprattutto i beni giuridici in conflitto, tra cui l’integrità fisica del soggetto che fugge e dei terzi eventualmente coinvolti, nonché l’interesse pubblico a impedire la fuga del (presunto) autore di un reato.

Così come enucleati dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, gli attuali confini della scriminante appaiono i seguenti: il pubblico ufficiale non deve avere alternative all’uso delle armi per respingere la violenza o vincere la resistenza; tra i diversi strumenti a disposizione, la scelta deve cadere su quello meno offensivo per i beni giuridici in gioco; infine, l’uso dello strumento coattivo deve essere graduato secondo le esigenze del caso concreto. In questo senso, secondo una costante giurisprudenza di legittimità, ai fini della configurabilità della scriminante in questione, l’uso dell’arma deve costituire l’*extrema ratio* per l’operatore di polizia, tenuto a scegliere, tra quelli a disposizione, lo strumento meno lesivo, nel rispetto del principio di proporzionalità, ovvero del bilanciamento tra i beni giuridici coinvolti nella specifica situazione²⁶.

Nel rispetto delle condizioni sopra dette, l’ordinamento garantisce l’immunità giuridica all’operatore di polizia, anche per l’evento più grave diverso da lui non voluto²⁷. Qualora, invece, tali condizioni non siano rispettate, residua un margine di responsabilità penale per il pubblico ufficiale che, a seconda delle circostanze, va dall’eccesso colposo, se il fatto è punibile a titolo di colpa, fino alla responsabilità per il delitto doloso. Ciò implica dunque l’immunità penale per il fatto diverso realizzato per eccesso colposo nei mezzi o nel fine ma non previsto dalla legge come delitto colposo. Nello specifico, l’eccesso colposo, di cui all’articolo 55 del codice penale, può manifestarsi nelle forme tipiche dell’errore di giudizio e dell’errore nell’uso dello strumento coattivo (Abagnale, Domenicali, Ponzetta, 2017, p. 109; Faranda, 1988). La seconda ipotesi, in particolare, si concretizza in caso di mancato rispetto dei principi di proporzionalità e graduazione in concreto della risposta alla

25. In materia di “fuga pericolosa” o “spericolata”, equiparata alla resistenza attiva ai fini dell’operatività dell’art. 53 del c.p., cfr., tra le molte, Cassazione penale n. 9961/2000, n. 20031/2003, n. 241187/2008, n. 6719/2014, n. 26412/2019.

26. Cassazione penale n. 35962/2020. Cfr. Cassazione penale n. 41038/2014, n. 854/2007, n. 9961/2000.

27. Cfr. Cassazione penale n. 6719/2014.

resistenza o alla violenza altrui, dell'osservanza delle regole tecniche nell'uso delle armi e degli altri mezzi di coazione, nonché quelle generali di prudenza imposte dai rischi intrinseci nell'uso delle armi di lesione di beni giuridici di rango elevato, come la vita e l'integrità personale.

In questo senso, anche l'uso delle armi da fuoco per impedire la fuga o, ancora, per finalità intimidatorie o di deterrenza (ad esempio gli spari in aria), che non sembrerebbe costituire di per sé una condotta illegittima, espone l'operatore di polizia a una responsabilità penale per colpa nel caso in cui, per imprudenza o imperizia, danneggi la vita o l'integrità fisica di altre persone. Non a caso, lo stesso ministero dell'Interno sottolinea come l'arma da fuoco vada utilizzata «con avvedutezza e prudenza e con la consapevolezza di possedere adeguata perizia nel maneggio», richiamando l'attenzione sulla prassi «divenuta piuttosto frequente» degli spari a scopo intimidatorio, che dev'essere considerata anch'essa una *extrema ratio* visti i pericoli che produce per i terzi e per lo stesso (presunto) autore del reato, nonché per il rischio di reazione da parte di chi si consideri ingiustamente aggredito (Ministero dell'Interno, 2008)²⁸. Per queste ragioni, il ministero sollecita i dirigenti a valutare attentamente ogni caso di esplosione di spari a fini intimidatori, anche ai fini dell'eventuale responsabilità disciplinare dell'agente.

4.2.5. GIURISDIZIONE, PROCEDIBILITÀ ED ESECUZIONE DELLA PENA DETENTIVA

In linea generale, ai fini dell'accertamento della responsabilità penale, gli appartenenti alle forze di polizia italiane sono soggetti alla giurisdizione ordinaria²⁹. Tuttavia, ai carabinieri assegnati a compiti di polizia, in forza del carattere militare dell'Arma, si applica un regime giuridico parzialmente differenziato anche in materia penale (Fiandaca, 2008). In particolare, i carabinieri rispondono davanti alla giustizia militare dei fatti qualificati dal codice penale militare di pace come reati *anche* o *esclusivamente* militari. Nel primo caso, si tratta delle fattispecie comuni definite come reati militari se commesse da appartenenti alle forze armate a danno di altri militari o comunque in ambito militare; nel secondo caso, invece, si tratta dei fatti previsti esclusivamente come reati militari (Brunelli, Mazzi, 2007).

La giustizia militare costituisce ormai una giurisdizione residuale nell'ordinamento italiano, alla luce della progressiva riduzione del suo ambito di

28. La direttiva insiste, inoltre, sull'esigenza di assicurare la formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori di polizia, sia nell'uso delle armi da fuoco che nella conoscenza della normativa vigente.

29. Art. 71, legge 121/1981.

intervento in favore del giudice ordinario, coerentemente con la struttura costituzionale del sistema giudiziario (Mazzi, 1993; Rivello, 1993)³⁰. Nel 1981, quando prendeva forma la cosiddetta “smilitarizzazione” della Polizia di Stato, entrava in vigore la riforma del procedimento militare, già modificato in precedenza dalla legge 23 marzo 1956, n. 167, che, tra le altre cose, aveva attribuito prevalenza alla giurisdizione ordinaria in caso di connessione tra reati comuni e militari, abrogando inoltre la disciplina dei reati “militarizzati”. La legge 7 maggio 1981, n. 180 superava la natura di ordinamento differenziale che aveva a lungo caratterizzato la giurisdizione militare per uniformarla, entro certi limiti, a quella ordinaria (Rivello, 2011, pp. 76-7)³¹. L’entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale del 1989 e l’intervento della Corte costituzionale³², secondo cui gli istituti del processo penale militare non devono entrare in contrasto con i principi e le norme che presiedono al funzionamento del processo penale ordinario, hanno completato il processo di omogeneizzazione giurisdizionale. Oggi, in forza dell’articolo 261 del codice penale militare di pace, le norme procedurali ordinarie si applicano anche nei procedimenti davanti ai tribunali militari, fatte salve le eccezioni espressamente previste come, per esempio, in materia di composizione dell’organo giudicante (Venditti, 1997; Molinari, 2001; Rivello, 2011, pp. 217 ss.).

Alcune disposizioni di carattere eccezionale in materia procedurale e di esecuzione della pena garantiscono garanzie specifiche all’operatore di polizia sottoposto a procedimento, oppure condannato in sede penale.

Come accennato nel CAP. 2, uno degli elementi qualificanti del regime di tutela per le forze dell’ordine creato dal legislatore fascista era, accanto alla scriminante specifica per l’uso della forza, anche l’introduzione di una garanzia amministrativa volta a subordinare l’azione penale nei confronti degli agenti della forza pubblica a una previa autorizzazione a procedere concessa dal ministro della Giustizia (Casetta, 1969). Concepito per consentire ai poliziotti di agire senza «l’ansia e la molestia del processo»³³, l’istituto, previsto dall’articolo 16 dell’allora codice di procedura penale, non aveva precedenti nella storia d’Italia, se si esclude il regime di procedibilità speciale introdotto per gestire le gravi esigenze di ordine pubblico a seguito della disfatta di Ca-

30. In particolare, gli artt. 102 e 103 della Costituzione.

31. Il R.D. 9 settembre 1941, n. 1022, che disciplinava l’ordinamento giudiziario militare, era stato già oggetto di un’iniziativa referendaria abrogativa. Con la sentenza n. 16/1978, la Corte costituzionale aveva dichiarato inammissibile il quesito perché, se approvato, avrebbe determinato una violazione delle norme costituzionali che prevedono l’esistenza di un sistema di giustizia militare.

32. Corte costituzionale, sentenza n. 274/1995.

33. Queste le parole usate dalla relazione al progetto preliminare c.p.p. del 1930, citate in Martiello (2019, p. 150).

poretto³⁴. L'istituto della garanzia amministrativa risultò in aperto contrasto con la previsione dell'articolo 28 della Costituzione, che escludeva in linea di principio qualsiasi forma di esenzione o immunità per gli agenti pubblici (Barile, 1984, p. 345), e fu di conseguenza dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 94/1963. La questione si ripropose tuttavia nel 1975 quando il legislatore, intervenendo nuovamente sulla disciplina dell'uso delle armi, ripropose un istituto analogo alla garanzia amministrativa. Ai sensi degli articoli 27-32 della legge 152/1975, la procedibilità per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi veniva condizionata a un'autorizzazione del procuratore generale presso la Corte d'appello, che poteva eventualmente avocare a sé il procedimento e deciderne anche l'archiviazione attraverso una procedura semplificata.

Nell'assegnare ai vertici della magistratura inquirente un significativo potere di filtro, la disciplina del 1975 destinava a languire in fase istruttoria la gran parte dei procedimenti intentati contro gli appartenenti alle forze dell'ordine per fatti relativi all'uso della forza, producendo nei fatti una sostanziale immunità dal processo penale (Riberi, 2018). Tale garanzia è, infine, venuta meno con l'entrata in vigore nel 1989 del nuovo codice di procedura penale, anche se non sono mancati in anni più recenti tentativi di reintrodurre nuovi regimi speciali di procedibilità per i reati commessi dagli appartenenti alle forze dell'ordine³⁵. Questi ultimi rimangono ancora assoggettati al regime ordinario di procedibilità, anche se residua l'applicazione in via ordinaria del giudizio direttissimo obbligatorio per i delitti di cui alla legge 121/1981, previa eventuale separazione dei giudizi in caso di reati connessi³⁶. Obbligatorietà che viene meno qualora vi sia l'esigenza di attività investigative speciali, che impongono il passaggio al rito ordinario

34. Art. 6, D.Lgt. 10 dicembre 1917, n. 1952.

35. Nelle sue linee programmatiche per la riforma del sistema penale, la Commissione Nordio aveva, per esempio, annunciato l'intenzione di allargare i parametri del diritto di difesa, sia per i pubblici ufficiali che per i privati cittadini, con l'introduzione di un meccanismo di non procedibilità nei confronti di chi avesse agito per legittima difesa o uso legittimo delle armi in caso di "manifesta legittimità" dell'atto, da accertarsi nel quadro di una breve e informale istruttoria il cui esito sarebbe la declaratoria di non punibilità senza neanche l'apertura del processo (Mezzetti, 2004, p. 145). Più di recente, il 25 giugno 2025, è stata depositata alla Camera una proposta di legge (n. 2485) di modifica dell'art. 335 c.p.p., con l'introduzione di un vaglio del pubblico ministero, antecedente all'iscrizione della notizia del reato, nel caso si ravvisi la sussistenza di una causa di giustificazione. Il pubblico ministero avrebbe così un termine di 7 giorni per lo svolgimento di accertamenti preliminari volti ad acclarare la sussistenza di cause di esclusione dell'antigiuridicità del fatto. Qualora tali accertamenti diano esito positivo, il pubblico ministero sarebbe tenuto a presentare al giudice richiesta di archiviazione.

36. Art. 80, legge 121/1981.

(Bottino, 1982). Infine, un'ulteriore tutela di carattere generale per l'operatore di polizia è la facoltà di scontare a richiesta la pena detentiva, a qualsiasi titolo inflitta, nonché l'eventuale periodo di custodia cautelare, negli stabilimenti militari di pena di cui agli articoli 76 e seguenti del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66³⁷.

4.3

Responsabilità civile e contabile

Gli agenti di polizia e l'amministrazione di pubblica sicurezza possono anche essere chiamati a rispondere dei danni causati dalla loro azione. In quest'ottica, la responsabilità civile potrebbe rappresentare una forma di incentivo alla buona condotta di polizia, stimolando le forze dell'ordine ad adottare precauzioni e ad utilizzare i loro poteri con maggior attenzione al rispetto delle norme e dei diritti degli individui coinvolti. In particolare, la soglia di evidenza necessaria ad ottenere un risarcimento danni in sede civile è significativamente più bassa rispetto a quella richiesta in un giudizio penale, ragione per cui lo strumento della responsabilità civile potrebbe astrattamente avere una efficacia deterrente maggiore rispetto alla sanzione penale (Rowe, 2020, p. 54). L'eventuale corresponsabilità dell'amministrazione di appartenenza per i danni arrecati dai dipendenti potrebbe inoltre stimolare forme più efficaci di controllo interno o l'adozione di procedure operative orientate a un elevato criterio precauzionale, con l'obiettivo di ridurre il costo finanziario della cattiva condotta. Per queste ragioni, alcuni autori vedono nella responsabilità civile una valida alternativa, sotto diversi profili, alla responsabilità penale quale strumento di controllo della cattiva condotta degli operatori di polizia (Waddington, 1999a, p. 171).

In Italia, il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 assicurava alla funzione di polizia una tutela particolare, stabilendo, all'articolo 7, che «nessun indennizzo è dovuto per i provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza nell'esercizio delle facoltà ad essa attribuite dalla legge». Tale norma rappresentava la tipica espressione di una concezione autoritaria del rapporto tra poteri pubblici e diritti individuali, accordando preminenza alla tutela delle esigenze di ordine pubblico e sicurezza rispetto ai diritti dell'individuo eventualmente danneggiato dall'azione di polizia (Corso, 1979, p. 129; Ursi, 2022, p. 93). Sebbene la disposizione sia formalmente ancora in vigore, è chiaro che essa non risponde più al quadro giuridico delineato da-

37. Art. 79, legge 121/1981.

gli articoli 28 e 113 della Costituzione, che assoggettano l'amministrazione pubblica e i suoi funzionari alle ordinarie forme di responsabilità civile per gli atti illegittimi da essi adottati (Conte, Lisi, 2017, pp. 121 ss.; Labocetta, 2022, pp. 1269 ss.)³⁸. L'esclusione della responsabilità per i danni derivanti dai provvedimenti di pubblica sicurezza prevista dall'articolo 7 è oggi circoscritta ai soli atti legittimi. Quando, invece, il provvedimento risulta illegittimo e comporta una lesione dei diritti soggettivi dei privati, trova applicazione il regime ordinario di responsabilità civile di cui all'articolo 2043 del codice civile (Virga, 1954, p. 222; Conte, Lisi, 2017, pp. 133 ss.)³⁹.

L'attività che più di altre espone le forze di polizia al rischio di arrecare danni a persone o cose è evidentemente l'uso delle armi o degli altri mezzi di coazione fisica. Nel corso del tempo, la giurisprudenza ha progressivamente ampliato la sfera del danno risarcibile per gli atti di polizia, in attuazione del principio per cui anche l'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica deve svolgersi nel rispetto del principio generale del *neminem ledere* (Musacchio, 2006, p. 126). Infatti, anche in quei settori in cui l'ordinamento riconosce all'amministrazione la massima discrezionalità, come nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, la sua attività deve realizzarsi entro i limiti tracciati non solo dalle specifiche disposizioni di legge in materia ma anche da quelle primarie, tra cui rientra il dovere di non ledere la sfera giuridica altrui su cui si regge il regime della responsabilità extracontrattuale⁴⁰.

Coerentemente con i principi generali in materia di cause di giustificazione di matrice penalistica, l'operatività della scriminante del legittimo uso delle armi esclude l'antigiuridicità del fatto e, quindi, l'ingiustizia del danno, facendo venir meno i presupposti per l'azione risarcitoria (Filippi, 2006)⁴¹. Lo stesso non vale nel caso in cui sia ravvisata una condotta colposa da parte dell'agente e si configuri quindi una ipotesi di eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi. In tale ipotesi, il fatto avrà il carattere di illecito e darà luogo a una pretesa risarcitoria per fatto illecito.

In sede risarcitoria, la cognizione del giudice incontra tuttavia i limiti della sindacabilità dell'azione amministrativa e, specificatamente, dell'operato delle forze dell'ordine. La sfera di discrezionalità riconosciuta all'operatore di polizia rispetto alla necessità di ricorrere alla coazione e alla scelta dello strumento non può di per sé essere oggetto del sindacato giurisdizionale, che altrimenti si sostituirebbe alla valutazione riservata all'organo amministrativo (Musacchio, 2006, p. 129). Una sfera di discrezionalità definita

38. D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, artt. 18, 22, 23 e 28.

39. Cfr. Cassazione civile sez. un. n. 1608/1958.

40. Cfr. Cassazione civile n. 396/2008.

41. Cfr. Cassazione civile n. 21426/2014, n. 11998/2005, n. 15271/2003.

come “pura” nel caso dell’articolo 53 del codice penale, in quanto fondata sull’esclusivo apprezzamento soggettivo dell’agente, senza la possibilità di un’attività istruttoria né di ricorrere all’«ausilio di mezzi tecnici» (*ibid.*). Ciò che, invece, rientra senza dubbio nell’ambito di apprezzamento del giudice ordinario sono *le modalità* di utilizzo della forza e dei relativi strumenti di coazione da parte dell’operatore di polizia, in relazione all’uso imperito o imprudente dell’arma. Il giudice, inoltre, può sempre rilevare l’oggettiva incongruenza della scelta del mezzo adoperato, qualora l’esercizio della forza risulti oggettivamente ed evidentemente sproporzionato.

Secondo una recente giurisprudenza di Cassazione, nel caso sia esclusa l’operatività delle scriminanti che tutelano la forza pubblica, l’esercizio dei doveri-poteri di polizia può anche integrare la fattispecie della responsabilità civile per attività pericolose di cui all’articolo 2050 del codice civile. E ciò non solo in caso di errore o imperizia nell’utilizzo dell’arma o del mezzo di coazione, ma anche quando gli strumenti adoperati risultino oggettivamente sproporzionati rispetto alle circostanze del caso concreto, attraverso un giudizio che non riguarda le scelte discrezionali dell’amministrazione, quanto, invece, i suoi «limiti esterni», tracciati dalle norme, anche tecniche, che presidiano l’operato della forza pubblica, nonché dalle regole di comune prudenza⁴². Il sindacato del giudice ordinario si concentra, quindi, sulla verifica dell’osservanza da parte dell’agente dei presupposti di legge, delle regole tecniche per l’uso delle armi, nonché di quelle prudenziali che devono essere sempre rispettate nell’azione amministrativa (Alibrandi, 1979, pp. 136-7; Musacchio, 2006, p. 131; Albano, 2024, p. 145). In questo senso, il danno causato a un terzo dall’uso delle armi verso il soggetto in fuga in una modalità di mera resistenza passiva fonda una legittima pretesa risarcitoria per responsabilità civile da fatto colposo nei confronti dell’operatore di pubblica sicurezza⁴³. All’inverso, in caso di uso delle armi diretto a bloccare la fuga “attiva” dell’autore del reato, che per le specifiche modalità mette a rischio l’incolumità e la sicurezza dei terzi, non può farsi carico al pubblico ufficiale del più grave e diverso evento da lui generato, se questo non sia riconducibile a negligenza o imperizia, ma al rischio intrinseco all’uso dell’arma⁴⁴.

In materia di responsabilità civile delle forze dell’ordine, rileva inoltre il tema dell’efficacia del giudicato penale in sede risarcitoria: ossia, del valore che assume, nel giudizio civile, l’accertamento dei fatti relativi all’uso della forza da parte dell’agente di pubblica sicurezza cristallizzato in una prece-

42. Cassazione civile n. 21426/2014.

43. Cassazione civile n. 2423/2004, n. 11879/2007.

44. Cassazione civile n. 15271/2003.

dente sentenza definitiva in sede penale. Com'è noto, nell'attuale assetto ordinamentale vige il principio dell'autonomia del giudicato, per cui è esclusa in via generale la validità *erga omnes* del giudicato penale. Le deroghe a tale principio devono, quindi, essere considerate come eccezionali e tassative⁴⁵. In questo senso, affinché l'accertamento dei fatti in sede penale possa essere fatto valere nel giudizio civile, è richiesta la coincidenza soggettiva tra i due giudizi. Il convenuto civilmente deve, quindi, aver partecipato al giudizio penale e al contraddittorio che ha portato a una determinata ricostruzione dei fatti e delle responsabilità. L'efficacia probatoria della sentenza di condanna per eccesso colposo nell'uso delle armi nei confronti dell'agente di polizia non si estende in sede civile al ministero dell'Interno se quest'ultimo non ha preso parte al processo penale (Filippi, 2006, p. 35).

Coerentemente con il quadro costituzionale delineato in particolare dall'articolo 28 della Costituzione, alla responsabilità personale e diretta dell'operatore di polizia si aggiunge quella dell'amministrazione pubblica di appartenenza. Una responsabilità, quella dell'amministrazione, che, secondo la costante lettura offerta dalla giurisprudenza costituzionale, non assume natura sussidiaria quanto, invece, diretta e contestuale a quella del dipendente che ha causato il danno da fatto illecito⁴⁶. In altri termini, la responsabilità civile per fatto illecito del funzionario pubblico si estende all'ente pubblico di appartenenza, che risponde in solido delle azioni dei suoi dipendenti.

