

Per una polizia responsabile

Ripensare l'accountability delle forze di polizia italiane

Policy brief

Febbraio 2026

Giuseppe Campesi
Carlo Caprioglio