Tale ricostruzione si è a lungo fondata sul cosiddetto principio di immedesimazione organica, per cui gli atti del dipendente pubblico sono immediatamente riferibili all'istituzione di appartenenza, dando luogo a un regime di responsabilità extracontrattuale ordinaria ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile (Labocetta, 2022). Secondo questa ricostruzione, a lungo prevalente nella giurisprudenza civile, la responsabilità dell'istituzione pubblica deriva non solo dal nesso di causalità tra comportamento illecito del dipendente e danno ingiusto, ma anche dalla riferibilità della condotta all'amministrazione: l'azione del dipendente deve quindi costituire un'espressione dell'attività dell'ente di appartenenza e formalmente rivolta al raggiungimento dei relativi fini istituzionali (Romani, 2020, pp. 239 ss.)⁴⁷. Di conseguenza, qualora le ragioni della condotta del dipendente abbiano natura puramente egoistica, si determina una «frattura» del rapporto organico che, recidendo il vincolo di solidarietà passiva, solleva l'amministrazione da responsabilità (Conte, Lisi, 2017, p. 126).

45. Cassazione civile n. 2643/2004.

46. Tra le altre, Corte costituzionale n. 64/1992.

47. Cassazione civile n. 8306/2011, n. 24744/2006.

Più di recente, nella giurisprudenza penale di legittimità è emerso un orientamento diverso che estende alla pubblica amministrazione l'applicazione del regime di responsabilità extracontrattuale, di natura indiretta e oggettiva, previsto dall'articolo 2049 del codice civile per il datore di lavoro in caso di fatto illecito commesso dal dipendente nell'esercizio delle mansioni a cui è assegnato (Romani, 2020, pp. 240-1). Tale estensione produce conseguenze rilevanti. Esso conduce, infatti, a riconoscere la responsabilità civile dell'amministrazione pubblica anche ai danni causati da condotte illecite dolose, motivate da fini egoistici dell'agente e, in quanto tali, non riferibili all'ente di appartenenza, purché poste in essere dal funzionario pubblico sfruttando i poteri e le opportunità offerte dall'inquadramento all'interno della funzione pubblica⁴⁸.

L'apparente contrasto giurisprudenziale è stato, infine, superato da una decisione delle Sezioni unite di Cassazione che ha ridefinito il regime di responsabilità civile dell'amministrazione per il danno causato dalla condotta illecita del funzionario pubblico⁴⁹. A partire dalla constatazione che il regime ordinario fondato sul principio di immedesimazione organica rischia di risolversi in un ingiustificato privilegio per lo Stato rispetto ai datori di lavoro privati, le Sezioni unite hanno riconosciuto la coesistenza, per le amministrazioni pubbliche, delle due forme di responsabilità: quella diretta, fondata sul rapporto organico, e quella indiretta, per fatto del dipendente. Secondo i giudici, infatti, non vi è alcuna ragione per considerare i due regimi come alternativi, laddove «ognuno viene in considerazione a seconda del tipo di attività della P.A. di volta in volta posta in essere»⁵⁰. Alla luce di questa interpretazione, l'amministrazione pubblica risponde in solido con il funzionario autore del reato anche di condotte illecite devianti, estranee o addirittura contrarie rispetto ai fini istituzionali dell'ente, a condizione che sussista un nesso di occasionalità necessaria con le funzioni o i poteri di cui il dipendente è titolare. Ciò richiede, da un lato, la verifica in concreto che la condotta illecita non sarebbe stata possibile senza l'esercizio dei poteri connessi alla funzione pubblica e, dall'altro, che essa non «integri uno sviluppo oggettivamente anomalo» di tali poteri⁵¹.

Si deve dunque trattare di comportamenti prevedibili dall'amministrazione, quale sviluppo regolare – in questo senso, “non anomalo” – dell'esercizio dei poteri attribuiti al funzionario pubblico. Essendo statisticamente normale che tali poteri siano impiegati per scopi illeciti, la pubblica ammini-

48. Tra le molte, cfr. Cassazione penale n. 35588/2017, n. 13779/2015.

49. Cassazione civile sez. un. n. 13246/2019.

50. Ivi, par. 32.

51. Ivi, par. 60.

strazione è tenuta non solo a prevedere tale possibilità ma anche a prevenirla o, comunque, a tenerne conto nell'organizzazione delle proprie attività. Dal punto di vista della vittima del reato commesso dal funzionario pubblico, la natura oggettiva di tale responsabilità implica che la parte attrice non dovrà provare, in sede risarcitoria, la condotta colposa da parte dell'amministrazione, né per omessa vigilanza né tantomeno per colpa nella scelta (Romani, 2020, p. 245).

Infine, il riconoscimento della responsabilità indiretta della pubblica amministrazione per il fatto illecito del dipendente assume particolare rilievo nei casi in cui l'azione di quest'ultimo si estrinseca in un'attività meramente materiale, come avviene nel caso di uso delle armi e degli strumenti di coazione da parte degli operatori di polizia. L'assenza di un atto amministrativo formale può, infatti, ostacolare la riferibilità della condotta illecita del funzionario pubblico alle attività istituzionali dell'ente di appartenenza, come richiesto dal regime ordinario di responsabilità civile definito dall'articolo 2043 del codice civile.

Nell'ambito della responsabilità delle forze di polizia, il danno prodotto da un uso illecito dei poteri coattivi riconosciuti agli appartenenti alle forze dell'ordine, anche se finalizzato a scopi egoistici o comunque estranei a quelli istituzionali, non può evidentemente essere considerato imprevedibile né statisticamente improbabile, potendo così fondare una responsabilità oggettiva per l'amministrazione di appartenenza dell'agente. E ciò, a maggior ragione, se si tiene conto della segnalata assenza nell'ordinamento italiano di precise e puntuali regole d'ingaggio (positivizzate) per l'uso delle armi (Diamanti, 2019, p. 108), nonché di meccanismi interni ai corpi di registrazione sistematica della casistica in cui gli operatori ricorrono alla coazione. In quest'ottica, si può ipotizzare che l'estensione della responsabilità civile per i danni causati da fatto illecito del dipendente all'amministrazione possa, nel campo della pubblica sicurezza, costituire uno stimolo all'adozione di strumenti e meccanismi di prevenzione e minimizzazione dell'uso della forza da parte degli operatori di polizia.

In caso di accoglimento dell'azione risarcitoria, come detto, il pubblico ufficiale e l'istituzione di appartenenza rispondono in solido del danno causato dal primo. Il danneggiato può, quindi, agire direttamente contro la pubblica amministrazione che costituisce in concreto il soggetto più facilmente "aggredibile". Ciò evidentemente non vale non solo quando viene meno il vincolo di appartenenza tra l'agente e l'amministrazione di pubblica sicurezza, ma anche laddove non sia verificato il nesso di causalità necessaria sopra descritto: in entrambi i casi, il pubblico ufficiale risponderà quindi del danno prodotto a titolo esclusivamente personale. Per il danno erariale subito a causa del fatto illecito del dipendente, l'amministrazione ha

diritto di rivalsa su quest'ultimo, esercitando un'azione di regresso volta al recupero di quanto pagato a titolo di risarcimento (Morvillo, 2017; Tenore, 2017). Oltre all'accertata responsabilità del dipendente, ai fini della responsabilità amministrativa contabile è richiesta l'effettività del danno subito dall'amministrazione e la sussistenza del rapporto di impiego (Musacchio, 2006, pp. 132-3). In particolare, la responsabilità erariale derivante dall'uso delle armi segue il regime ordinario che regola la posizione dei pubblici dipendenti (Rodriguez, 2006)⁵². Trova quindi applicazione anche in questo ambito il generale potere di riduzione dell'addebito riconosciuto al giudice contabile, che deve motivare sulla base di una valutazione delle circostanze concrete in cui ha operato l'agente, delle specifiche difficoltà o delle mancanze della pubblica amministrazione che hanno contribuito al verificarsi dell'evento dannoso: per esempio, eventuali carenze nell'addestramento professionale (Musacchio, 2006, p. 133). Il regime della responsabilità erariale si estende al superiore quando è dimostrata una mancanza nel vigilare adeguatamente sull'operato del sottoposto autore del fatto colposo (Albano, 2024, p. 149).

Infine, a partire dal 2002, è previsto lo stanziamento di somme a copertura della responsabilità civile e amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle forze di polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale⁵³. Gli stanziamenti, sempre rinnovati dalle successive leggi di bilancio, talvolta integrati anche tramite l'utilizzo di fondi previdenziali, hanno portato alla stipula di polizze assicurative con importanti compagnie internazionali. In particolare, nell'aprile 2022, l'amministrazione di pubblica sicurezza ha rinnovato per il triennio successivo le polizze assicurative stipulate in favore degli appartenenti alla Polizia di Stato, per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile verso terzi nello svolgimento delle attività istituzionali e delle spese legali per fatti attinenti al servizio⁵⁴. Benché circoscritte ai casi di colpa lieve, le polizze offrono la possibilità ai singoli operatori di polizia di estendere la copertura anche ai casi di colpa grave attraverso la stipula di polizze individuali.

52. Artt. 81-86, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440.

53. Art. 16, comma 4°, legge 28 dicembre 2001, n. 448.

54. Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, circolare del 1° giugno 2022, prot. n. 0011575, a oggetto «Rinnovo affidamento dei servizi assicurativi per la copertura dei rischi per la responsabilità civile verso terzi e tutela legale, inerenti alle responsabilità connesse allo svolgimento delle attività istituzionali del personale della Polizia di Stato ai sensi della legge 28 dicembre 2001, n. 448».

4.4

Il controllo disciplinare

Le procedure disciplinari costituiscono tradizionalmente il principale strumento di controllo interno della condotta del personale di polizia. È, infatti, attraverso la peculiare struttura gerarchica e i doveri di subordinazione che ne conseguono che le forze di polizia garantiscono l'efficacia dell'azione amministrativa, oltre che la rispettabilità e legittimazione del corpo agli occhi del pubblico. Una infrazione disciplinare ha in genere natura amministrativa ed è considerata una violazione dei doveri di servizio. Ciò significa che, indipendentemente dalle conseguenze che il comportamento potrebbe avere sulla sfera giuridica di terzi, il soggetto passivo dell'infrazione disciplinare è sempre l'amministrazione.

Nonostante il carattere prevalentemente interno delle procedure disciplinari, esse sono considerate uno strumento cruciale per il controllo della cattiva condotta (Stone, Ward, 2000, p. 27; Kutnjak Ivković, 2014, p. 321). Data la scarsa visibilità dell'attività di polizia e lo scarso capitale sociale di cui godono le vittime di cattiva condotta, è ragionevole ritenere che gran parte dell'attività di prevenzione e repressione della cattiva condotta dipenda dalla capacità dell'istituzione di identificare i comportamenti problematici autonomamente. Essendo espressione diretta del potere di controllo e di supervisione che discende dal rapporto gerarchico, le procedure disciplinari si prestano particolarmente a tale scopo. Naturalmente l'efficacia del sistema di controllo e supervisione interna nel prevenire la cattiva condotta dipende in gran parte da quanto seriamente i supervisori prendono il loro ruolo di garanti dell'appropriatezza della condotta dei subordinati. Una cultura professionale che attribuisce più valore alla lealtà e alla solidarietà di corpo, che all'integrità del personale, o che vede nella devianza di polizia il prezzo da pagare in vista della realizzazione degli obiettivi dell'istituzione, mina in maniera irreparabile l'efficacia delle procedure disciplinari quali strumenti di controllo (Waddington, 1999a, p. 164).

Nel tentativo di rafforzare il ruolo delle procedure disciplinari nel controllo della cattiva condotta del personale di polizia, negli ultimi anni si è assistito a una loro parziale trasformazione, segnata da una crescente apertura verso l'esterno. Per accrescere la fiducia del pubblico e mostrare la disponibilità delle forze di polizia a sottoporsi a forme di scrutinio indipendente, ai cittadini è stato riconosciuto il diritto di presentare reclami sulla condotta dei singoli agenti (Jones, 2012, p. 711). Inizialmente gestite all'interno della catena gerarchica, le procedure di reclamo sono state gradualmente trasferite a unità specializzate, separate dai reparti operativi, e successivamente affi-

date a organismi indipendenti⁵⁵. Come illustrato nel CAP. 3, la creazione di tali istituzioni rispondeva alle crescenti preoccupazioni circa la trasparenza, l'indipendenza e l'efficacia dei meccanismi di reclamo gestiti esclusivamente in ambito interno (Collen, 2009, p. 23; Punch, 2009, p. 204; Rowe, 2020, p. 47). Sebbene il giudizio sull'efficacia delle procedure di reclamo resti controverso, è indubbio che la loro introduzione abbia profondamente modificato il significato e la funzione delle tradizionali procedure disciplinari. Da strumenti concepiti principalmente per il controllo interno, volti a garantire la compattezza e l'efficacia dell'azione di polizia, tali procedure si sono evolute in meccanismi aperti agli input esterni, utilizzabili a tutela del pubblico nei casi di cattiva condotta che non raggiungono la soglia della responsabilità penale o che sarebbero difficili da affrontare tramite le complesse e costose procedure del processo penale.

In Italia, le procedure disciplinari rimangono principalmente un'espressione dei principi di autorità e subordinazione. Come sottolineato dalla letteratura specialistica sul tema, il meccanismo disciplinare è concepito per garantire l'unità dell'organizzazione, l'ordine e la coesione interna, contribuendo così, in modo indiretto, all'efficacia dell'azione amministrativa nel perseguimento degli obiettivi prefissati (Mone, 2017, p. 361). Il fondamento del potere disciplinare è in particolare da rinvenirsi nello specifico rapporto di assoggettamento, o «soggezione speciale», che si instaura tra l'amministrazione dello Stato e i soggetti che operano per conto di essa. Il rapporto di subordinazione o soggezione definisce, infatti, la posizione di quei soggetti che a vario titolo sono tenuti a rispettare le condizioni definite unilateralmente dall'amministrazione pubblica in forza della posizione di supremazia che caratterizza quest'ultima, rispetto ai quali i provvedimenti disciplinari rappresentano le «sanzioni *specifiche*» (Romano, 1898, pp. 102-3)⁵⁶. Alla subordinazione dei dipendenti pubblici corrisponde dunque la potestà disciplinare del superiore gerarchico, fina-

55. Le unità di affari interni sono strutture collocate all'interno dell'amministrazione di polizia, incaricate di gestire i reclami e approfondire i casi più gravi di cattiva condotta. L'elemento distintivo della loro organizzazione è la relativa indipendenza funzionale e operativa rispetto alla linea di comando, caratteristica che dovrebbe garantire imparzialità nelle indagini, evitando che a occuparsene sia personale con legami di eccessiva prossimità professionale con gli indagati. In alcuni contesti, l'istituzione di tali unità ha rappresentato un passaggio intermedio verso la creazione di veri e propri organismi indipendenti, soprattutto nei paesi in cui l'introduzione di questi ultimi era percepita come estranea alla tradizione amministrativa nazionale (sugli organismi indipendenti, cfr. CAP. 3).

56. Oltre ai rapporti di servizio con la pubblica amministrazione, vi sono diversi esempi di situazioni in cui un soggetto si trova inserito in una relazione continuativa con un ente pubblico ed è per questo tenuto al rispetto delle regole disciplinari interne: il carcere, l'ospedale, la scuola e l'università (Stacca, 2018, pp. 34-5).

lizzata a garantire il rispetto dei doveri di obbedienza, fedeltà, rettitudine, diligenza propri della funzione pubblica.

Da questo punto di vista, il fondamento del potere disciplinare si distingue dalla potestà punitiva dello Stato nella misura in cui le sanzioni comminate sono poste a tutela degli interessi dell'ente e, indirettamente, delle finalità pubbliche da questo perseguite (ivi, pp. 87-94; Alessi, 1968, pp. 618-22). Le condotte che sono oggetto di sanzione disciplinare possono certo avere anche una rilevanza esterna, ed eventualmente dare luogo a responsabilità penale, civile o contabile (Sandulli, 1989a, pp. 311-8), ma è in relazione alla sua specifica posizione di soggezione all'interno dell'organizzazione amministrativa che il dipendente viene punito (ivi, p. 318; Alessi, 1968, p. 620). Il bene protetto è in ultima analisi l'interesse dell'amministrazione alla obbedienza e fedeltà dei suoi dipendenti. Ne consegue che la potestà di comminare sanzioni disciplinari è riconosciuta all'amministrazione a prescindere dall'esistenza di un'apposita regolamentazione interna e che, indipendentemente dal carattere affittivo della sanzione, non è necessario che gli illeciti disciplinari siano tassativamente identificati. Da ciò deriva l'ampio margine di discrezionalità dell'amministrazione nel valutare in concreto se una condotta costituisca o meno illecito disciplinare e determinarne l'eventuale gravità (Carrata, 1986, p. 169; Romano, 1898, p. 96; Stacca, 2018, p. 62; Iovino, 2022, pp. 24-5).

L'ordinamento della Polizia di Stato qualifica come illecito disciplinare qualsiasi comportamento che violi i «doveri specifici e generici del servizio», le «norme di condotta interne» o un ordine legittimo impartito da un superiore, salvo che il fatto configuri un reato⁵⁷. In termini analoghi, per l'Arma dei carabinieri, l'illecito disciplinare è costituito da qualsiasi violazione dei doveri del servizio e della disciplina militare sanciti dall'ordinamento militare o da un ordine ricevuto⁵⁸. Accanto al generico dovere di subordinazione gerarchica e di obbedienza⁵⁹, cui sono assoggettati tutti gli appartenenti alle forze di polizia, i regolamenti di servizio delle diverse forze prevedono, infatti, anche una serie di obblighi specifici posti a tutela dell'efficienza dell'azione amministrativa⁶⁰. Esiste tuttavia un certo numero di norme di com-

57. Art. 1, D.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737.

58. Art. 1352, comma 1°, D.Lgs. 66/2010.

59. Il vincolo di subordinazione gerarchica e l'obbligo di eseguire gli ordini ricevuti sono sanciti dagli artt. 4 e 8 del D.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782, per la Polizia di Stato, e dagli artt. 715 e 729 del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, per le polizie ad ordinamento militare.

60. Cfr. in particolare gli artt. 18, 19 e 25-34 D.P.R. 782/1985 per quanto attiene agli obblighi di servizio degli appartenenti alla Polizia di Stato, nonché gli artt. 716, 717, 722, 730, 731 e 739-749 del D.P.R. 90/2010 per gli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare.

portamento che danno luogo ad obblighi concernenti l'osservanza di doveri deontologici, etici o di contengo personale (Tenore, Scopelliti, 2012)⁶¹ che, sebbene possano talvolta avere una apparente proiezione esterna, sembrano principalmente destinate a tutelare l'immagine e la rispettabilità dei corpi⁶².

A riprova del fatto che il sistema disciplinare delle forze di polizia italiane resta uno strumento di controllo interno, piuttosto che di tutela di soggetti terzi esposti alla cattiva condotta di polizia, basti pensare che solo i superiori gerarchici sono autorizzati a rilevare le infrazioni disciplinari e a segnalarle all'autorità competente a comminare eventuali sanzioni⁶³. Ai cittadini non è riconosciuto alcun canale specifico per presentare reclami o segnalare, attraverso vie istituzionali, comportamenti scorretti o non conformi ai doveri di condotta da parte degli appartenenti alle forze dell'ordine. Qualora tali segnalazioni vengano comunque presentate, l'amministrazione mantiene un potere del tutto discrezionale nel decidere se, e in quali termini, avviare un'azione disciplinare nei confronti del personale coinvolto. La normativa italiana, inoltre, non prevede alcuna forma di partecipazione dei terzi al procedimento disciplinare, neppure quando essa sia finalizzata alla tutela dei diritti o degli interessi eventualmente lesi dal comportamento dell'operatore di polizia sottoposto a valutazione. La decisione sulla eventuale sanzione disciplinare da comminare è assunta in genere dai dirigenti dell'ufficio o comandanti del reparto, o dai vertici dell'amministrazione nei casi più gravi, sulla base del rapporto sui fatti predisposto da chi ha contestato l'infrazione, dell'audizione dell'interessato e, nel caso delle sanzioni più gravi, del parere degli organi consultivi⁶⁴.

61. Cfr. in particolare gli artt. 12-15 del D.P.R. 782/1985 per la Polizia di Stato e gli artt. 713, comma 2°, 720, 721 e 732-734 del D.P.R. 90/2010 per le forze di polizia ad ordinamento militare.

62. Gli appartenenti alla Polizia di Stato devono ad esempio tenere in servizio un comportamento «improntato alla massima correttezza, imparzialità e cortesia», mantenendo una «condotta irreprensibile» e operando «con senso di responsabilità, nella piena coscienza delle finalità e delle conseguenze delle proprie azioni in modo da riscuotere la stima, la fiducia ed il rispetto della collettività» (art. 13, D.P.R. 782/1985). Similmente, gli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare devono «improntare il proprio contegno al rispetto delle norme che regolano la civile convivenza» (art. 732, comma 2°, D.P.R. 782/1985) e usare «modi cortesi con qualsiasi cittadino» (art. 732, comma 5°, lett. e, D.P.R. 782/1985).

63. Cfr., in particolare, l'art. 12, D.P.R. 737/1981, e l'art. 10, D.P.R. 782/1985, per la Polizia di Stato, nonché l'art. 1354, D.Lgs. 66/2010, per le forze di polizia ad ordinamento militare.

64. Il sistema disciplinare della Polizia di Stato si differenzia da quello delle forze di polizia ad ordinamento militare poiché non prevede una formale «inchiesta» disciplinare sugli addebiti contestati, come invece stabilito dall'art. 1377 del D.Lgs. 66/2010 per il personale militare. Inoltre, per nessun corpo di polizia – né ad ordinamento civile, né ad ordinamento

Il regolamento di disciplina della Polizia di Stato tipizza sei diverse sanzioni disciplinari, in ordine di afflittività crescente: il richiamo orale; il richiamo scritto; la pena pecuniaria; la deplorazione; la sospensione dal servizio; la destituzione (Iovino, 2022, p. 66; Famiglietti, Zannini Quirini, 2001, pp. 386-8). A queste si aggiunge l'unica sanzione limitativa della libertà personale rimasta ancora in vigore a seguito della smilitarizzazione della Polizia di Stato: la consegna in istituto, fino a un massimo di 5 giorni, comminabile esclusivamente nei confronti degli allievi degli istituti di istruzione in alternativa alla pena pecuniaria⁶⁵. Diversamente, il regime sanzionatorio dell'Arma dei carabinieri si caratterizza per il «doppio livello disciplinare», proprio dell'ordinamento militare, suddiviso in «disciplina militare di corpo» e «disciplina di stato giuridico». Una divisione frutto della tradizionale «dualità delle competenze» che caratterizza l'organizzazione del personale militare: da un lato, la gestione tecnico-militare, assegnata ai vari livelli di comando dei corpi; dall'altra, la gestione amministrativa di competenza della Difesa (Bassetta, 2004, p. 104).

Entrambe le tipologie di sanzione sono coperte da riserva assoluta di legge e rette dal principio di tipicità, ma si differenziano per funzione ed effetti. La sanzione di corpo ha, infatti, una funzione meramente «correttiva» e la sua efficacia è limitata all'ambito militare: esse consistono nel richiamo orale e scritto, nella consegna semplice e in quella di rigore⁶⁶. La consegna semplice determina la privazione della libera uscita fino al massimo di 7 giorni consecutivi, quella di rigore comporta, invece, l'obbligo di rimanere in appositi ambienti militari o nel proprio alloggio fino a un massimo di 15 giorni. Quest'ultima è la più grave tra le sanzioni di corpo e può essere inflitta solo nelle ipotesi, peraltro numerose, espressamente previste dalla legge⁶⁷. Trattandosi di una misura limitativa della libertà personale adottata da un'autorità amministrativa, essa solleva inevitabili dubbi di conformità con

militare – è previsto un Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD) analogo a quello istituito per il restante pubblico impiego dall'art. 55 *bis* del D.Lgs. 165/2001. In entrambi i sistemi, tuttavia, è previsto l'intervento di organi consultivi quando si tratta di irrogare le sanzioni più gravi: per la Polizia di Stato, la Commissione consultiva e i Consigli di disciplina previsti dagli artt. 14 e 15 del D.P.R. 782/1985; per le forze di polizia ad ordinamento militare, le Commissioni di disciplina previste dagli artt. 1380-1384 del D.Lgs. 66/2010. In nessuno dei due casi si tratta di organi composti da personale dotato di competenze specialistiche esclusive in materia disciplinare: essi sono formati da personale in servizio, selezionato all'interno della struttura organizzativa ordinaria.

65. Art. 4, commi 3° e 4°, D.P.R. 737/1981. Il consegnato potrà lasciare l'istituto soltanto per lo svolgimento del proprio servizio da cui non è comunque esentato (Iovino, 2022, p. 95).

66. Art. 1358, D.Lgs. 66/2010.

67. Art. 751, D.P.R. 90/2010.

l'articolo 13 della Costituzione (Bassetta, 2002, pp. 168-75). Diversamente, le sanzioni di stato incidono sullo status dell'operatore e sul rapporto di servizio, producendo quindi conseguenze anche nella sfera esterna all'organizzazione militare⁶⁸. La *ratio* di tali sanzioni è l'allontanamento temporaneo o in via definitiva dell'autore dell'illecito dall'organizzazione militare. La perdita del grado per rimozione è la sanzione disciplinare più grave prevista e determina, per i militari in servizio attivo, un effetto destitutorio, con conseguente collocazione in congedo.

Nel comminare la sanzione disciplinare, l'autorità amministrativa è tenuta a graduarne l'intensità in relazione alla gravità dell'infrazione, tenendo conto di tutti gli elementi soggettivi e oggettivi del caso (Mone, 2017, p. 364)⁶⁹. Sotto il primo profilo rilevano in particolare l'età, la qualifica, l'anzianità di servizio e gli eventuali precedenti disciplinari dell'autore dell'illecito. Sotto il secondo, rilevano, invece, l'eventuale concorso tra più autori e la gravità dell'illecito. Nel valutare quest'ultima, l'organo disciplinare deve, in particolare, tenere conto delle conseguenze che l'infrazione ha prodotto per l'amministrazione o per il corretto svolgimento del servizio. Ciò dimostra come il soggetto tutelato dal sistema disciplinare sia essenzialmente l'ente di appartenenza e non i terzi su cui il comportamento scorretto o non conforme dell'operatore di polizia potrebbe anche solo incidentalmente avere un impatto negativo. Le conseguenze esterne dell'illecito disciplinare possono essere prese in considerazione solo nella misura in cui producano un danno per l'amministrazione, ledendone ad esempio l'immagine, o comunque minando la fiducia del pubblico nei suoi confronti.

Il sistema disciplinare delle forze di polizia italiane non ha dunque la finalità di tutela del pubblico rispetto all'eventuale cattiva condotta del personale di polizia. La sua funzione rimane essenzialmente quella di un meccanismo diretto ad assicurare la coesione interna, il prestigio e l'immagine del corpo, piuttosto che garantire, anche indirettamente, i diritti fondamentali dei destinatari dell'attività di polizia. Ciò evidentemente non esclude che, laddove siano lesive di diritti di terzi o di altri beni giuridici penalmente tutelati, le condotte che integrano un illecito disciplinare possano dar luogo anche a ipotesi di responsabilità penale o civile dell'operatore. In questi casi, tuttavia, la cosiddetta "pregiudiziale penale" può imporre la sospensione del procedimento disciplinare in attesa di definizione del giudizio penale (Grassia, 2020)⁷⁰. Lo scopo è di evitare l'interferenza tra i due procedimenti, che

68. Art. 1357, D.Lgs. 66/2010.

69. Art. 1, comma 2°, D.P.R. 737/1981; art. 1355, D.Lgs. 66/2010.

70. La sospensione del procedimento disciplinare è sostanzialmente automatica per gli appartenenti alla Polizia di Stato (art. 11, legge 121/1981), mentre può essere disposta solo in

potrebbe menomare l'esercizio del diritto alla difesa o condurre alla paradossale situazione in cui un medesimo fatto possa essere valutato sulla base di elementi probatori diversi. Una volta definito il procedimento penale, l'amministrazione può richiedere una copia integrale della decisione al fine di attivare o riprendere la procedura disciplinare nei termini di legge⁷¹. In ogni caso, l'interessato potrà far valere davanti all'organo disciplinare la sentenza di assoluzione definitiva in sede penale per quanto concerne l'accertamento che il fatto non sussiste, non costituisce illecito penale o che l'imputato non lo ha commesso⁷².

Le sanzioni disciplinari hanno un notevole impatto sul percorso professionale dell'operatore di polizia, precludendo l'accesso agli avanzamenti di ruolo e danneggiando così «in modo spesso irreparabile» la loro carriera (Iovino, 2022, p. 229). Anche le sanzioni che non comportano la destituzione possono, infatti, compromettere l'esito della valutazione annuale cui sono assoggettati tutti gli operatori di polizia, portando a un giudizio negativo indipendentemente dall'apprezzamento dell'operato del pubblico ufficiale⁷³. Nei casi più gravi, tuttavia, l'attivazione del procedimento disciplinare rimane sostanzialmente subordinata all'esito del procedimento penale, con la conseguenza che anche l'operatore di polizia accusato di gravi episodi di cattiva condotta potrebbe nel frattempo rimanere in servizio, ricevendo anche promozioni (Carrer, Alain, 2011). Il risultato è che l'azione del sistema disciplinare quale strumento di controllo sull'operato del personale di polizia rimane circoscritta alla sanzione di condotte extralavorative, di insubordinazione o altrimenti devianti, quali l'uso di stupefacenti, la frequentazione di persone pregiudicate o di dubbia fama, la violazione delle prescrizioni sul decoro e la dignità della divisa e così via⁷⁴. In assenza di un input dall'esterno,

«casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al militare ovvero qualora, all'esito di accertamenti preliminari, non disponga di elementi conoscitivi sufficienti ai fini della valutazione disciplinare» nel caso delle forze di polizia ad ordinamento militare (art. 1393, D.Lgs. 66/2010).

71. Art. 154 *ter*, c.p.p.

72. Art. 653, c.p.p.

73. La valutazione annuale del personale non dirigente di polizia è disciplinata dagli artt. 62-67 del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335; dagli artt. 1025-1029 del D.Lgs. 66/2010 e dagli artt. 688-697 del D.P.R. 90/2010. Tale valutazione si realizza attraverso la redazione di appositi moduli di valutazione, denominati “rapporti informativi” nel caso della Polizia di Stato e “documenti caratteristici” nel caso delle altre forze di polizia a ordinamento militare. Tali moduli, compilati a cadenza periodica almeno annuale, contengono un giudizio motivato sull'attività e il rendimento in servizio dell'operatore di polizia (cfr. Mone, 2017, pp. 288-92; Cazzella, 1998, pp. 800-11).

74. Una delle poche ricerche empiriche realizzate in Italia sulle forze dell'ordine, sviluppata tra l'altro su di un campione ampio di operatori di polizia, attesta la diffusa “insod-

tramite ad esempio un meccanismo di reclamo, difficilmente le procedure disciplinari possono funzionare quale strumento di controllo della qualità dell'interazione degli operatori con il pubblico.

A conferma di questa conclusione vale la pena richiamare la giurisprudenza della Corte EDU in due casi di condanna dell'Italia per fatti connessi all'uso eccessivo della forza da parte delle forze dell'ordine italiane. Nella sentenza *Alikaj e altri c. Italia* del 2011, relativa alla violazione da parte delle autorità italiane del diritto alla vita, di cui all'articolo 2 della Convenzione, i giudici hanno evidenziato come l'operatore di polizia responsabile non avesse ricevuto neppure una sanzione disciplinare per l'uso illegittimo delle armi⁷⁵. Analogamente, anche nella già richiamata *Cestaro c. Italia* del 2015, la Corte EDU ha ribadito la consolidata giurisprudenza in materia di misure disciplinari, secondo la quale «quando degli agenti dello Stato sono imputati per reati che implicano dei maltrattamenti, è importante che siano sospesi dalle loro funzioni durante l'istruzione o il processo e che, in caso di condanna, ne siano rimossi»⁷⁶. Nel caso di specie, i giudici hanno riscontrato come i responsabili delle condotte illecite non siano stati né sospesi né destinatari di azioni disciplinari dopo la condanna definitiva in sede penale⁷⁷.

Né la disciplina legislativa, né le linee guida ministeriali sulla compilazione dei documenti di valutazione del personale delle forze di polizia impongono del resto di valutare il coinvolgimento degli operatori in eventi critici che hanno comportato l'uso delle armi o di altri mezzi di coazione, né la qualità della loro interazione con il pubblico⁷⁸. Ciò significa che a meno che gli episodi di cattiva condotta non raggiungano la soglia dell'illecito

disfazione" degli operatori di polizia rispetto al meccanismo disciplinare (David, 2018). In assenza di ricerche più approfondite sul funzionamento dei meccanismi disciplinari, una rapida rassegna del contenzioso amministrativo sviluppato dalle procedure disciplinari attesta come tale strumento sia utilizzato prevalentemente quale strumento di "moralizzazione" degli operatori di polizia, in particolare per quanto attiene alla loro condotta extralavorativa.

75. Corte EDU, *Alikaj e altri c. Italia*, par. 110.

76. Corte EDU, *Cestaro c. Italia*, par. 210.

77. Ivi, par. 227.

78. La disciplina dei "rapporti informativi" per gli appartenenti alla Polizia di Stato impone di valutare l'operatore di polizia in relazione alla sua competenza professionale, capacità di risoluzione dei problemi, capacità organizzativa, qualità dell'attività svolta ed eventuali altri elementi di giudizio (art. 62, D.P.R. 335/1982). Nel caso del personale appartenente alle forze di polizia a ordinamento militare, invece, sono oggetto di valutazione i «servizi prestati», il «rendimento», le «capacità e attitudini dimostrate e i risultati conseguiti» (art. 688, D.P.R. 90/2010). Le direttive ministeriali sulle modalità di compilazione dei documenti di valutazione non specificano se la qualità dell'interazione con il pubblico, o il coinvolgimento in eventi critici, debbano essere oggetto di specifica valutazione in relazione alle competenze, alle capacità e attitudini dell'operatore di polizia (cfr. Ministero dell'Interno, 1996; Ministero della Difesa, 2023).

penale, essi rischiano di restare invisibili allo sguardo dell'istituzione, che rimane piuttosto focalizzato sull'obbedienza gerarchica, il rendimento e il decoro nella sfera extralavorativa dell'operatore di polizia. L'impostazione largamente punitiva dei meccanismi disciplinari preclude, inoltre, che qualsiasi informazione raccolta sugli eventuali eventi critici possa essere utilmente utilizzata per stimolare l'apprendimento istituzionale e la revisione delle procedure operative più problematiche. In assenza di norme che impongano esplicitamente agli operatori di polizia di documentare con precisione tali eventi (Bertaccini, 2011, p. 170), nonché di procedure di revisione dell'attendibilità delle relazioni di servizio⁷⁹, è evidente che la possibilità di istituire meccanismi di monitoraggio interni rimane fortemente condizionata dalla reticenza con cui le relazioni di servizio potrebbero essere compilate al fine di evitare conseguenze disciplinari o eventuali valutazioni negative (Palidda, 2021, p. 204).

4.5

I limiti degli attuali regimi di responsabilità

I diversi regimi di responsabilità del personale delle forze di polizia presentano numerosi profili di criticità che ne limitano l'effettività nel prevenire e sanzionare la cattiva condotta.

Come illustrato, in Italia il sistema disciplinare svolge prevalentemente una funzione di garanzia della coesione interna dei corpi più che di controllo degli abusi di polizia. Con ciò non si intende certo dire che il procedimen-

79. I regolamenti di servizio impongono certo l'obbligo di segnalare con apposita relazione indirizzata al responsabile o superiore gerarchico tutti i «fatti» o gli «episodi» che per la «loro natura devono essere immediatamente segnalati» (art. 27, D.P.R. 782/1985), ma non specificano quale sia la natura di questi fatti o episodi oggetto di segnalazione, né offrono indicazioni circa l'obiettivo della segnalazione medesima. Uno dei tratti distintivi delle regolamentazioni e delle linee guida sull'uso della forza discusse nel CAP. 2 consiste nell'imposizione di rigorosi obblighi di documentazione e monitoraggio di ogni incidente critico. Tali norme prevedono, ad esempio, termini perentori per la redazione e la consegna delle relazioni, nonché per la loro revisione da parte dei superiori, e possono richiedere relazioni separate da parte di ciascun agente coinvolto. Ogni ritardo nella presentazione della documentazione non solo ostacola una ricostruzione accurata dei fatti, ma crea anche spazi per la collusione tra agenti, facilitando la produzione di una versione concordata degli eventi che legittimi il ricorso alla forza ed eviti conseguenze negative. Ai superiori è inoltre richiesto di approvare le relazioni verificandone con attenzione l'accuratezza, prestando particolare attenzione a eventuali incongruenze, contraddizioni o all'uso di formule generiche che non chiariscano adeguatamente le ragioni concrete che avrebbero giustificato l'intervento coercitivo (Walker, Archinbold, 2020, pp. 83 ss.).

to disciplinare non possa essere eventualmente attivato nei casi accertati di comportamenti violenti o comunque inadeguati. Tuttavia, appare evidente dall'analisi svolta come la sua funzione primaria non sia di responsabilizzare il personale di polizia rispetto alle ipotesi di cattiva condotta. In tal senso, è significativa la natura prettamente interna del meccanismo, a partire dall'attribuzione della competenza a registrare, valutare ed eventualmente sanzionare l'illecito a soggetti e organi appartenenti alla medesima amministrazione. Ciò causa una evidente carenza di terzietà e imparzialità rispetto agli interessi in conflitto, in particolare quando il comportamento dell'operatore di polizia abbia inciso su soggetti terzi. L'assenza di meccanismi che consentano di controllare e monitorare le modalità in cui l'autorità esercita la sua potestà disciplinare costituisce un ostacolo strutturale all'effettività del regime disciplinare nel contrastare la cattiva condotta di polizia.

Dati i caratteri del meccanismo disciplinare, il sistema di controllo della cattiva condotta di polizia è in Italia prevalentemente centrato sul ruolo delle procedure di accertamento giurisdizionale della responsabilità individuale dei singoli operatori. Tra questi, il diritto penale costituisce senza dubbio il principale strumento di responsabilizzazione degli appartenenti alle forze dell'ordine.

Come si è visto, al di là delle norme incriminatrici appositamente previste dagli ordinamenti speciali dei relativi corpi di appartenenza, gli operatori di polizia sono soggetti a un regime di responsabilità penale ordinario, sia sotto il profilo sostanziale che processuale, caratterizzato al contempo da alcune fattispecie di reato e circostanze aggravanti proprie, applicabili – anche o esclusivamente – ai pubblici ufficiali incaricati di funzioni di pubblica sicurezza. L'introduzione nel 2017 del reato di tortura all'articolo 613 *bis* del codice penale ha certamente colmato una lacuna grave, più volte segnalata dalla Corte EDU, contribuendo significativamente a rafforzare l'apparato penalistico di contrasto alla cattiva condotta di polizia. Nonostante le criticità della fattispecie, a circa 8 anni dalla sua introduzione, la prassi applicativa sembra confermarne l'efficacia nel sanzionare la cosiddetta tortura di Stato. Secondo la mappatura dell'associazione Antigone, infatti, i procedimenti penali per tortura sono in costante crescita e, negli ultimi anni, sono giunti a sentenza definitiva i primi processi a carico di operatori di polizia (Antigone, 2024b).

Ciononostante, lo strumento penale presenta numerosi limiti che ne indeboliscono fortemente la forza dissuasiva. Alcuni di questi sono specifici dell'ordinamento italiano, come ad esempio la durata dei procedimenti giudiziari e il regime ordinario di estinzione della punibilità, quali: il decorso dei termini di prescrizione, soprattutto per i reati puniti con soglie edit-

tali modeste⁸⁰; la procedibilità a iniziativa di parte di alcuni reati⁸¹; ancora, il bilanciamento tra circostanze aggravanti e attenuanti, che può neutralizzare l'aggravio di pena e, quindi, svuotare la portata afflittiva dell'eventuale condanna. A queste criticità di sistema, si aggiungono poi gli occasionali provvedimenti di amnistia e indulto con cui sono dichiarati estinti determinati reati, oppure commutate o condonate le pene già comminate, di cui in passato hanno beneficiato anche gli operatori di polizia condannati per reati connessi all'uso eccessivo o arbitrario della forza⁸². Altri limiti dello strumento penale hanno carattere più intrinseco e ne riducono in maniera forse decisiva l'efficacia quale meccanismo di controllo della cattiva condotta di polizia.

Un primo ordine di problemi attiene alla procedura attraverso la quale il meccanismo della responsabilità penale viene attivato e gestito. In molti casi, la denuncia di episodi di cattiva condotta viene dall'interno, scaturendo dai sistemi di supervisione e monitoraggio interni all'istituzione di polizia. Tutti gli appartenenti ai corpi di polizia hanno, del resto, l'obbligo di denunciare qualsiasi reato di cui vengano a conoscenza, e questo vale naturalmente anche per gli illeciti commessi dal personale di polizia⁸³. Sebbene i meccanismi di supervisione e monitoraggio interni siano cruciali nella prevenzione e repressione della cattiva condotta, l'istituzione deve tuttavia essere pronta anche a raccogliere informazioni sugli episodi di cattiva condotta provenienti dall'esterno, per esempio tramite denunce presentate dalle vittime o da soggetti terzi. È importante che le istituzioni di polizia rimangano aperte alle critiche e prendano sul serio le denunce o i reclami ricevuti. Ciò significa che le procedure per presentare una denuncia o un reclamo devono essere sufficientemente accessibili, chiare e trasparenti, mettendo al riparo il denunciante da potenziali forme di vittimizzazione secondaria.

In Italia, le denunce o le segnalazioni relative alla cattiva condotta del personale di polizia possono essere presentate direttamente al pubblico ministero o, più frequentemente, alla polizia stessa⁸⁴. Ciò riduce notevolmente la capacità del sistema di identificare e registrare gli illeciti. Le vittime della cattiva condotta di polizia sono spesso persone appartenenti a fasce di popo-

80. Art. 157, c.p.

81. Come anticipato nel CAP. 3, la riforma introdotta dal D.Lgs. 150/2022, in attuazione della legge delega 27 settembre 2021, n. 134, ha esteso il novero di reati perseguibili a iniziativa di parte, fino a ricomprendere anche le lesioni personali dolose cosiddette lievi, di cui all'art. 582, comma 1°, c.p.

82. I provvedimenti di amnistia e indulto sono previsti dall'art. 79 della Costituzione e regolati agli artt. 151 e 174, c.p.

83. Art. 361, c.p.

84. Art. 333, comma 2°, c.p.p.

lazione stigmatizzate e marginali, entrate in contatto con le forze di polizia a causa di comportamenti devianti o di incidenti che minano la loro credibilità o, peggio, perché sospettate di reato. Ciò le pone in una condizione di particolare vulnerabilità, esponendole al timore di potenziali rappresaglie da parte della polizia. È evidente come, in tali circostanze, le vittime di episodi di cattiva condotta possano essere particolarmente riluttanti a presentare una denuncia sul comportamento degli agenti alla polizia stessa, a meno che non abbiano la percezione di essere adeguatamente tutelate. Per queste ragioni, sarebbe quindi preferibile un meccanismo che consenta di presentare le denunce a un'autorità distinta, anche istituzionalmente, dall'apparato repressivo statale, come avviene nel caso degli organismi o delle autorità indipendenti incaricate di supervisionare l'attività di polizia di cui abbiamo discusso nel CAP. 3, e che i denunciatori godano di tutele analoghe a quelle previste, per esempio, dalla disciplina sui *whistleblowers*, la cui applicabilità alle forze dell'ordine si ritiene non faccia venir meno gli obblighi di informazione e di relazione gerarchica⁸⁵. Ciò potrebbe favorire, infatti, l'emersione di episodi che rischiano altrimenti di restare del tutto sconosciuti, aumentando così l'efficacia dei sistemi di prevenzione e repressione della cattiva condotta di polizia.

In secondo luogo, in assenza di meccanismi che assicurino un'adeguata trattazione di tutte le denunce o reclami ricevuti, le vittime di episodi di cattiva condotta potrebbero avere la percezione dell'inutilità della denuncia e, di conseguenza, desistere. Quando la raccolta e la valutazione iniziale delle denunce è lasciata alla discrezionalità della medesima istituzione di polizia, la percezione di scarsa efficacia e assenza di imparzialità dei procedimenti di responsabilizzazione del personale di polizia è ancora più grave. In alcuni paesi, e in particolare nei contesti dove la gestione delle indagini nella fase iniziale del procedimento penale è affidata direttamente alla polizia, per la trattazione delle denunce a carico degli operatori di polizia si sono istituite unità specializzate distinte dalle strutture operative ordinarie in cui prestano servizio gli agenti. Come accennato, accanto a tali unità specializzate sono nati anche organismi indipendenti incaricati di supervisionare la gestione dei reclami, oppure di gestire direttamente la fase preliminare dell'indagine.

85. Il Consiglio di Stato, pronunciandosi sull'applicabilità del *whistleblowing* alle forze armate e di polizia in relazione all'art. 1, comma 4°, del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, ha richiamato la specificità ordinamentale di tali corpi e la loro funzione di tutela della sicurezza nazionale, competenza riservata allo Stato anche nel diritto dell'Unione. Per questa ragione, ha affermato che le normative di settore che disciplinano tali ordinamenti non possono ritenersi superate o implicitamente derogate dal nuovo regime del *whistleblowing*, il quale deve quindi integrarsi con esse senza prevalere automaticamente (cfr. Consiglio di Stato, sez. I, parere 30 novembre 2023, n. 1485).

Nei paesi come l'Italia, dove le indagini sono affidate alla magistratura e alla polizia giudiziaria, che opera sotto la sua direzione, non si sono sviluppati meccanismi analoghi, poiché tutti i fatti di rilevanza penale dovrebbero, in teoria, essere immediatamente comunicati all'autorità giudiziaria, che assume la direzione delle indagini. Ciononostante, anche in tali contesti istituzionali, la polizia conserva un margine di discrezionalità nella valutazione della rilevanza degli episodi di cui viene a conoscenza, soprattutto quando non sia stata presentata una vera e propria denuncia e la segnalazione abbia carattere più informale. In questo senso, la presenza di organismi indipendenti con compiti di monitoraggio e supervisione dell'attività di polizia non favorirebbe solo la raccolta delle segnalazioni, eliminando le remore che i cittadini hanno quando si tratta di denunciare episodi di cattiva condotta della polizia, ma stimolerebbe l'istituzione di polizia ad approfondire tutte le notizie relative agli episodi di cattiva condotta, indipendentemente dalla presenza di formale denuncia.

Altra questione è poi quella relativa alla imparzialità, efficacia e indipendenza delle indagini nei procedimenti che coinvolgono operatori di polizia. Come segnalato nel CAP. 3, è stata spesso rilevata l'impossibilità di affidare le indagini sui casi di cattiva condotta a organismi indipendenti che non possiedono spesso né le capacità, né le risorse necessarie a svolgere un'attività di indagine adeguata, in casi per di più spesso particolarmente complessi dal punto di vista forense. Alla stessa stregua il coinvolgimento diretto della polizia nelle indagini sulla cattiva condotta del personale di polizia suscita il legittimo sospetto che le indagini non siano condotte in maniera adeguata e sufficientemente imparziale.

Neppure l'Italia è esente da tali paradossi. L'attività di indagine è, infatti, affidata alla polizia giudiziaria, che opera alle dirette dipendenze del pubblico ministero; una configurazione istituzionale che non assicura di per sé un adeguato livello di imparzialità. L'atteggiamento degli organi inquirenti potrebbe, per esempio, essere condizionato da legami di contiguità professionale e culturale con l'indagato e le indagini affidate a personale di polizia appartenente allo stesso corpo cui appartengono gli agenti indagati, se non addirittura allo stesso ufficio (Morelli, 2022, p. 112). Ciò amplifica in maniera drammatica il rischio di tentativi di insabbiamento o depistaggio, come purtroppo dimostra anche la storia italiana recente, in cui da casi giudiziari di violenza di polizia sono scaturiti numerosi procedimenti satellite per favoreggiamento, falso, abuso d'ufficio, calunnia⁸⁶. La soluzione da taluni

86. Come è noto, le indagini relative ai fatti della scuola Diaz di Genova del 2001, nonché degli eventi successivi nella scuola Pascoli, furono caratterizzate da depistaggi e tentativi di insabbiamento. Nella maggior parte dei casi, i reati connessi al depistaggio si sono pre-

proposta di distrarre l'indagine dal luogo in cui è stato commesso il reato, secondo un meccanismo analogo a quello previsto dall'articolo 11 del codice di procedura penale per i reati commessi da magistrati (Amodio, Catalano, 2019), non appare tuttavia pienamente soddisfacente se non accompagnata anche dall'istituzione di «un organismo che abbia l'incarico esclusivo di indagare sui reati commessi dalle forze dell'ordine nell'esercizio delle funzioni» (Morelli, 2022, p. 114), sul modello delle unità responsabili per gli affari interni conosciute in altri contesti istituzionali⁸⁷.

Un ulteriore ordine di problemi attiene, invece, alla strutturale condizione di scarsa visibilità che caratterizza gran parte degli episodi di cattiva condotta di polizia e le interazioni tra polizia e pubblico in generale. Nei casi di incidenti critici, ciò che normalmente si produce è un conflitto tra rappresentazioni contrapposte della vicenda che difficilmente vedrà soccombere il resoconto dei fatti fornito dall'autorità di polizia, a meno che non entrino in gioco testimonianze indipendenti (Bowling, Reiner, Sheptycki, 2019, p. 245; Waddington, 1999a, p. 202). Alla maggiore credibilità di cui gode un

scritti prima della fine dei procedimenti penali e le condanne inflitte sono state ridotte per effetto dell'indulto del 2006 (legge 31 luglio 2006, n. 241). Ciò ha reso, a parere della Corte EDU, «la reazione delle autorità» inadeguata rispetto alla «gravità dei fatti» (*Cestaro c. Italia*, par. 222). Anche nella già citata sentenza *Alikaj*, i giudici hanno riscontrato la mancanza di indipendenza ed efficacia dell'indagine svolta dalla Polizia di Stato, anche alla luce del fatto che diversi atti investigativi erano stati realizzati o supervisionati da appartenenti allo stesso comando dell'indagato. Secondo la Corte EDU, infatti, affinché un'inchiesta «su un'accusa di uccisione illegale da parte di pubblici ufficiali sia efficace, i responsabili devono essere indipendenti dalle persone coinvolte», sia formalmente, nel senso cioè di «assenza di qualsiasi legame gerarchico o istituzionale», sia materialmente, ovvero di «indipendenza pratica» di chi è incaricato dell'attività di indagine (*Alikaj c. Italia*, par. 96). Nel caso di specie, la mancanza di indipendenza ha reso l'indagine inefficace, nel senso di inadatta a «stabilire se l'uso della forza fosse giustificato o meno nelle circostanze concrete» (ivi, par. 97). La questione si è da ultimo posta nella vicenda di Ramy Elgaml, morto a Milano nella notte del 24 novembre 2024, in circostanze ancora da accertare, durante un inseguimento da parte di una pattuglia dei carabinieri. Nell'agosto 2025, la Procura ha chiesto il rinvio a giudizio per quattro militari dell'Arma per i reati di frode processuale, depistaggio e favoreggiamento personale, per aver distrutto delle potenziali prove, ostacolando così l'accertamento dei fatti. Ancora, nel luglio 2025, due carabinieri sono stati condannati in primo grado nell'ambito del processo Cucchi *ter* per falso e depistaggi nelle indagini e nel processo sulla morte in custodia di Stefano Cucchi. Nel primo filone processuale, invece, la condanna per falso a due carabinieri era stata dichiarata prescritta dalla Corte di Cassazione.

87. Un esempio significativo è il *Rijksrecherche* olandese, un organismo indipendente incaricato di indagare sui presunti casi di condotta criminale all'interno della pubblica amministrazione, inclusi tutti gli incidenti di uso della forza da parte della polizia e della *Koninklijke Marechaussee*. Si tratta di una struttura ibrida: pur essendo formalmente parte dell'organizzazione di polizia, è composto da personale specializzato che non ha compiti operativi ordinari e opera sotto l'autorità esclusiva del pubblico ministero (*Openbaar Ministerie*).

resoconto ufficiale in una simile situazione, deve aggiungersi il potere “epistemico” delle forze di polizia (Boutros, 2024). Gli agenti hanno, infatti, maggiore esperienza nel costruire resoconti e documentare gli eventi e sono quindi in grado di produrre evidenze in maniera più efficace dei comuni cittadini (Waddington, 1999a, p. 168; Waddington, Wright, 2012, p. 483). Non essendo previste nel nostro ordinamento regolamentazioni specifiche sull’uso della forza, mancano del tutto gli obblighi di documentazione, revisione e monitoraggio che in altri paesi costituiscono uno strumento essenziale di trasparenza e di controllo. In assenza di presidi come l’obbligo di relazione tempestiva, di rendicontazioni separate da parte di tutti gli agenti coinvolti e di revisione da parte di un superiore gerarchico, aumenta inevitabilmente il rischio che, nei casi di uso controverso della forza, i resoconti degli eventi non siano accurati.

Uno dei temi che più spesso ha attirato l’attenzione dell’opinione pubblica riguarda l’identificabilità degli agenti coinvolti in episodi di cattiva condotta. Sebbene la *soft law* internazionale e la giurisprudenza della Corte EDU richiedano l’adozione di adeguati strumenti di identificazione degli operatori di polizia, in particolare quando, per esigenze operative, agiscono a volto coperto, l’Italia non si è mai dotata di una disciplina specifica sui cosiddetti “codici identificativi”⁸⁸. I numerosi progetti di legge presentati sul tema si sono regolarmente arenati prima della discussione in aula, mostrando la mancanza di una volontà politica nell’introduzione di uno strumento minimale di responsabilizzazione del personale di polizia (Marello, 2025). È evidente, del resto, che la responsabilità penale o civile degli agenti può esse-

88. L’*European Code of Police Ethics* prevede, al principio v.45, che «il personale di polizia deve, durante un intervento, essere normalmente in grado di fornire prova della propria qualifica e identità professionale». La Corte EDU ha evidenziato come l’identificabilità degli agenti di polizia costituisca un presupposto essenziale per garantire una tutela effettiva alle vittime di violazioni convenzionali, in particolare con riferimento al diritto alla vita (art. 2 CEDU) e al divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU). Da ciò deriva l’esigenza che, quando gli agenti partecipano a operazioni in cui agiscono a volto coperto, essi indossino «un segno distintivo – ad esempio un numero di matricola – che, pur preservando il loro anonimato, consenta di identificarli ai fini della loro audizione qualora il compimento dell’operazione venga successivamente contestato» (Corte EDU, *Taşarsu c. Turchia*, ricorso n. 14958/07, sentenza del 18 dicembre 2012, par. 54; Corte EDU, *Ataykaya c. Turchia*, ricorso n. 50275/08, sentenza del 22 luglio 2014, par. 53). Nel condannare l’Italia per le violenze commesse durante il blitz alla scuola Diaz, la Corte EDU ha sottolineato che l’assenza di adeguati strumenti di identificazione aveva consentito alla polizia di rifiutare «impunemente di fornire alle autorità competenti la collaborazione necessaria all’identificazione degli agenti che potevano essere coinvolti negli atti di tortura», ribadendo la necessità che gli operatori che agiscono a volto coperto portino sempre un segno distintivo (Corte EDU, *Cestaro c. Italia*, par. 217; cfr. anche *Bartasaghi Gallo e altri c. Italia*, ricorsi nn. 12131/13 e 43390/13, sentenza del 22 giugno 2017, par. 121).

re affermata solo se l'autore dell'illecito è effettivamente identificabile. Come sottolineato dal commento ufficiale allo *European Code of Police Ethics*, «in assenza della possibilità di identificare il singolo agente di polizia, la responsabilità individuale, dal punto di vista del pubblico, diventa un concetto vuoto» (Council of Europe, 2001, p. 60).

Gli sviluppi tecnologici hanno certamente messo la polizia in una condizione di “nuova visibilità” (Goldsmith, 2010), accrescendo la probabilità che le interazioni tra operatori di polizia e pubblico possano essere documentate. In alcuni casi, è l'istituzione stessa che si è dotata di strumenti di documentazione dell'operato del personale di polizia, in particolare nei luoghi e negli spazi dove si verificano le interazioni tipicamente più critiche. Molte forze di polizia hanno infatti installato telecamere a circuito chiuso nei luoghi di custodia o previsto l'obbligo di indossare *body worn cameras* per gli agenti impegnati in servizi di ordine pubblico o di controllo del territorio (Dymond, Hickman, 2018; Rowe, 2020, pp. 48-9). Nell'aprile 2025, il cosiddetto “decreto sicurezza” ha previsto la dotazione di videocamere al personale di polizia per registrare lo svolgimento dell'attività operativa al fine di raccogliere elementi di prova utili in eventuali procedimenti penali⁸⁹. La disposizione sembra tuttavia lasciare agli agenti la possibilità di selezionare le immagini «all'origine», per esempio «mediante accensione, spegnimento ed orientamento del dispositivo», rivelando una *ratio* di tutela degli operatori piuttosto che dei soggetti eventualmente vittime di «abusi delle forze dell'ordine» (Cavaliere, 2025, p. 19).

È tuttavia soprattutto la diffusione degli strumenti audio-video privati ad aver esposto la polizia allo sguardo del pubblico, indipendentemente dalla sua disponibilità a rendersi trasparente. Se in passato la polizia godeva di un potere assoluto di costruire la narrazione dei fatti nei casi critici, oggi, almeno quando gli eventi si svolgono in pubblico, tale potere è in parte messo in discussione dalla capacità dei privati cittadini di controdocumentare quello che accade. L'effetto immediato è quello di facilitare l'azione giudiziaria, consentendo alle evidenze prodotte da cittadini comuni di contraddire i verbali e i resoconti degli agenti coinvolti negli episodi. La nuova visibilità delle forze di polizia potrebbe così generare una sorta di effetto panoptico, nel senso che l'eventualità concreta di essere ripresi finisca per condizionare positivamente il comportamento e la condotta degli operatori (Ariel *et al.*, 2017).

Se è vero che è oggi relativamente più facile documentare la cattiva condotta di polizia, gli effetti di tale nuova visibilità sul piano della responsa-

89. Art. 21, D.L. 48/2025.

bilizzazione del personale andrebbero tuttavia ponderati più attentamente. Il fatto che le autorità di polizia perdano, in una certa misura, il controllo sulla rappresentazione del proprio operato non implica necessariamente che gli episodi di cattiva condotta siano meglio prevenuti o più efficacemente sanzionati quando si verificano. In primo luogo, tali sviluppi non annullano completamente il potere epistemico della polizia. La polizia continua, infatti, a godere di un potere notevolmente superiore in termini di conoscenza e risorse (Rowe, 2020, p. 107). Essa può, infatti, agevolmente limitare la controsorveglianza da parte dei cittadini, vietandola esplicitamente, oppure ostacolandola, ad esempio impedendo l'identificazione di singoli agenti nel corso delle operazioni. La polizia può anche strumentalizzare tali forme di sorveglianza diffusa, piegandole a suo vantaggio. In definitiva il materiale raccolto dal pubblico può essere utilizzato in direzioni diverse, diventando per esempio una fonte di intelligence per la polizia oppure impiegato per produrre una contronarrazione sul suo operato. Questo è il motivo per cui l'atteggiamento degli agenti di polizia rispetto alle *body worn cameras* è più complesso di come si tende sovente ad assumere (Sandhu, 2017).

In secondo luogo, non bisogna dimenticare che anche la più cruda rappresentazione video della violenza di polizia deve essere contestualizzata. Detta altrimenti, le immagini non parlano da sole (Rowe, 2020, p. 116). Il fatto di documentare con le immagini l'uso della forza da parte della polizia non elimina il problema dell'interpretazione della situazione, dato che l'uso della forza non è di per sé illecito a meno che non si riesca a dimostrare che in quella circostanza specifica esso era ingiustificato o eccessivo. La maggiore documentabilità dell'azione di polizia non elimina dunque il problema della qualificazione giuridica dei fatti che vengono documentati e, in definitiva, della regolazione del potere di polizia. È difficile che un singolo videoclip consenta di inquadrare in maniera univoca il più ampio contesto in cui si svolge l'azione. Questa la ragione per cui le stesse immagini possono essere lette e interpretate diversamente da un pubblico diverso. La polizia stessa può usarle per offrire la sua controinterpretazione dell'episodio. Da qui discende anche la circostanza che la reazione del pubblico alle foto o ai video non è così scontata come spesso si tende a pensare. L'effetto potrebbe anche essere, all'opposto, quello di legittimare l'uso della forza nel caso specifico (ivi, p. 113).

Molte delle considerazioni critiche svolte in relazione all'efficacia dello strumento penale potrebbero essere estese al meccanismo della responsabilità civile, anche se astrattamente la soglia di evidenza più bassa richiesta nel procedimento civile potrebbe renderlo un'appetibile alternativa al procedimento penale. L'efficacia deterrente dello strumento della responsabilità civile è tuttavia quantomeno dubbia. I costi dei risarcimenti sono, infatti,

sovente sostenuti dall'organizzazione, a meno che non ci sia la prova di una grave responsabilità dell'agente che in genere equivale ad ammettere una responsabilità penale. Le polizze assicurative stipulate dall'organizzazione, ed eventualmente quelle stipulate individualmente dai singoli operatori, trasformano il rischio economico derivante da cattiva condotta in un costo prevedibile e socializzato, con l'effetto che gli agenti di polizia non affrontano alcun incentivo finanziario a modificare il proprio comportamento a seguito delle cause per danni che dovessero eventualmente subire (Armacost, 2004, p. 473; Kutnjak Ivković, 2014, p. 55).

Al contempo, però, il ruolo dei procedimenti per risarcimento danni e delle compagnie assicurative andrebbe studiato più approfonditamente. Alcuni studi (Epp, 2009; McCoy, 2010; Rappaport, 2017) suggeriscono che i costi derivanti dai risarcimenti e dall'aumento dei premi assicurativi possano incentivare i corpi di polizia a investire in sistemi di monitoraggio e controllo interno della cattiva condotta, favorendo comportamenti più prudenti da parte degli agenti. Ciò presuppone tuttavia una risposta razionale e coordinata delle istituzioni di polizia all'aumento dei costi legati al contenzioso civile o all'aumento dei premi assicurativi. In realtà, molte istituzioni di polizia non dispongono di dati, né svolgono analisi sui costi delle loro pratiche operative, che vengono piuttosto considerati un effetto collaterale necessario al perseguimento di obiettivi come la riduzione della criminalità o l'aumento della percezione di sicurezza (Rowe, 2020, p. 54; Walker, Archinbold, 2020, p. 47). In assenza di tali informazioni, le cause di risarcimento difficilmente fungono da stimolo alla riforma o al controllo della cattiva condotta. Ciò che resta della responsabilità civile è dunque la soddisfazione economica che essa può eventualmente offrire alla vittima, che deve comunque sostenere costi processuali spesso proibitivi per la maggior parte delle vittime di abusi.

4.6

Conclusioni

Il modello italiano di responsabilizzazione del personale di polizia risente in larga misura della tradizionale organizzazione militare dei corpi. In questo assetto, la cattiva condotta degli operatori è considerata soprattutto una violazione della disciplina e un danno al prestigio dell'istituzione, da affrontare mediante procedure interne di controllo e sanzione. Per molto tempo, infatti, il comportamento degli appartenenti alle forze dell'ordine è stato regolato quasi esclusivamente attraverso meccanismi gerarchici e disciplinari particolarmente rigidi e discrezionali, affiancati dall'ordinamento penale milita-

re. All'idea che la militarizzazione fosse un antidoto sufficiente a garantire l'integrità del personale di polizia, corrispondevano una serie di meccanismi che di fatto isolavano l'organizzazione da forme di controllo esterne. Oltre ad essere protetti dalla specifica scriminante sull'uso della forza, lo speciale regime di procedibilità per i reati commessi dal personale di polizia in vigore fino alla fine degli anni Ottanta ha di fatto tenuto al riparo la polizia dal controllo giudiziario e dal rischio penale, perpetuando un privilegio difficilmente giustificabile in uno Stato democratico di diritto.

Uno degli obiettivi del movimento per la smilitarizzazione dei corpi di polizia, concretizzatosi con l'approvazione della legge 121/1981, era anche quello di eliminare i tratti che facevano delle forze di polizia italiane dei corpi separati dal resto della società e assoggettavano il relativo personale ad un regime giuridico speciale. Ciò significava restituire diritti al personale di polizia, svincolandolo dalle norme penali e disciplinari di tipo militare (Corso, 1979, p. 77), ma anche dare attuazione al dettato costituzionale che non ammette regimi di responsabilità privilegiati per i pubblici funzionari. Come sappiamo, il processo di smilitarizzazione della polizia italiana è tutt'altro che compiuto. Non solo una delle due principali forze di polizia mantiene un ordinamento militare, ma anche molti degli strumenti di controllo e disciplina interni alla Polizia di Stato conservano tratti riconducibili ai modelli tipici dei corpi militarizzati. Le forme di controllo interno restano ancorate a un'impostazione tradizionale, che le rende in larga misura inadeguate a funzionare come strumenti efficaci di prevenzione della cattiva condotta del personale. Sul versante opposto, lo spazio riservato alla giustizia penale militare si è progressivamente ridotto e il regime speciale di procedibilità per i reati commessi dagli appartenenti alle forze dell'ordine è stato finalmente abrogato nel 1989. Da allora, il personale di polizia è soggetto a un regime di responsabilità penale ordinario, sia sostanziale che processuale, arricchito da alcune fattispecie incriminatrici e aggravanti specifiche, applicabili – anche o esclusivamente – ai pubblici ufficiali investiti di funzioni di pubblica sicurezza. A questo si aggiunge l'introduzione, seppure tardiva e contestata, del reato di tortura all'articolo 613 *bis* del codice penale, che ha senz'altro ampliato il ruolo dello strumento penale nella prevenzione e repressione degli abusi.

Il risultato complessivo è che le esigenze di controllo, trasparenza e responsabilizzazione del personale di polizia finiscono per gravare quasi interamente sul sistema penale. Tuttavia, la nostra analisi ha mostrato con chiarezza i limiti strutturali di un modello di controllo sulle forze di polizia costruito prevalentemente attorno alla dimensione sanzionatoria, in particolare allo strumento penale. Per quanto il diritto penale eserciti un forte richiamo emotivo sulle vittime e sull'opinione pubblica, esso si rivela spesso

inefficace e, in alcuni casi, persino controproducente almeno sotto due profili (Rowe, 2020, pp. 55-6; Walker, Archibold, 2020, p. 49).

In primo luogo, un approccio sanzionatorio alla cattiva condotta di polizia rafforza una visione individualizzata e circoscritta degli eventi critici, rappresentandoli come il frutto di errori morali o fattuali commessi da singoli agenti, piuttosto che da fattori organizzativi. Molto spesso, invece, anche i più gravi episodi di cattiva condotta non sono incidenti dovuti all'imperizia o all'inesatta valutazione delle circostanze da parte dell'agente di polizia, né tantomeno il frutto di una perdita di autocontrollo da parte dell'operatore che non riesce mantenere i nervi saldi in un contesto operativo difficile. Si tratta, invece, di episodi frutto di una catena più lunga di scelte e decisioni operative che difficilmente vengono prese in considerazione nel quadro delle procedure di tipo sanzionatorio centrate sulle responsabilità individuali. In altre parole, un simile approccio alla cattiva condotta ignora il ruolo decisivo dell'organizzazione nel modellare le attitudini e influenzare il processo decisionale degli agenti, mentre consente di continuare a guardare alla devianza di polizia come a un insieme di episodi isolati che chiamano in causa esclusivamente la responsabilità degli agenti coinvolti, impedendo di cogliere i pattern ricorrenti e, quindi, la natura strutturale dei problemi.

In secondo luogo, un approccio esclusivamente sanzionatorio alla cattiva condotta di polizia tende a creare «capri espiatori che possono placare l'indignazione morale della società, distogliendo però l'attenzione dalle strutture istituzionali che sono alla radice del problema della brutalità della polizia» (Armacost, 2004, p. 457). Tuttavia, così facendo, si rafforza la solidarietà difensiva del corpo, che protegge i propri colleghi da quella che viene percepita come un'ingiusta stigmatizzazione. Il rischio insito in un approccio esclusivamente punitivo alla cattiva condotta di polizia è, in definitiva, di alimentare una cultura professionale che tollera e offre copertura agli episodi di cattiva condotta (Waddington, Wright, 2012, p. 484), senza stimolare la riflessione sulle sue cause strutturali e organizzative.

Conclusioni

Questo libro ha messo in luce i limiti strutturali e le principali criticità del sistema di controllo sulle forze dell'ordine nell'Italia contemporanea. Si tratta di debolezze che investono tanto l'assetto istituzionale e la disciplina dei poteri di polizia, quanto i meccanismi deputati a controllarne l'esercizio e a valutare la condotta degli agenti, in particolare nei casi di abuso. A oltre quarant'anni dalla riforma dell'amministrazione di pubblica sicurezza del 1981, il sistema italiano continua per molti aspetti a porsi in aperto contrasto con i principi dell'ordinamento costituzionale e con gli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Considerato che i diritti coinvolti nell'azione di polizia appartengono al nucleo essenziale delle libertà fondamentali, l'urgenza di una riflessione critica complessiva sul sistema di polizia risulta evidente. Tale urgenza è ulteriormente accentuata dal fatto che l'impatto dell'azione di polizia grava in misura sproporzionata su persone appartenenti a gruppi socialmente vulnerabili, razzializzati o comunque svantaggiati, statisticamente più esposti a pratiche abusive e al tempo stesso strutturalmente esclusi dall'accesso alla giustizia.

Un primo ordine di problemi emerso dalla nostra ricostruzione critica riguarda il complesso rapporto tra politica e polizia. Come illustrato nel CAP. I, il modello italiano rispecchia essenzialmente le caratteristiche del modello gerarchico e centralizzato di polizia di matrice continentale, in contrapposizione a quello di origine anglosassone fondato sul paradigma dell'indipendenza e la separazione tra politica e amministrazione. Il modello cui si ispira l'organizzazione dei poteri di polizia in Italia pone tuttavia un significativo problema di condizionamento politico. Il principio gerarchico conserva, infatti, ancora oggi un ruolo cardine nell'organizzazione dell'amministrazione di pubblica sicurezza, con riflessi profondi nel rapporto tra organi di direzione politica e organi di carattere amministrativo, tanto a livello centrale che periferico.

A livello centrale, il ministro dell'Interno è il vertice gerarchico dell'intera organizzazione di pubblica sicurezza ed è dotato di ampi poteri di co-

ordinamento delle diverse forze di polizia. A livello periferico, un ruolo altrettanto preminente è affidato al prefetto, figura connotata politicamente e strettamente legata all'esecutivo. Anche se non gerarchicamente sovraordinato rispetto ai responsabili provinciali delle forze dell'ordine, il potere prefettizio è stato negli ultimi decenni ulteriormente rafforzato. Ministro e prefetto mantengono inoltre ampi poteri di ordinanza e di annullamento degli atti adottati da altre autorità di pubblica sicurezza, poteri difficilmente conciliabili con una chiara separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa. Ne risulta un sistema imperniato su due figure squisitamente politiche, dotate di ampi poteri di direzione e controllo sull'operato delle forze di polizia, oltre che della prerogativa di adottare provvedimenti in grado di incidere direttamente sulle libertà individuali. Ciò compromette in maniera significativa l'indipendenza tecnico-operativa della polizia, che dovrebbe agire come amministrazione professionalizzata, tecnicamente competente e politicamente autonoma, secondo quanto previsto anche dagli standard internazionali.

In questo senso, la riforma del 1981 ha rappresentato un'occasione mancata per trasformare in profondità la struttura dell'amministrazione della pubblica sicurezza e per ripensare il "governo della polizia" in un'ottica di maggiore bilanciamento tra esigenze di indipendenza e imparzialità e la necessaria legittimazione democratica delle forze dell'ordine. Un simile processo non può che passare attraverso un ridimensionamento del ruolo degli organi più propriamente politici e della loro capacità di incidere direttamente sull'esercizio dei poteri di polizia, che la riforma ha sostanzialmente preservato. A ciò dovrebbe affiancarsi, sul piano dell'organizzazione interna dei singoli corpi, un percorso più deciso di democratizzazione e di smilitarizzazione, volto ad allentare i vincoli gerarchici che ancora oggi caratterizzano le forze di polizia italiane – non solo quelle a ordinamento militare – e che attribuiscono alla discrezionalità quasi assoluta dei superiori meccanismi decisivi per il controllo della condotta del personale, come il sistema disciplinare e i processi di valutazione.

Se la struttura istituzionale dell'amministrazione di pubblica sicurezza continua a essere imperniata su un canone gerarchico ormai anacronistico, anche il modello di regolazione delle funzioni e dei poteri della polizia italiana rimane ancorato a un paradigma precostituzionale di governo dell'ordine e della sicurezza pubblica. Due aspetti in particolare pongono questioni di coerenza con i principi costituzionali probabilmente insuperabili: la regolazione dei poteri preventivi di polizia e la disciplina dell'uso della forza.

Come illustrato nel CAP. 2, la funzione di prevenzione e difesa sociale svolta dalla cosiddetta polizia di sicurezza non trova un esplicito fondamento nella Costituzione. In altri termini, il testo costituzionale non consente

limitazioni di diritti e libertà individuali basate su mere situazioni soggettive di pericolosità che non trovino riscontro almeno in indizi di reato, soglia minima che legittima l'intervento della polizia giudiziaria nella cornice dell'azione penale. Ciò pone seri interrogativi sulla legittimità di tutte quelle misure personali di prevenzione che incidono sulla libertà dei destinatari prima e indipendentemente dalla commissione di un reato. Il ricorso a tali misure, il cui numero è cresciuto in modo significativo negli ultimi anni, è divenuto sempre più diffuso e sistematico, sino a configurarsi come un vero e proprio surrogato di una politica di prevenzione affidata allo strumento penale.

Nonostante i tentativi di ricondurre i poteri preventivi di polizia entro una cornice costituzionale, la legislazione italiana continua a definire uno spazio d'azione estremamente ampio all'interno del quale la polizia dispone di margini di discrezionalità difficilmente conciliabili con i principi di uno Stato democratico di diritto. Neppure il controllo giurisdizionale successivo all'adozione dei provvedimenti appare in grado di offrire una tutela effettiva ai soggetti coinvolti, soprattutto quando si tratta di persone appartenenti a gruppi socialmente vulnerabili. In definitiva, la debolezza del fondamento costituzionale dei poteri preventivi di polizia, la loro capacità di incidere in modo profondo sui diritti e sulle libertà fondamentali e la scarsa efficacia del controllo giurisdizionale *ex post* costituiscono elementi critici che collocano inevitabilmente l'esercizio delle funzioni di polizia di sicurezza nei confronti delle cosiddette persone socialmente pericolose al di fuori del perimetro costituzionale. In questa prospettiva, l'unica soluzione coerente sembra essere l'abolizione dei poteri di prevenzione personale.

La difficoltà di addivenire a una regolazione dell'esercizio dei poteri di polizia conforme ai principi costituzionali e agli standard sovranazionali emerge con particolare evidenza in relazione alla principale e più delicata tra le prerogative attribuite alla polizia: l'uso della forza. La regolazione dei poteri coercitivi della polizia italiana è, infatti, ancora oggi essenzialmente rimessa ai principi generali del diritto penale. I parametri penalistici che autorizzano l'uso della forza, definiti all'articolo 53 del codice penale, sono tuttavia sensibilmente più ampi rispetto a quelli tracciati a livello internazionale. Anche l'elaborazione giurisprudenziale che ha progressivamente affinato i requisiti di necessità e proporzionalità non è riuscita a compensare l'originaria vaghezza della normativa, né a correggere un'impostazione di fondo di carattere autoritario che attribuiva alla polizia ampi margini di discrezionalità nell'esercizio della coercizione. La permanenza di una specifica scriminante per l'uso della forza da parte delle forze dell'ordine rappresenta oggi un autentico anacronismo e rischia di lasciare aperto lo spazio per

possibili regressioni nelle pratiche operative di polizia, cui il solo controllo giudiziario non sarebbe in grado di porre un argine.

A differenza di molti sistemi democratici e in aperta contraddizione con gli standard internazionali in materia, l'Italia non si è dotata di una disciplina organica extrapenale che regoli l'uso della forza, né dispone di strumenti amministrativi specifici – quali linee guida, regole di ingaggio o protocolli operativi – che ne orientino l'applicazione. Le tecniche relative all'impiego delle armi e degli altri strumenti di coercizione non risultano pertanto definite né raccolte in un corpus unitario di norme. L'ordinamento continua così a riconoscere un'ampia discrezionalità alla valutazione del singolo agente nel caso concreto, in linea con un approccio che considera il ricorso alla forza come una questione eminentemente tecnica, rimessa alla competenza delle autorità di polizia. Il controllo sulla legalità dell'azione coercitiva è conseguentemente affidato alla sola valutazione *ex post* del giudice, chiamato a scrutinare la condotta del personale coinvolto. Tuttavia, l'assenza di una disciplina puntuale incide direttamente sull'effettività di tale controllo, che tende a limitarsi alla verifica della competenza ad agire nel singolo caso, senza approfondire il merito della scelta dei mezzi impiegati né le modalità concrete di esecuzione dell'atto coattivo. Ne risulta un controllo giudiziale debole, come confermato dalla giurisprudenza di merito che, nei procedimenti penali per l'uso della forza da parte degli agenti, tende generalmente a riconoscere l'applicabilità della scriminante prevista dal codice penale.

La centralità attribuita alla magistratura nel controllo sull'attività di polizia mette in luce un'ulteriore, grave criticità del sistema italiano di controllo sulle forze dell'ordine: l'assenza di un organismo indipendente dotato di poteri di monitoraggio sull'operato della polizia e competente a trattare i reclami individuali per casi di cattiva condotta. Pur costituendo il controllo giudiziario un presidio imprescindibile in uno Stato democratico di diritto, i noti limiti strutturali del sindacato giurisdizionale, uniti ai tempi e ai costi dei procedimenti, ne riducono sensibilmente l'effettività. Molti tra coloro che denunciano violazioni dei propri diritti da parte della polizia non dispongono infatti delle risorse economiche o sociali necessarie per instaurare un contenzioso contro l'autorità amministrativa, né talvolta hanno un reale interesse a esporsi denunciando gli abusi subiti. Per di più, numerosi atti di polizia esauriscono i loro effetti con la stessa esecuzione: una volta compiuti, l'eventuale annullamento giurisdizionale perde gran parte della sua utilità per chi ne ha già subito le conseguenze. In questa prospettiva, l'istituzione di un organismo indipendente incaricato di supervisionare l'operato della polizia e di esaminare i reclami presentati da chi ritenga di essere stato vittima di un abuso risponde, dunque, a un'esigenza ormai non più procrastinabile.

Se dotato di poteri, risorse e adeguate garanzie di indipendenza, un simile organismo potrebbe incidere in modo significativo sul sistema di tutela dei diritti fondamentali e sul controllo delle forze dell'ordine. In primo luogo, attraverso l'attività di monitoraggio, esso sarebbe in grado di raccogliere dati e produrre report pubblici sulla cattiva condotta di polizia, offrendo un quadro d'insieme autorevole sulla diffusione e la sistematicità del fenomeno, sulle sue cause e sui pattern che lo caratterizzano. Un quadro che oggi manca, anche a causa dell'assenza di un sistema strutturato di raccolta dei dati relativi agli incidenti di uso della forza. Sulla base di tale attività di monitoraggio e reportistica, l'organismo potrebbe infine aprire un'interlocuzione stabile con le istituzioni politiche e con i vertici delle forze dell'ordine, contribuendo così ad accrescere la sensibilità della società civile sul tema e a promuovere un dibattito istituzionale orientato alle riforme necessarie.

Se dotato anche di poteri di ricezione, indagine e approfondimento dei reclami individuali, l'organismo potrebbe, inoltre, svolgere un ruolo determinante nel facilitare l'accesso alla giustizia per categorie particolarmente esposte agli abusi e alle violenze di polizia. Per questi soggetti, che spesso si trovano in condizioni di vulnerabilità sociale, economica o giuridica, la possibilità di rivolgersi a un organismo nazionale indipendente, meno formale e meno costoso rispetto alle corti, rappresenterebbe, infatti, un canale per denunciare le violazioni dei diritti subite. Ciò sarebbe particolarmente rilevante in relazione a quell'ampia gamma di abusi e prevaricazioni che non integrano un fatto di reato o che, per la loro modesta gravità o l'assenza di prove e testimoni, difficilmente diventano oggetto di una denuncia. L'importanza di contrastare la molteplicità di violazioni quotidiane o, se vogliamo, routinarie, da parte della polizia, non va sottovalutata. La cattiva condotta di polizia va, infatti, compresa come un *continuum* che va dal piccolo abuso o dalla violenza gratuita, per esempio in occasione dei controlli o delle identificazioni personali, fino ai casi più gravi che conducono a conseguenze irreparabili. L'attuale sistema italiano non prevede meccanismi adeguati a individuare, sanzionare e, possibilmente, prevenire tali condotte e spezzare il *continuum* della violenza di polizia. Il funzionamento del regime di responsabilità disciplinare degli operatori di polizia è in tal senso emblematico. La struttura prettamente interna del meccanismo, che non prevede alcuna possibilità di attivazione dall'esterno né di partecipazione della vittima dell'episodio di cattiva condotta, rendono il regime di responsabilità disciplinare – che pure avrebbe una sua efficacia sanzionatoria e deterrente – del tutto incapace di incidere su tali comportamenti.

In assenza di un organismo indipendente e di disposizioni che consentano l'apertura del meccanismo disciplinare all'esterno, il contrasto e la prevenzione della cattiva condotta dei singoli agenti resta affidata in maniera

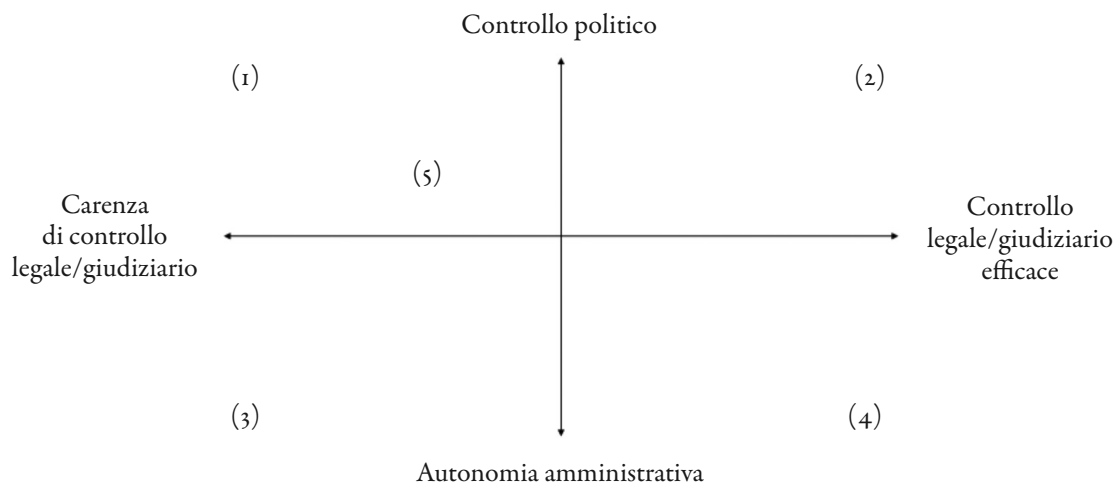
sostanzialmente esclusiva al diritto penale. L'approccio prescelto è quindi tipicamente reattivo, attraverso un intervento necessariamente successivo al fatto illecito volto ad accertare l'eventuale responsabilità del singolo operatore. Come si è visto nel CAP. 4, al di là delle norme incriminatrici appositamente previste dagli ordinamenti speciali dei corpi, gli operatori di polizia sono soggetti a un regime di responsabilità penale ordinario, sia sotto il profilo sostanziale che processuale, caratterizzato da alcune fattispecie di reato e circostanze aggravanti proprie. L'apparato penalistico di contrasto alla cattiva condotta di polizia è stato più di recente rafforzato dall'introduzione del reato di tortura che ha senza dubbio colmato una grave lacuna. Ciononostante, lo strumento penale presenta diverse criticità che ne indeboliscono fortemente la forza dissuasiva.

L'emersione dei casi di cattiva condotta, condizione preliminare per l'attivazione dell'azione penale, è anzitutto ostacolata dall'assenza di meccanismi che consentano di presentare denuncia a un'autorità diversa dall'apparato repressivo statale, nonché di tutele specifiche per i denunciati, analoghe a quelle previste per i *whistleblowers*. Tali strumenti favorirebbero la segnalazione di episodi che, in loro assenza, rischiano di rimanere del tutto sconosciuti. Inoltre, la mancanza di sistemi di identificazione univoca degli agenti quando operano a volto coperto, di una regolazione delle *body worn cameras* conforme agli standard internazionali e di obblighi chiari in materia di documentazione, revisione e monitoraggio degli incidenti di uso della forza accrescono il rischio che i resoconti degli interventi coercitivi risultino incompleti o inaccurati. Ne deriva una seria difficoltà per il giudice penale nel verificare l'esatta dinamica dei fatti e nell'accertare le responsabilità individuali.

Inoltre, l'assenza di un corpo autonomo di polizia giudiziaria e la commistione strutturale tra le funzioni generali di ordine e sicurezza pubblica e quelle di polizia giudiziaria, che caratterizza le forze dell'ordine italiane, rischiano in molti casi di compromettere in modo significativo l'indipendenza delle attività investigative connesse all'azione penale. Come mostra la prassi, il coinvolgimento nelle indagini su episodi di cattiva condotta di agenti appartenenti allo stesso corpo, o addirittura al medesimo ufficio, degli indagati costituisce un evidente ostacolo a uno svolgimento imparziale delle investigazioni. Neppure il ruolo di garanzia affidato alla magistratura requirente assicura di per sé un sufficiente livello di imparzialità: i legami professionali e la contiguità operativa tra pubblico ministero e personale di polizia possono infatti condizionare l'approccio investigativo e amplificare il rischio di comportamenti volti a insabbiare o depistare le indagini. Le possibili soluzioni a tali criticità non mancano e sono già ampiamente sperimentate in altri ordinamenti: tra queste, l'introduzione di meccanismi

FIGURA 2

Configurazioni istituzionali del controllo sulle forze dell'ordine: il caso italiano



che sottraggano l'indagine al luogo in cui il reato è stato commesso, nonché l'istituzione di un'autorità specializzata e autonoma, competente a investigare sui reati commessi dal personale di polizia.

Più in generale, delegare al solo giudice penale il compito di prevenire la cattiva condotta del personale di polizia comporta il rischio di isolare le condotte illecite dal contesto istituzionale in cui si producono. Un approccio meramente sanzionatorio tende, infatti, a rafforzare una lettura individualizzata e circoscritta degli eventi critici, rappresentandoli come il frutto di errori o deviazioni dei singoli agenti, anziché come l'esito di fattori organizzativi. Eppure, tali eventi dipendono in larga misura da scelte di politica del diritto e da una lunga catena di decisioni operative che difficilmente emergono nei procedimenti penali, centrati com'è noto sulla responsabilità individuale. Un simile approccio finisce così per ignorare il ruolo cruciale dell'organizzazione nell'orientare la condotta degli agenti e consente di continuare a interpretare la cattiva condotta come una somma di episodi isolati, impedendo di coglierne i pattern ricorrenti e la natura strutturale. In altri termini, un modello esclusivamente repressivo, fondato sul diritto penale e sull'accertamento giurisdizionale, alimenta la diffusa retorica delle cosiddette "mele marce", occultando le responsabilità di sistema e assolvendo, di fatto, tanto i vertici dei corpi quanto le istituzioni politiche.

In conclusione, tornando al diagramma di classificazione dei modelli di polizia in relazione alla diversa articolazione dell'equilibrio tra autonomia operativa, indirizzo politico, vincoli legali e controllo giudiziario da cui ha preso avvio la nostra analisi, riteniamo che la polizia italiana possa essere col-

locata nel quadrante superiore sinistro del diagramma, nella posizione 5 (cfr. FIG. 2). Ciò soprattutto in ragione della persistente centralità del canone gerarchico nell'organizzazione dell'amministrazione di pubblica sicurezza e della perdurante debolezza dei vincoli legali e giudiziari. Una debolezza che non deriva dalla mancanza di indipendenza del potere giudiziario, incaricato del controllo di legalità sull'operato delle forze dell'ordine, quanto piuttosto dall'inadeguatezza del quadro regolativo che disciplina funzioni e poteri della polizia, il quale lascia un ampio spazio di discrezionalità sul quale l'autorità giudiziaria fatica a esercitare un controllo effettivo. La polizia italiana si configura, in definitiva, come un apparato debolmente regolato e vulnerabile alle pressioni politiche, rispetto alle quali la sola magistratura non può costituire un contrappeso adeguato.

Bibliografia

- ABAGNALE M., DOMENICALI C., PONZETTA L. (2017), *Le declinazioni della responsabilità penale in materia di pubblica sicurezza: aspetti problematici e soluzioni giurisprudenziali*, in T. Giupponi (a cura di), *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*, Bononia University Press, Bologna, pp. 81-120.
- ALBANESE A. (2016), *Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto fra amministrazione e amministrati*, in "Istituzioni del federalismo", 3, pp. 697-723.
- ID. (2021), *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, in "Studium Iuris", 10, pp. 1161-9.
- ID. (2024), *Uso legittimo delle armi e degli altri mezzi di coazione fisica nelle dinamiche di intervento dell'operatore di polizia*, La tribuna, Piacenza.
- ALESSI R. (1968), *Responsabilità amministrativa*, in "Novissimo digesto italiano", XV, pp. 618-22.
- ALIBRANDI L. (1979), *L'uso legittimo delle armi*, Giuffrè, Milano.
- ALLEWELDT R., FICKENSCHER G. (2018), *Introduction: The Police, a Key Actor in Human Rights Protection*, in Id. (eds.), *The Police and International Human Rights Law*, Springer, New York, pp. 1-6.
- AMATO G. (2005), *I reati dell'operatore di polizia*, Laurus Robuffo, Roma.
- AMATO S., PASSIONE M. (2019), *Il reato di tortura*, in "Diritto penale contemporaneo", in <http://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6407-il-reato-di-tortura> (ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- AMENDOLA A. (2007), *Persona e soggetto giuridico nello Stato di prevenzione*, in "Filosofia politica", 21, 3, pp. 411-22.
- AMODIO E., CATALANO E. M. (2019), *Per la rimessione delle indagini sui reati della polizia giudiziaria*, in "Diritto penale contemporaneo" (<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6624-per-la-rimessione-delle-indagini-sui-reati-della-polizia-giudiziaria>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- ANTIGONE (2024a), *Cartella stampa – Report di fine anno 2024*, in <https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/Reportfine2024.pdf> (ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- ID. (2024b), *Nodo alla gola – XX Rapporto di Antigone sulle condizioni sulle condizioni di detenzione*, in <https://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione> (ultima consultazione il 20 novembre 2025).

- ANTOLISEI F. (2022), *Manuale di diritto penale*, Giuffrè, Milano (17^a ed.).
- ANTONELLI V. (2010), *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, in A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini, pp. 133-67.
- ID. (2017), *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in "Istituzioni del federalismo", 1, pp. 31-65.
- ARAI-TAKAHASHI Y. (2001), *The Defensibility of the Margin of Appreciation Doctrine in the ECHR: Value-Pluralism in the European Integration*, in "Revue européenne de droit public", 13, pp. 1161-93.
- ID. (2013), *Proportionality*, in D. Shelton (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 446-68.
- ARDIZZONE S. (1992), *Uso legittimo delle armi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Giuffrè, Milano, pp. 976-86.
- ARIEL B. et al. (2017), *Contagious Accountability: A Global Multisite Randomized Controlled Trial on the Effect of Police Body-Worn Cameras on Citizens' Complaints against the Police*, in "Criminal Justice and Behaviour", 44, 2, pp. 293-316.
- ARMACOST B. E. (2004), *Organizational Culture and Police Misconduct*, in "The George Washington Law Review", 72, 3, pp. 453-546.
- ASIMOW M. (1985), *Nonlegislative Rulemaking and Regulatory Reform*, in "Duke Law Journal", pp. 381-426.
- AZARIA D. (2020), *The Legal Significance of Expert Treaty Bodies Pronouncements for the Purpose of the Interpretation of Treaties*, in "International Community Law Review", 22, pp. 33-60.
- BARILE P. (1967), *La pubblica sicurezza*, in Id. (a cura di), *La pubblica sicurezza. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative e di unificazione*, Neri Pozza, Firenze, pp. 11-54.
- ID. (1984), *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna.
- BASILE F. (2020), *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Giappichelli, Torino.
- BASSETTA F. (2002), *Lineamenti di diritto militare*, Laurus Robuffo, Roma.
- ID. (2004), *Verifica della validità e dell'efficacia delle vigenti sanzioni disciplinari di corpo e di stato*, in "Rassegna dell'Arma dei carabinieri", 3, suppl. n. 3, pp. 103-42.
- BATTINI S. (2012), *Il principio di separazione fra politica e amministrazione: un bilancio*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1, pp. 39-79.
- BAYLEY D. (1975), *The Police and Political Developments in Europe*, in C. Tilly (ed.), *The Formations of Nation States in Europe*, Princeton University Press, Princeton, pp. 328-79.
- ID. (1979), *Police Function, Structure, and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies*, in "Crime and Justice", 1, pp. 109-43.
- ID. (2006), *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, Oxford.
- ID. (2009), *Democratic Policing*, in A. Wakefield, J. Fleming (eds.), *The SAGE Dictionary of Policing*, SAGE, London, pp. 80-2.
- ID. (2014), *Human Rights in Policing: A Global Assessment*, in "Policing & Society", 25, 5, pp. 1-8.

- BENVENUTI F. (1959), *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, pp. 537-56.
- BERMAN H. J. (2006), *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale*, Il Mulino, Bologna.
- BERTACCINI D. (2009), *La politica di polizia*, Bononia University Press, Bologna.
- ID. (2011), *I modelli di polizia*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- ID. (2015), *Polizia all'italiana. Note a margine di tendenze senza modello*, in "Criminalia. Annuario di scienze penalistiche", 10, pp. 211-29.
- BICKNELL C. (2020), *The Council of Europe and the European System*, in M. D. Evans, J. Modvig (eds.), *Research Handbook on Torture*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 177-202.
- BITTNER E. (1970), *The Functions of the Police in Modern Society. A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*, Centre for Studies of Crime and Delinquency, National Institute of Mental Health, Chevy Chase.
- BONDI G. (2024), *L'art. 613 bis c.p. e gli obblighi positivi di tutela penale nella CEDU. Sulla identità autonoma o circostanziale della tortura c.d. pubblica*, in "Giurisprudenza penale WEB", 7-8 (<https://www.giurisprudenzapenale.com/rivista/fascicolo-7-8-2024>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- BORNGA G. (2013), *Il sistema di prevenzione istituito dal Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura: tassello mancante o inutile duplicazione?*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 7, 3, pp. 705-26.
- BOTTINO A. (1982), *Un privilegio inesistente: il giudizio direttissimo per gli appartenenti alle forze di polizia*, in "Rivista di polizia", 1, pp. 12-21.
- BOUTROS M. (2024), *The Epistemic Power of the Police*, in "Theoretical Criminology", 28, 4, pp. 495-515.
- BOVENS M. (2007a), *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in "European Law Journal", 13, 4, pp. 447-68.
- ID. (2007b), *Public Accountability*, in E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, pp. 182-208.
- ID. (2010), *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, in "West European Politics", 33, 5, pp. 946-67.
- BOWLING B., REINER R., SHEPTYCKI J. (2019), *The Politics of the Police*, Oxford University Press, Oxford.
- BRASIELLO T. (1975), *Libertà personale (delitti contro la)*, in "Novissimo digesto italiano", IX, pp. 850-9.
- BREWER B. (2007), *Citizen or Customer? Complaints Handling in the Public Sector*, in "International Review of Administrative Sciences", 73, 4, pp. 549-56.
- BRODEUR J. P. (2007), *Policing in Continental Europe*, in J. R. Green (ed.), *The Encyclopedia of Police Science*, Routledge, Abingdon, pp. 257-63.
- BROGDEN M., NIJAR P. (2005), *Community Policing. National and International Models and Approaches*, Willan Publishing, London.
- BRUNELLI D., MAZZI G. (2007), *Diritto penale militare*, Giuffrè, Milano.
- BRYNER G. C. (1987), *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*, Pergamon, New York.

- CAIA G. (1996), *Polizia di Stato*, in “Digesto delle discipline pubblicistiche”, XI, pp. 336-47.
- ID. (2003), *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale. Tomo I: Le funzioni di ordine e le funzioni di benessere*, Giuffrè, Milano, pp. 281-305.
- CAILLOSSE J. (2011), *Les principes généraux de l'organisation administrative*, in P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, vol. 1, Dalloz, Paris, pp. 149-205.
- CALESINI G. (2007), *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza: commentato articolo per articolo. Norme complementari*, Laurus Robuffo, Roma (2^a ed.).
- CAMERA DEI DEPUTATI (1886), *Atti parlamentari, legislatura XVI. Seconda sessione. Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 28, Roma.
- CAMPESI G. (2009), *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Ombre Corte, Verona.
- CAMPESI G., DE ROBERTIS E., OZIOSI F. (2025), *Rimpatri forzati e pratiche di monitoraggio. Uno studio empirico*, Pacini Giuridica, Pisa.
- CAMPOSILVAN C., CONTE F. (2014), *I rapporti tra prefetto e questore nell'amministrazione della pubblica sicurezza*, in N. Gallo, T. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, FrancoAngeli, Milano, pp. 15-35.
- CANE P. (2016), *Controlling Administrative Power. An Historical Comparison*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CARDAMONE D. (2019), *Assegnazione a formazioni giudiziarie nei procedimenti dinanzi alla Corte EDU*, in “Questione giustizia”, numero speciale, pp. 71-6.
- CARRATA E. (1986), *Pubblica sicurezza (sanzioni disciplinari)*, in “Novissimo digesto italiano”, Appendice VI, pp. 167-72.
- CARRER F. (2014), *La polizia di Stato dall'Unità ad oggi*, in Id. (a cura di), *La polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma*, FrancoAngeli, Milano, pp. 9-67.
- CARRER F., ALAIN M. (2011), *L'analisi sul campo: i dati della ricerca sulla polizia locale toscana*, in F. Carrer (a cura di), *L'etica della polizia. Teoria e pratica*, Maggioli, Rimini, pp. 133-66.
- CASSETTA E. (1969), *Garanzia amministrativa*, in “Enciclopedia del diritto”, XVIII, pp. 484-90.
- CASEY-MASLEN S. (2021), *The Right to Life under International Law: An Interpretative Manual*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CASEY-MASLEN S., CONNOLLY S. (2017), *Police Use of Force under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CASSESE S. (1982), *Il sistema amministrativo italiano*, Istituto poligrafico Zecca dello Stato, Roma.
- ID. (2003), *Le basi costituzionali*, in Id. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo generale*, vol. 1, Giuffrè, Milano (2^a ed.), pp. 173-250.
- ID. (2010), *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè, Milano.
- CASSIBA F. (2015), *Violato il divieto di tortura: condannata l'Italia per i fatti della scuola “Diaz-Pertini”*, in “Diritto penale contemporaneo” (<https://archivio-dpc.dirittopenaleuomo.org/d/3873-violato-il-divieto-di-tortura-condanna>

- ta-l-italia-per-i-fatti-della-scuola---diaz-pertini-; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- CAVALIERE A. (2025), *Considerazioni generali intorno al D.L. "sicurezza" n. 48/2025, convertito in legge n. 80/2025*, in V. Plantamura (a cura di), *"Il decreto sicurezza". Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in legge 9 giugno 2025, n. 80. Commentario dei profili penalistici*, Pacini Giuridica, Pisa, pp. 1-24.
- CAZZELLA G. (1998), *L'uso degli indicatori di prestazione nell'amministrazione della pubblica sicurezza*, in "Rivista di polizia", 12, pp. 800-11.
- CELORIA E., DE ROBERTIS C. (2021), *Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà*, in "Diritto penale contemporaneo", 3, pp. 49-70.
- CENTAMORE G., AGOSTINI B. (2014), *Protocollo XVI alla Convenzione europea dei diritti umani: osservazioni generali*, in "Diritto penale contemporaneo" (<https://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- CERULLI IRELLI V. (2018), *L'amministrazione e il potere politico (principi e problemi)*, in V. Cerulli Irelli, D. Colarossi (a cura di), *L'amministrazione e il potere politico (ordinamenti a confronto)*, Giappichelli, Torino, pp. 1-25.
- CHAN J. B. L. (2003), *Governing Police Practice: Limits of the New Accountability*, in "The British Journal of Sociology", 50, 2, pp. 251-70.
- CHEUNG J. (2005), *Police Accountability*, in "The Police Journal", 78, 3, pp. 3-36.
- CHIAPPETTI A. (1987), *Polizia (dir. pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, pp. 120-58.
- ID. (1991), *Polizia (forze di)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVI, Treccani, Roma, pp. 1-8.
- CHIUSOLO A. (2017), *Prefetto, questore e autorità locali: responsabilità a confronto nella gestione territoriale della pubblica sicurezza*, in T. Giupponi (a cura di), *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*, Bononia University Press, Bologna, pp. 55-80.
- CIERVO A. (2019), *Le misure di prevenzione sono convenzionalmente ancora compatibili?*, in "Questione giustizia", numero speciale, pp. 509-21.
- COGNETTI S. (2011), *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino.
- COHEN-ELIYA M., PORAT I. (2010), *American Balancing and German Proportionality: The Historical Origins*, in "International Journal of Constitutional Law", 8, 2, pp. 263-86.
- COLELLA A. (2011), *La Corte "condanna" l'Italia per la violazione sostanziale e procedurale dell'art. 2 CEDU in relazione all'uccisione di un diciannovenne albanese ad opera di un agente di polizia*, in "Diritto penale contemporaneo" (<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/486-la-corte-condanna-l-italia-per-la-violazione-sostanziale-e-procedurale-dell-art-2-cedu-in-relazione>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- ID. (2019), *La risposta dell'ordinamento interno agli obblighi sovranazionali di criminalizzazione e persecuzione penale della tortura*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 62, 2, pp. 811-58.

- ID. (2020), *La Cassazione si confronta, sia pure in fase cautelare, con la nuova fattispecie di "tortura" (art. 613 bis c.p.)*, in "Sistema penale" (<https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-2021-32380-colella-tortura-di-stato>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- COLLEN L. (2009), *Accountability*, in A. Wakefield, J. Fleming (eds.), *The SAGE Dictionary of Policing*, SAGE, London, pp. 1-4.
- CONTE F., LISI G. (2017), *Le frontiere mobili della responsabilità civile: alla ricerca di un equilibrio tra opposte esigenze*, in T. Giupponi (a cura di), *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*, Bononia University Press, Bologna, pp. 121-46.
- CORDNER G. (2014), *Community Policing*, in M. Reisig, R. J. Kane (eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford University Press, Oxford, pp. 148-71.
- CORDNER G., SCOTT S. M. (2014), *Police Discretion and Its Control*, in G. Bruinsma, D. Weisburd (eds.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, Springer, New York, pp. 3578-95.
- CORSO G. (1979), *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (1980), *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, pp. 1057-84.
- ID. (1995), *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in "Digesto delle discipline pubblicistiche", X, pp. 437-49.
- ID. (1996), *Polizia di sicurezza*, in "Digesto delle discipline pubblicistiche", XI, pp. 319-36.
- CORTESE R. (1969), *Forza pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, pp. 15-21.
- COUNCIL OF EUROPE (1992), *2nd General Report on the CPT's Activities Covering the Period 1 January to 31 December 1991*, CPT/Inf (92) 3, Strasbourg, 13 aprile 1992.
- ID. (1999), *Una visita del CPT – Di cosa si tratta? 15 domande e 15 risposte per la polizia*, Strasburgo, 15 maggio 1999.
- ID. (2001), *The European Code of Police Ethics*, Recommendation Rec(2001)10 and Explanatory Memorandum, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- ID. (2003), *Parliamentary Assembly*, Recommendation 1615 (2003)I, 16 giugno 2004.
- ID. (2006), *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules*, Rec(2006)2-rev, Strasbourg, 11 gennaio 2006.
- ID. (2009), *Opinion of the Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police*, CommDH(2009)4, 12 marzo 2009.
- ID. (2024), *Commissioner for Human Rights (2024) Letter to Hon. Ignazio La Russa, President of the Senate of Italy*, CommHR/MOF/sf 206-2024, Strasbourg, 16 dicembre 2024 (<https://rm.coe.int/letter-to-president-of-the-senate-italy-by-michael-o-flaherty-council-/1680b2e8d7>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- CRAWSHAW R. (1997), *Human Rights and the Theory and Practice of Policing*, in "International Journal of Human Rights", 1, 1, pp. 1-22.

- ID. (2018), *Police and Human Rights: Fundamental Questions*, in R. Alleweldt, G. Fickenscher (eds.), *The Police and International Human Rights Law*, Springer, New York, pp. 7-19.
- CREUTZFELDT N. (2018), *Ombudsmen and ADR: A Comparative Study of Informal Justice in Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- D'ALTERIO E. (2025), *I principi organizzativi*, in F. Caringella, R. Chieppa, B. G. Mattarella (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. 1, Lefebvre Giuffrè, Milano, pp. 679-707.
- DAVID F. (2018), *Sicurezza e forze dell'ordine*, Aracne, Roma.
- DAVIS C. K. (1975), *Police Discretion*, West Publishing Co., St. Paul.
- D'AVOINE M. (1994), *Die Entwicklung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit*, University of Trier, Trier.
- DE ANGELIS J., ROSENTHAL R., BUCHNER B. (2016), *Civilian Oversight of Law Enforcement. Assessing the Evidence*, in <https://www.ojp.gov/library/publications/civilian-oversight-law-enforcement-assessing-evidence> (ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- DE BECO G. (2011), *The Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the OPCAT) in Europe: Duplication or Reinforcement?*, in "Maastricht Journal of European and Comparative Law", 18, 3, pp. 257-74.
- ID. (2012), *Introduction: The Role of European Human Rights Monitoring Mechanisms*, in Id. (ed.), *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Routledge, Abingdon, pp. 1-16.
- D'ELIA G. (2005), *Polizia giudiziaria (diritto costituzionale)*, in "Digesto delle discipline pubblicistiche", IX, pp. 601-12.
- DELOGU T. (1972), *L'uso legittimo delle armi o altri mezzi di coazione fisica*, in "Archivio penale", 1, pp. 166-201.
- DEN BOER M. (2018), *Police Oversight and Accountability in a Comparative Perspective*, in Id. (ed.), *Comparative Policing from a Legal Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 443-58.
- DEN BOER M., FERNHOUT R. (2008), *Policing the Police. Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies*, Background Report, ASEF, Amsterdam.
- DE NITTO S. (2023), *La proporzionalità nel diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino.
- DENNINGER E. (1996), *Stato di prevenzione e diritti dell'uomo*, in "Nomos", 1, pp. 47-59.
- DERLIEN H. U., MAYNTZ R. (1989), *Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987. Toward Hybridization?*, in "Governance", 2, 4, pp. 384-404.
- DIAMANTI F. (2019), *Scriminanti incomplete e giudizi controfattuali*, Giappichelli, Torino.
- DI GIORGIO M. (2025), *Il braccio armato del potere. Storie e idee per conoscere la polizia italiana*, Nottetempo, Milano.
- DI RAIMONDO M. (1984), *Il sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza*, CEDAM, Padova.

- DIXON D. (1992), *Legal Regulation and Policing Practice*, in "Social & Legal Studies", 1, pp. 515-41.
- DOMENICALI C., MINNI F. (2017), *La responsabilità nell'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza nel "sistema di Strasburgo": diritto alla vita e divieto di tortura*, in T. Giupponi (a cura di), *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*, Bononia University Press, Bologna, pp. 91-124.
- DONATI M. (1950), *Legittima difesa ed uso legittimo delle armi*, in "Rivista di polizia", 8-9, pp. 403-7.
- DONIZZETTI R. (2015), *L'uso legittimo delle armi tra l'affermazione del principio di proporzionalità e le incertezze giurisprudenziali in materia di fuga*, in "Diritto penale contemporaneo" (<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/4105-l-uso-legittimo-delle-armi-tra-l-affermazione-del-principio-di-proporzionalita-e-le-incertezze-giur>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- DREIER H. (1993), *Hierarchische Verwaltung im Demokratischen Staat*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- DUBBER M. D. (2005), *The Police Power: Patriarchy and the Foundations of American Government*, Columbia University Press, New York.
- DYMOND A., HICKMAN M. (2018), *Body-Worn Cameras, Use of Force and Police-Civilian Interactions*, in "Policing: A Journal of Policy and Practice", 12, 1, pp. 1-5.
- DZEHTSIAROU K. (2019), *How Many Judgments Does One Need to Enforce a Judgment? The First Ever Infringement Proceedings at the European Court of Human Rights*, in "Strasbourg Observers" (<https://strasbourgobservers.com/>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- ECRI (2024), *Report on Italy (sixth monitoring cycle)*, 22 ottobre, Strasbourg.
- EISENSTADT S. N. (1965), *Essays on Comparative Institutions*, Wiley, New York.
- ELIA L. (1963), *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano.
- ENDICOTT T. (2001), *Law Is Necessarily Vague*, in "Legal theory", 7, 4, pp. 379-85.
- EPP C. R. (2009), *Making Rights Real Activists, Bureaucrats, and the Creation of the Legalistic State*, Chicago University Press, Chicago.
- ERICSON R. V. (2007), *Rules in Policing: Five Perspectives*, in "Theoretical Criminology", 11, 3, pp. 367-401.
- ETZIONI-HALEVY E. (1983), *Bureaucracy and Democracy. A Political Dilemma*, Routledge, Abingdon.
- EVANS M. D. (2023), *Tackling Torture. Prevention in Practice*, Bristol University Press, Bristol.
- FABINI G., GARGIULO E., TUZZA S. (2023), *Polizia. Un vocabolario dell'ordine*, Mondadori, Milano.
- FACCHI A. (2007), *Breve storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bologna.
- FAMIGLIETTI F., ZANNINI QUIRINI G. (2001), *Sull'illecito disciplinare nello statuto del personale dell'amministrazione della pubblica sicurezza: l'obbligatorietà dell'iniziativa disciplinare e il reato di abuso di ufficio*, in "Rivista di polizia", 6-7, pp. 377-402.
- FARANDA C. (1988), *L'eccesso colposo. Errore di giudizio ed errore modale nell'art. 55 c.p.*, Giuffrè, Milano.

- FERRAJOLI L. (1990), *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (1996), *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2008), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2024), *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, Laterza, Bari-Roma.
- FERRARI F. M. (2013), *Violazione dell'art. 3 del protocollo CEDU e positive obligations degli Stati in ambito di indagini penali*, in "Europeanrights. Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa" (<https://www.europeanrights.eu/index.php>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- FIANDACA G. (1994), *Misure di prevenzione*, in "Digesto delle discipline penaliistiche", VIII, pp. 108-24.
- ID. (2008), *Quale specialità per il diritto penale militare?*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 51, 3, pp. 1059-87.
- FIANDACA G., MUSCO E. (2004), *Diritto penale. Parte speciale*, Zanichelli, Bologna (4^a ed.).
- FILIPPI S. (2006), *Il danno derivante da uso legittimo delle armi*, in "La responsabilità civile", 1, pp. 32-8.
- FIORI M. (2019), *L'esecuzione delle sentenze nel sistema convenzionale: profili teorici e pratici*, in "Questione giustizia", numero speciale, pp. 360-9.
- FLORES C. et al. (2021), *Global Impunity: How Police Laws and Policies in the World's Wealthiest Countries Fail International Human Rights Standards*, in "Georgia Journal of International and Comparative Law", 49, 2, pp. 243-93.
- FRAGOLA S. P. (1982), *L'assoggettamento alla giurisdizione penale ordinaria degli appartenenti alla amministrazione della pubblica sicurezza e l'esecuzione delle pene detentive*, in "Rivista di polizia", 1, pp. 7-11.
- GAER F. (2020), *The Committee against Torture: Implementing the Prohibition against Torture*, in M. D. Evans, J. Modvig (eds.), *Research Handbook on Torture*, Edward Elgar, Cheltenham.
- GALETTA D. U. (2023), *Proporzionalità e controllo sull'azione dei pubblici poteri*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, pp. 1032-58.
- GALLUCCIO A., UBIALI M. C. (2021), *Codice penale commentato*, tomo III, Wolters Kluwer, Milano (5^a ed.).
- GARANTE NAZIONALE (2017), *Relazione al Parlamento 2017*, Roma.
- GARISTO F. R. (2012), *Quando i maltrattamenti divengono anche tortura: la Cassazione riconosce il concorso tra 572 e 613 bis c.p. in un caso di violenze reiterate ai danni della partner*, in "Sistema penale" (<https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-2021-32380-maltrattamenti-tortura>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- GAROFOLI R. (2023), *Manuale di diritto penale*, XX ed., Neldiritto, Bari.
- GELLHORN W. (1966), *Ombudsmen and Others*, Harvard University Press, Cambridge.
- GERARDS J. (2019), *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge.

- ID. (2021), *The Pilot Judgment Procedure before the European Court of Human Rights as an Instrument for Dialogue* Janneke, in M. Claes, P. Popelier (eds.), *Constitutional Conversations in Europe. Actors, Topics and Procedures*, Intersentia, Antwerp, pp. 271-97.
- GIAMBRUNO S. (1995), *Polizia giudiziaria*, in “Digesto discipline penalistiche”, IX, pp. 597-604.
- GIANNINI M. S. (1939), *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano.
- GINSBURG T. (2008), *The Judicialization of Administrative Governance. Causes, Consequences and Limits*, in T. Ginsburg, A. H. Y. Chen (eds.), *Administrative Law and Governance in Asia Comparative Perspectives*, Routledge, London, pp. 1-20.
- GIUPPONI T. (2010), *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bonomo, Bologna.
- ID. (2017), *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in “Istituzioni del federalismo”, 1, pp. 5-29.
- ID. (2023), *Sicurezza e potere*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, pp. 1149-73.
- GOLDRING J., WETTENHALL R. (1980), *Three Perspectives on the Responsibility of Statutory Authorities*, in “Politics”, 15, 2, pp. 136-50.
- GOLDSMITH A. J. (1990), *Taking Police Culture Seriously. Police Discretion and the Limits of Law*, in “Policing and Society”, 1, pp. 91-114.
- ID. (2010), *Policing's New Visibility*, in “The British Journal of Criminology”, 50, 5, pp. 914-34.
- GOLDSTEIN H. (1977), *Policing a Free Society*, Balinger Publishing Company, Cambridge.
- GOLDSTEIN J. (1960), *Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-Visibility Decisions in the Administration of Justice*, in “The Yale Law Journal”, 69, 4, pp. 543-94.
- GONNELLA P. (2017), *Storia, natura e contraddizioni del dibattito istituzionale che ha condotto all'approvazione della legge che criminalizza la tortura*, in “Politica del diritto”, 8, 3, pp. 415-43.
- GRAHAM E. (2009), *Human Rights Policing*, in A. Wakefield, J. Fleming (eds.), *The SAGE Dictionary of Policing*, SAGE, London, pp. 160-3.
- GRASSIA M. (2020), *La pregiudiziale penale nei regimi disciplinari delle forze di polizia: quadro attuale e spunti correttivi*, in “Rivista trimestrale della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia”, 4, pp. 11-48.
- GULICK L., URWICK L. (1937), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration-Columbia University, New York.
- GUSTAPANE A. (2023), *La responsabilità penale dei pubblici ufficiali*, Bononia University Press, Bologna.
- HAIDER D. (2013), *Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, Brill, Leiden.
- HARDEN I. (2021), *Ombudsmen and Complaint-Holding*, in P. Cane et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 770-89.

- HARMON R. A. (2012), *The Problem of Policing*, in "Michigan Law Review", 110, 5, pp. 761-818.
- ID. (2014), *Legal Control of the Police*, in G. Bruinsma, D. Weisburd (eds.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, Springer, New York, pp. 2898-906.
- HAURIOU M. (1921), *Précis de droit administratif et de droit public à l'usage des étudiants en licence (2^e et 3^e années) et en doctorat ès-sciences politiques*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris (10^a ed.).
- HEATH J. (2020), *Administrative Discretion and the Rule of Law*, in Id. (ed.), *The Machinery of Government: Public Administration and the Liberal State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 254-99.
- HOOD C., LODGE M. (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*, Oxford University Press, Oxford.
- HUBER J. D., SHIPAN C. R. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- IAFRATE C. (2016), *Obbedienza, ordine illegittimo e ordinamento militare*, in "Diritto & questioni pubbliche", 2, pp. 313-36.
- IANNUZZI A. (2024), *Manuale di diritto di pubblica sicurezza*, Dike Giuridica, Napoli.
- ILA – INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (2004), *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies*, Berlin Conference 2004.
- IOVINO P. F. (2022), *Il codice di disciplina della polizia di Stato*, FrancoAngeli, Milano.
- JAMIESON R. (1997), *Ombudsman Institutions around the World: Analysis and Comparison of a Plurality and Practice*, occasional paper n. 59.
- JOHANSEN A. (2024), *Police Accountability in Comparative Historical Perspective*, in "Crime and Justice", 53, 1, pp. 257-307.
- JONES T. (2012), *The Accountability of Policing*, in T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Routledge, Abingdon, pp. 693-724.
- JONES T., NEWBURN T., SMITH D. J. (1996), *Policing and the Idea of Democracy*, in "British Journal of Criminology", 36, 2, pp. 182-98.
- JOSEPH S., SCHULTZ J., CASTAN M. (2004), *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford University Press, Oxford (2^a ed.).
- KÄLIN W. (2012), *Examination of State Reports*, in H. Keller, G. Ulfstein (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KAUFMAN H. (1956), *Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration*, in "The American Political Science Review", 50, 4, pp. 1057-73.
- KELLER H., ULFSTEIN G. (2012), *Introduction*, in Id. (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-15.
- KICKER R. (2009), *The European Convention on the Prevention of Torture Compared with the United Nations Convention against Torture and Its Optional Protocol*, in G. Ulfstein (ed.), *Making Treaties Work Human Rights, Environment and Arms Control*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 91-111.

- ID. (2012), *The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the CPT) Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, in G. de Beco (ed.), *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Routledge, Abingdon, pp. 43-69.
- KÜÇÜKSU A. (2022), *Enforcing Rights beyond Litigation: Mapping NGO Strategies in Monitoring ECTHR Judgement Implementation*, in "Human Rights Law Review", 22, pp. 1-24.
- KUTNJAK IVKOVIĆ S. (2014), *Police Misconduct*, in M. D. Reisig, R. J. Kane (eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford University Press, Oxford, pp. 302-36.
- LABOCETTA A. M. (2022), *Cenni sull'evoluzione storica della responsabilità dell'amministrazione*, in G. Cassano (a cura di), *Il danno alla persona*, Giuffrè, Milano, pp. 1269-84.
- LAFAVE W. R. (1965), *Arrest: The Decision to Take a Suspect into Custody*, Little, Brown and Co., Boston.
- LANDIS J. (1938), *The Administrative Process*, Yale University Press, New Haven.
- LATAGLIATA A. R. (1982), *Le fattispecie penali e disciplinari del nuovo ordinamento dell'amministrazione di pubblica sicurezza*, in "Rivista di polizia", 1, pp. 3-6.
- LATTANZI F. (2018), *La nozione di tortura nel codice penale italiano a confronto con le norme internazionali in materia*, in "Rivista di diritto internazionale", 1, pp. 151-84.
- LEDWIDGE F. (2006), *The Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT): A Major Step Forward in the Global Prevention of Torture*, in "Helsinki Monitor", 17, 1, pp. 69-82.
- LEE J. A. (1981), *Some Structural Aspects of Police Deviance in Relations with Minority Groups*, in C. D. Scheering (ed.), *Organizational Police Deviance: Its Structure and Control*, Butterworth, Toronto, pp. 49-82.
- LESCH M., REINERS N. (2023), *Informal Human Rights Law-Making: How Treaty Bodies Use "General Comments" to Develop International Law*, in "Global Constitutionalism", 12, pp. 378-401.
- LIPARI M. (2019), *Il rinvio pregiudiziale previsto dal Protocollo n. 16 annesso alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU): il dialogo concreto tra le Corti e la nuova tutela dei diritti fondamentali davanti al giudice amministrativo*, in "Federalismi.it", 3, pp. 1-54.
- LOBBA P. (2017), *Punire la tortura in Italia. Spunti ricostruttivi a cavallo tra diritti umani e diritto penale internazionale*, in "Diritto penale contemporaneo", 10, pp. 181-250.
- LOSITO G., PIZZO C. (2021), *Genealogia di una nuova competenza. Il garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà e la disabilità*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", 2, pp. 445-58.
- LUNA E. (2014), *Law of Police Use of Force*, in G. Bruinsma, D. Weisburd (eds.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, Springer, New York, pp. 2858-65.
- MA Y. (1999), *Comparative Analysis of Exclusionary Rules in the United States, England, France, Germany, and Italy*, in "Policing: An International Journal", 22, 3, pp. 280-303.

- MACDONALD R. ST. J. (1990), *The Margin of Appreciation in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in A. Clapham, F. Emmert (eds.), *Collected Courses of the Academy of European Law (Yearbook)*, vol. I, Collected Courses of the Academy of European Law, Firenze, pp. 95-161.
- MANCA V. (2015), *L'Italia post-Torreggiani come modello nella sentenza pilota della Corte EDU Varga c. Ungheria*, in "Diritto penale contemporaneo" (<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/3796-l-italia-post-torreggiani-come-modello-nella-sentenza-pilota-della-corte-edu-varga-c-ungheria>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- MANNA A. (2020), *Manuale di diritto penale*, Giuffrè, Milano.
- MANNORI L., SORDI B. (2001), *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari.
- MANTOVANI F. (2022), *Diritto penale. Parte speciale*, CEDAM, Padova (8ª ed.).
- MANZIONE D. (2002), *Polizia giudiziaria*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, pp. 857-70.
- MARCHI I. (2017), *Prime riflessioni a margine del nuovo art. 613 bis c.p.*, in "Diritto penale contemporaneo", 7-8, pp. 155-68.
- MARCHIO V. (2022a), *La prevenzione coercitiva in Italia: ipotesi e griglie di lettura*, in "Studi sulla questione criminale", 17, 3, pp. 51-72.
- ID. (2022b), *Una ricerca qualitativa sulle ordinanze di sorveglianza speciale nel territorio bolognese*, in "Polis", 34, 2, pp. 257-86.
- MARELLO E. (2025), *Lo Stato incontra i cittadini a volto scoperto? La travagliata storia dei codici identificativi in Italia*, in "L'altro diritto. Rivista", 9, pp. 30-60.
- MARIANI E. (2018), *Le misure di prevenzione personale nella prassi milanese*, in "Diritto penale contemporaneo", 10, pp. 267-317.
- MARINUCCI G., DOLCINI E., GATTA G. L. (2023), *Manuale di diritto penale*, Giuffrè, Milano (12ª ed.).
- MARTIELLO G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica: una indagine di parte generale*, Edizioni ETS, Pisa.
- MARTINICO G., SIMONCINI M. (2017), *An Italian Perspective on the Principle of Proportionality*, in S. Vogenauer, S. Weatherill (eds.), *General Principles of Law: European and Comparative Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, pp. 221-41.
- MATTARELLA B. G. (2006), *Discrezionalità amministrativa*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, pp. 1993-2003.
- MAWBY R. I. (1992), *Comparative Police Systems: Searching for a Continental Model*, in K. Bottomley et al. (eds.), *Criminal Justice: Theory and Practice*, British Society of Criminology-ISTD, London, pp. 108-32.
- ID. (2012), *Models of Policing*, in T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Routledge, London (2ª ed.), pp. 17-46.
- MAYER O. (1924), *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. 1, Duncker und Humblot, Leipzig (3ª ed.).
- MAZZI G. (1993), *La giurisdizione militare come giurisdizione eccezionale e i suoi limiti costituzionali*, in "Cassazione penale", 7, pp. 1627-32.
- MCCOY C. (2010), *How Civil Rights Lawsuits Improve American Policing*, in Id. (ed.), *Holding Police Accountable*, Urban Institute Press, Washington, pp. 111-60.

- MCINTYRE D. M. (1967), *Law Enforcement in the Metropolis*, American Bar Foundation, Chicago.
- MELLANO B., SCOMPARIN L. (2020), *Garantire i diritti di chi non ha libertà*, in “Il Piemonte delle Autonomie”, 1, pp. 1-6.
- MEYN I. (2021), *The Invisible Rules that Govern Use of Force*, in “Wisconsin Law Review”, 3, pp. 593-656.
- MEZZETTI E. (1999), *Uso legittimo delle armi*, in “Digesto delle discipline penali”, XV, pp. 124-42.
- ID. (2004), *La repressione penale armata: l'anomalia italiana dell'uso legittimo delle armi*, in S. Fiore (a cura di), *Annali dell'Università degli Studi del Molise. Dipartimento di Scienze giuridico-sociali e dell'amministrazione*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, pp. 119-47.
- MIJATOVIĆ D., WEBER A. (2020), *The Council of Europe Commissioner for Human Rights and the European Court of Human Rights: An Ever-Closer Relationship*, in “Revue Québécoise de droit international”, hors-série dicembre, pp. 79-97.
- MINISTERO DELLA DIFESA (2023), *Istruzioni sui documenti caratteristici del personale delle forze armate e dell'Arma dei carabinieri*, circolare prot. n. M_DABO5933, 26 luglio, Roma.
- MINISTERO DELL'INTERNO (1996), *Rapporti informativi per il personale della polizia di Stato*, circolare prot. n. 333-A/9807.B.B.I, 23 luglio, Roma.
- ID. (2008) *Uso delle Armi – Direttive*, circolare prot. n. 559/A/2/752M:2.5/2182, 30 giugno, Roma.
- ID. (2022), *Rinnovo affidamento dei servizi assicurativi per la copertura dei rischi per la responsabilità civile verso terzi e tutela legale, inerenti alle responsabilità connesse allo svolgimento delle attività istituzionali del personale della polizia di Stato ai sensi della legge 28 dicembre 2001*, circolare prot. n. 448/0011575, 1° giugno, Roma.
- MOGINI S. (2021), *La ratifica del Protocollo n. 15 alla Convenzione EDU*, in “Europeanrights. Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa” (<https://www.europeanrights.eu/index.php>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- MOLINARI L. (2001), *La giurisprudenza penale militare in tempo di pace*, in “Rassegna dell'Arma dei carabinieri”, 4, pp. 7-16.
- MÖLLER K. (2014), *From Constitutional to Human Rights: On the Moral Structure of International Human Rights*, in “Global Constitutionalism”, 3, 3, pp. 373-403.
- MONTE L. (2017), *L'amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale*, Laurus Robuffo, Roma.
- MORELLI F. (2022), *Quando la legge non regola la forza: risvolti procedurali dei reati commessi dagli esponenti delle forze dell'ordine e disciplina degli atti coercitivi*, in “L'Indice penale. Nuovissima serie”, 8, 1, pp. 111-30.
- MORTATI C. (1960), *Discrezionalità*, in “Novissimo digesto italiano”, v, pp. 1098-109.
- MORVILLO M. (2017), *La responsabilità amministrativa: profili di espansione e argini normativi*, in T. Giupponi (a cura di), *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*, Bononia University Press, Bologna, pp. 147-68.

- MURDOCH J., ROCHE R. (2013), *The European Convention on Human Rights and Policing*, Council of Europe, Strasbourg.
- MUSACCHIO V. (2006), *L'uso legittimo delle armi*, Giuffrè, Milano.
- NAPOLI P. (2003), *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, La Découverte, Paris.
- ID. (2009), *Misura di polizia un approccio storico-concettuale in età moderna*, in "Quaderni storici", 44, 2, pp. 523-47.
- NEGRI S. (2016), *Violenze, maltrattamenti ed abusi commessi dalle forze dell'ordine (artt. 2 e 3 CEDU)*, in A. Di Stasi (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, CEDAM, Padova, pp. 115-45.
- NEOCLEOUS M. (2000), *The Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power*, Pluto Press, London.
- NEYOURD P., BECKLEY A. (2012), *Policing, Ethics and Human Rights*, Routledge, Abingdon.
- NOWAK M. (2005), *UN Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR Commentary*, Engel, Kehl am Rhein (2^a ed.).
- NUNZIATA M. (1995), *Il delitto di "arbitraria utilizzazione di prestazioni lavorative" di soggetti appartenenti alla amministrazione di pubblica sicurezza*, in "Rivista di polizia", 3-4, pp. 177-94.
- NUVOLONE P. (1964), *Legalità e prevenzione*, in "Giurisprudenza costituzionale", VIII, pp. 197-203.
- ID. (1976), *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, pp. 632-65.
- OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2010), *From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions*, Open Society Foundations, New York.
- PAGE A. (1971), *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in "Giurisprudenza costituzionale", XVI, pp. 1777-83.
- ID. (1974), *Libertà personale (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIV, Giuffrè, Milano, pp. 287-315.
- ID. (2014), *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*, in "Quaderni costituzionali", 34, 4, pp. 989-98.
- PADOVANI T. (2016), *Tortura: adempimento apparentemente tardivo, inadempimento effettivamente persistente*, in "Criminalia. Annuario di scienze penali", Edizioni ETS, Pisa, pp. 27-32.
- PAGE E. C. (2012), *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- PALADIN L. (1965), *Ordine pubblico*, in "Novissimo digesto", XII, pp. 130-5.
- PALIDDA S. (2021), *Polizie, sicurezza e insicurezze*, Meltemi, Roma.
- PALMA M. (2022), *Il garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, in "Rivista della Corte dei conti", 1, pp. 149-62.
- PARC – POLICE ASSESSMENT RESOURCE CENTER (2005), *Review of National Police Oversight Models for the Eugene Police Commission*, PARC, Los Angeles.
- PEDRINI F. (2017), *La responsabilità "apicale" in materia di pubblica sicurezza tra*

- politica, amministrazione e coordinamento*, in T. Giupponi (a cura di), *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità*, Bononia University Press, Bologna, pp. 35-54.
- PEPINSKY H. E. (1984), *Better Living through Police Discretion*, in "Law and Contemporary Problems", 47, 4, pp. 249-67.
- PERRI T., SCALI D. A., BLANDA V. (2025), *Il potere provvedimentale di pubblica sicurezza: forme, requisiti e caratteri distintivi*, in L. Della Ragione, D. A. Scali, P. Zarra (a cura di), *Manuale di pubblica sicurezza*, Wolters Kluwer, Roma, pp. 81-134.
- PETERS G. B. (1997), *Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies*, in A. Farazmand (ed.), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, SAGE, London, pp. 232-54.
- PETRINI D. (1996), *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli.
- PIERRO L. (1954), *Abuso di autorità contro arrestati e detenuti e lesioni aggravate cagionate da un pubblico ufficiale ad un arrestato. Principi informativi*, in "Giustizia penale", 1, pp. 139-49.
- PIRAS A. (1964), *Discrezionalità amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, Giuffrè, Milano, pp. 65-91.
- PISA P. (1971), *Osservazioni sull'uso legittimo delle armi*, in "Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova", Genova, pp. 145-60.
- PITCH T. (2000), *I rischi della sicurezza urbana*, in "Parolechiave", 22-23-24, pp. 71-97.
- PLANTAMURA V. (2008), *Le qualifiche soggettive pubblicistiche*, in A. Cadoppi et al. (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte speciale II*, UTET, Torino, pp. 897-934.
- POLI L. (2020), *Equilibri istituzionali alla prova nella prima procedura d'infrazione di fronte alla Corte EDU: riflessioni a margine della sentenza Ilgar Mammadov c. Azerbaijan*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 14, 3, pp. 761-75.
- PORTER L. E., PRENZLER T. (2016), *Complainants' Views of Police Complaint Systems. The Gap between Aspiration and Experience*, in T. Prenzler, G. den Heyer (eds.), *Civilian Oversight of Police Advancing Accountability in Law Enforcement*, CRC Press, London, pp. 73-94.
- PRENZLER T., RONKEN C. (2001), *Models of Police Oversight: A Critique*, in "Policing and Society", 11, 2, pp. 151-80.
- PSYGKAS A. (2020), *Accountability*, in P. Cane et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 443-66.
- PUGIOTTO A. (2018), *Una legge "sulla" tortura, non "contro" la tortura (Riflessioni costituzionali suggerite dalla l. n. 110 del 2017)*, in "Quaderni costituzionali", 2, pp. 389-422.
- PULITANÒ D. (1984), *L'inquisizione non soave tra pretese "necessità" e motivi apprezzabili*, in "Foro italiano", 2, pp. 230-8.
- ID. (1994), *Uso legittimo delle armi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXXVII, Treccani, Roma, pp. 1-6.

- PUNCH M. (2009), *Police Corruption. Deviance, Accountability and Reform in Policing*, Routledge, Abingdon.
- RAMPIONI R. (1984), *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la p. a.*, Giuffrè, Milano.
- ID. (2013), *I reati dei pubblici ufficiali contro la p. a.*, in A. Fiorella (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Giappicchelli, Torino, pp. 749-865.
- RANELLETTI O. (1904), *La polizia di sicurezza*, in O. V. Emanuele (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. IV, parte I, Società editrice libraria, Milano, pp. 205-56.
- RAPPAPORT J. (2017), *How Private Insurers Regulate Public Police*, in "Harvard Law Review", 130, 6, pp. 1539-614.
- REDFORD E. S. (1969), *Democracy in the Administrative State*, Oxford University Press, New York.
- REIF L. C. (2000), *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*, in "Harvard Human Rights Journal", 13, pp. 1-69.
- ID. (2004), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.
- ID. (2011), *Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman*, in "Boston College Third World Law Journal", 31, 2, pp. 269-310.
- REINER R. (1995), *The British Policing Tradition: Model or Myth?*, in L. Shelley, J. Vigh (eds.), *Social Changes, Crime and Police*, Routledge, Abingdon.
- RIBERI M. (2018), *Sicurezza vs libertà costituzionali: la «legge Reale» n. 152 del 22 maggio 1975*, in "Italian Review of Legal History", 4, 6, pp. 1-18.
- RIVELLO P. P. (1993), *I limiti di assoggettamento alla giurisdizione penale militare: ricondotti dalla Corte costituzionale entro l'alveo delineato dalla Costituzione*, in "Legislazione penale", 13, 3, pp. 607-14.
- ID. (2011), *Il procedimento militare*, Giuffrè, Milano.
- ROCHÉ S., VARAINE S. (2023), *External Police Oversight Agencies: Emergence and Consolidation. A Comparative Study of 25 Agencies in 20 Countries*, IPCAN, Paris.
- ID. (2024), *Why Would a Government Establish a Strong Police Oversight Agency? A "Genetic and Diffusion" Perspective*, in "International Journal of Public Administration", 48, 13, pp. 845-62.
- RODLEY N. (2013), *The Role and Impact of Treaty Bodies*, in D. Shelton (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 621-48.
- RODRIGUEZ S. (2006), *La Corte dei conti e la responsabilità amministrativa degli appartenenti alle forze dell'ordine: i pregiudizi finanziari derivati dall'uso delle armi*, in "Responsabilità civile e previdenza", 71, 2, pp. 347-70.
- ROMANI E. (2020), *La responsabilità civile della p.a. per il fatto penalmente illecito commesso da un proprio dipendente alla luce delle Sezioni unite n. 13246/2019*, in "Federalismi.it", 4, 2020, pp. 229-57.
- ROMANO G. (1991), *Forza pubblica*, in "Digesto delle discipline pubblicistiche", VII, pp. 25-9.

- ROMANO M. (2004), *Commentario sistematico del codice penale*, vol. 1, Giuffrè, Milano.
- ROMANO S. (1897), *Teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, Società editrice libraria, Milano.
- ID. (1898), *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, in G. Zanobini (a cura di), *Scritti minori*, vol. 2, Giuffrè, Milano, pp. 83-138.
- ID. (1906), *Principii di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano (2^a ed.).
- ID. (1914), *Il diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano.
- ROSENBLOOM D. H. (2000), *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*, Alabama University Press, Tuscaloosa.
- ROTA F. (2018), Full jurisdiction e diritto di polizia, in "P.A. Persona e Amministrazione", 8, 2, pp. 285-96.
- ROWAT D. C. (1973), *Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea*, The Carleton Library no. 67, McGill-Queen's Press-MQUP, Montréal.
- ROWE M. (2020), *Policing the Police. Challenges of Democracy and Accountability*, Policy Press, London.
- RUFFERT M. (2020), *National Executives and Bureaucracies*, in P. Cane et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 504-25.
- RUSSO D. (2019), *I trattati sui diritti umani nell'ordinamento italiano alla luce delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte costituzionale*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 13, 1, pp. 155-74.
- SANDHU A. (2017), "I'm Glad That Was on Camera": A Case Study of Police Officers' Perceptions of Cameras, in "Policing and Society", 29, 2, pp. 223-35.
- SANDULLI A. M. (1964), *Note sul potere amministrativo di coazione*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 14, 4, pp. 819-59.
- ID. (1989a) *Manuale di diritto amministrativo*, vol. 1, Jovene, Napoli (15^a ed.).
- ID. (1989b), *Manuale di diritto amministrativo*, vol. 2, Jovene, Napoli (15^a ed.).
- ID. (1998), *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, CEDAM, Padova.
- SCOMPARIN L. (2014), *Dai garanti "locali" al nuovo garante nazionale dei diritti delle persone detenute*, in "Il Piemonte delle Autonomie", 3, pp. 1-5.
- SEATTLE POLICE DEPARTMENT (2024), *Policy Manual. 8.200 – Using Force*, 9 gennaio, (<https://public.powerdms.com/Sea4550/documents/2042944>; ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- SEIDMAN H., GILMOUR R. S. (1986), *Politics, Position, and Power*, Oxford University Press, Oxford.
- SHEPTYCKI J. (2000), *Policing and Human Rights: An Introduction*, in "Policing and Society", 10, 1, pp. 1-10.
- SIVONEN L. (2012), *The Commissioner for Human Rights*, in G. de Beco (ed.), *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Routledge, Abingdon, pp. 17-41.
- SMITH G. (2004), *Rethinking Police Complaints*, in "British Journal of Criminology", 44, pp. 15-33.

- ID. (2005), *A Most Enduring Problem: Police Complaints Reform in England and Wales*, in "Journal of Social Policy", 35, 1, pp. 121-41.
- SPAGNUOLO VIGORITA V. (1954), *Osservazioni sul fondamento del potere disciplinare degli enti pubblici*, in "Il Foro italiano", 77, 6, pp. 129-40.
- STACCA S. (2018), *Il potere disciplinare: dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, FrancoAngeli, Milano.
- STANCHEVSKA A. (2018), *The Police and the Subcommittee on Prevention of Torture of the United Nations. National Preventive Mechanisms*, in R. Alleweldt, G. Fickenscher (eds.), *The Police and International Human Rights Law*, Springer, Cham, pp. 321-34.
- STEFANIZZI S., VERDOLINI V. (2012), *Le metamorfosi dell'ordine pubblico: il concetto di sicurezza urbana*, in "Sociologia del diritto", 3, pp. 103-36.
- STEIN L. VON (1887), *Die Verwaltungslehre. Theil 4, Innere Verwaltungslehre. Hauptgebiet 1, Theil 3, Das Polizeirecht. Das allgemeine Polizeirecht und die Sicherheitspolizei*, Cotta, Stuttgart.
- STEINER H. (2000), *Individual Claims in a World of Massive Violations: What Role for the Human Rights Committee?*, in P. Alston, J. Crawford (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, Cambridge.
- STEINERTE E. (2013), *The Changing Nature of the Relationship between the United Nations Subcommittee on Prevention of Torture and National Preventive Mechanisms: In Search for Equilibrium*, in "Netherlands Quarterly of Human Rights", 31, 2, pp. 129-55.
- STENNING P. (2006), *The Idea of Political Independence of the Police: International Interpretations and Experience*, paper prepared for the Ipperwash Inquiry, Toronto.
- ID. (2009), *Independence of the Constable*, in A. Wakefield, J. Fleming (eds.), *The SAGE Dictionary of Policing*, SAGE, London, pp. 168-70.
- ID. (2011), *Governance of the Police: Independence, Accountability and Interference*, in "Flinders Law Journal", 13, 2, pp. 241-65.
- STONE C. E., WARD H. (2000), *Democratic Policing: A Framework for Action*, in "Policing and Society", 10, 1, pp. 11-45.
- STONE C. H. (2007), *Tracing Police Accountability in Theory and Practice: From Philadelphia to Abuja and Sao Paulo*, in "Theoretical Criminology", 11, 2, pp. 245-59.
- STRAUSS P. L. (1984), *The Place of Agencies in Government. Separation of Power and the Fourth Branch*, in "Columbia Law Review", 84, 3, pp. 573-669.
- STRAZZARI D. (2010), *Per una cultura istituzionale dell'antidiscriminazione: margini e opportunità di intervento dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali nel contesto delle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana*, in "Le Regioni", 1-2, pp. 219-35.
- SUNSTEIN C. R., LESSING L. (1994), *The President and the Administration*, in "Columbia Law Review", 94, 1, pp. 2-119.
- SWEET A. S., MATHEWS J. (2008), *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*, in "Columbia Journal of Transnational Law", 47, pp. 72-164.

- TENORE V. (2017), *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, in “Rassegna dell’Arma dei carabinieri”, 2, pp. 85-111.
- TENORE V., SCOPELLITI O. (2012), *Condotte extralavorative del personale delle forze di polizia: rilevanza ai fini disciplinari e del trasferimento per incompatibilità ambientale*, in “Rivista di polizia”, 1-2, pp. 33-76.
- TIDRIMAS T. (2018), *The Principle of Proportionality*, in R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, vol. 1, Oxford University Press, Oxford, pp. 243-64.
- TIFFANY L. P., MCINTYRE D. M., ROTENBERG D. L. (1967), *Detection of Crime: Stopping and Questioning, Search and Seizure, Encouragement and Entrapment*, Little, Brown and Co., Boston.
- TOMUSCHAT C. (2008), *Human Rights: Between Idealism and Realism*, Oxford University Press, Oxford (2^a ed.).
- TONDINI M. (2019), “*Ce lo chiede (anche) l’Europa!*”. Regole d’ingaggio per la forza pubblica, in “Diritto penale europeo”, 1, pp. 85-96.
- TRAPASSO M. T. (2022), *Articolo 11*, in S. Beltrani (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Commentario*, Zanichelli, Bologna, pp. 1708-23.
- TROSTLE L. C. (1990), *The Force Continuum: From Lethal to Less-Than-Lethal Force*, in “Journal of Contemporary Criminal Justice”, 6, 1, pp. 23-36.
- TURNER E. R., ROWE M. (2024), *Beyond “Police Discretion”: The Need for a New Conceptual Vocabulary*, in “Theoretical Criminology”, online first, pp. 1-20.
- ULFSTEIN G. (2012), *Individual Complaints*, in H. Keller, G. Ulfstein (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 73-115.
- UNAR (2022), *Relazione al Parlamento sull’attività svolta e sull’effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull’efficacia dei meccanismi di tutela*, Roma.
- UN CAT (2017), *Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of Italy*, CAT/C/ITA/CO/5-6, 18 dicembre.
- ID. (2024), *Seventeenth Annual Report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CAT/C/79/2, 15 marzo.
- UN CERD (2023), *Concluding Observations on the Twenty-First Periodic Report of Italy*, CERD/C/ITA/CO/21, 27 novembre.
- UN GA (2006), *Human Rights Council*, Resolution no. 60/251, A/RES/60/251, 3 aprile.
- ID. (2014), *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Christof Heyns*, A/HRC/26/36, 1° aprile.
- ID. (2015), *Assembly Report by the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau Addendum Follow-Up Mission to Italy (2-6 December 2014)*, A/HRC/29/36/Add.2, 1° maggio.
- ID. (2016), *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions on the Right to Life and the Use of Force by Private Security Providers in Law Enforcement Contexts*, A/HRC/32/39, 16 maggio.
- ID. (2024), *Facts and Figures with Regard to the Special Procedures in 2023*, A/HRC/55/69/Add.1, 21 marzo.

- UN HRC (2007), *Institution-Building of the United Nations Human Rights Council*, A/HRC/RES/5/1, 18 giugno.
- ID. (2010), *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston. Study on Police Oversight Mechanisms*, A/HRC/14/24/Add.8, 28 maggio.
- ID. (2015), *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant. Sixth Periodic Reports of States Parties due in 2009. Italy*, CCPR/C/ITA/6, 16 novembre.
- ID. (2017), *Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Italy*, CCPR/C/ITA/CO/6, 1° maggio.
- ID. (2019), *General Comment No. 36 – Article 6: Right to Life*, CCPR/C/GC/36, 3 novembre.
- UNODC (2011), *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*, UNODC, Wien.
- ID. (2017), *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement*, UNODC-UNHCHR, Wien.
- UN OHCHR (1993), *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Fact Sheet n. 19, 1° aprile.
- ID. (2012), *The United Nations Human Rights Treaty System*, Fact Sheet n. 30/Rev. 1, 1° agosto.
- ID. (2013), *Individual Complaint Procedures under the United Nations Human Rights Treaties*, Fact Sheet n. 7/Rev. 2, 1° maggio.
- UN SPT (2011), *Guidelines of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Relation to Visits to States Parties under Article 11 (a) of the Optional Protocol*, CAT/OP/12/4, 18 gennaio.
- URSI R. (2022), *La sicurezza pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2023), *Sicurezza e difesa nel sindacato del giudice amministrativo*, in “P.A. Persona e Amministrazione”, 13, 2, pp. 477-500.
- US DOJ (2001), *Principles for Promoting Police Integrity. Examples of Promising Police Practices and Policies*, United States Department of Justice, Washington.
- ID. (2015), *Investigation of the Ferguson Police Department*, United States Department of Justice, Civil Rights Division, Washington.
- ID. (2016), *Investigation of the Baltimore City Police Department*, United States Department of Justice, Civil Rights Division, Washington.
- ID. (2017), *The Civil Rights Division's Pattern and Practice Police Reform Work: 1994-Present*, United States Department of Justice, Civil Rights Division, Washington.
- VAN ALEBEEK R., NOLLKAEMPER A. (2012), *The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law*, in H. Keller, G. Ulfstein (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 356-413.
- VENDITTI R. (1997), *Il processo militare*, Giuffrè, Milano.
- VERNOLA N. M. (2025.), *L'accompagnamento per identificazione*, in L. Della Ragione, D. A. Scali, P. Zarra (a cura di), *Manuale di pubblica sicurezza*, Wolters Kluwer, Roma, pp. 135-54.

- VIGANÒ F. (2014), *Sui progetti di introduzione del delitto di tortura in discussione presso la Camera dei deputati. Parere reso nel corso dell'audizione svoltasi presso la Commissione Giustizia della Camera dei deputati il 24 settembre 2014*, in "Diritto penale contemporaneo", 25 settembre (<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/3302-sui-progetti-di-introduzione-del-delitto-di-tortura-in-discussione-presso-la-camera-dei-deputati-;> ultima consultazione il 20 novembre 2025).
- ID. (2017), *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in "Diritto penale contemporaneo", 3, pp. 370-8.
- VILA M. R. (2017), *Subsidiarity, margin of appreciation and international adjudication within a cooperative conception of human rights*, in "International Journal of Constitutional Law", 15, 2, pp. 393-413.
- VIRGA P. (1954), *La potestà di polizia*, Giuffrè, Milano.
- VITTA C. (1913), *Il potere disciplinare sugli impiegati pubblici*, SEL, Milano.
- WADDINGTON P. A. J. (1999a), *Policing Citizens: Authority and Rights*, Routledge, Abingdon.
- ID. (1999b), *Police (Canteen) Sub-Culture: An Appreciation*, in "The British Journal of Criminology", 39, 2, pp. 287-309.
- WADDINGTON P. A. J., WRIGHT M. (2012), *Police Use of Force, Firearms and Riot-Control*, in T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Routledge, Abingdon, pp. 465-98.
- WALDRON J. (1994), *Vagueness in Law and Language: Some Philosophical Issues*, in "California Law Review", 82, 1, pp. 509-40.
- WALKER N. (2000), *Policing in a Changing Constitutional Order*, Sweet & Maxwell, London.
- WALKER S. (1993), *Historical Roots of the Legal Control of Police Behavior*, in D. Weisburd, C. Uchida, L. Green (eds.), *Police Innovation and Control of the Police. Problems of Law, Order, and Community*, Springer-Verlag, New York-Berlin, pp. 32-55.
- ID. (2001), *Police Accountability: The Roles of Citizen Oversight. The Role of Citizen Oversight*, Wadsworth, Marceline.
- WALKER S. E., ARCHINBOLD C. A. (2020), *The New World of Police Accountability. Third edition*, SAGE, Thousand Oaks.
- WALSH D., CONWAY V. (2011), *Police Governance and Accountability: Overview of Current Issues*, in "Crime, Law and Social Change", 55, 2-3, pp. 61-86.
- WEST W. F. (1984), *Structuring Administrative Discretion. The Pursuit of Rationality and Responsiveness*, in "American Journal of Political Science", 82, pp. 340-60.
- WILSON W. (1887), *The Study of Administration*, in "Political Science Quarterly", 2, pp. 197-222.
- YOUNG A. L., DE BÚRCA G. (2017), *Proportionality*, in S. Vogenauer, S. Weatherill (eds.), *General Principles of Law: European and Comparative Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, pp. 133-44.
- ZANGHÌ C. (2006), *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino.
- ZANOBINI G. (1958a), *Corso di diritto amministrativo. Volume quinto: Le principali manifestazioni dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano (3ª ed.).

- ID. (1958b), *Corso di diritto amministrativo. Volume primo: Principi generali*, Giuffrè, Milano (3^a ed.).
- ID. (1958c), *Corso di diritto amministrativo. Volume terzo: L'organizzazione amministrativa*, Giuffrè, Milano (3^a ed.).
- ZARRA P. (2025), *Il diritto della pubblica sicurezza*, in L. Della Ragione, D. A. Scali, P. Zarra (a cura di), *Manuale di pubblica sicurezza*, Wolters Kluwer, Roma, pp. 1-44.
- ZEDNER L. (2009), *Security*, Routledge, Abingdon.
- ZILLER J. (2012), *L'administration*, in M. Troper, D. Changnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, vol. 3, Dalloz, Paris, pp. 735-65.

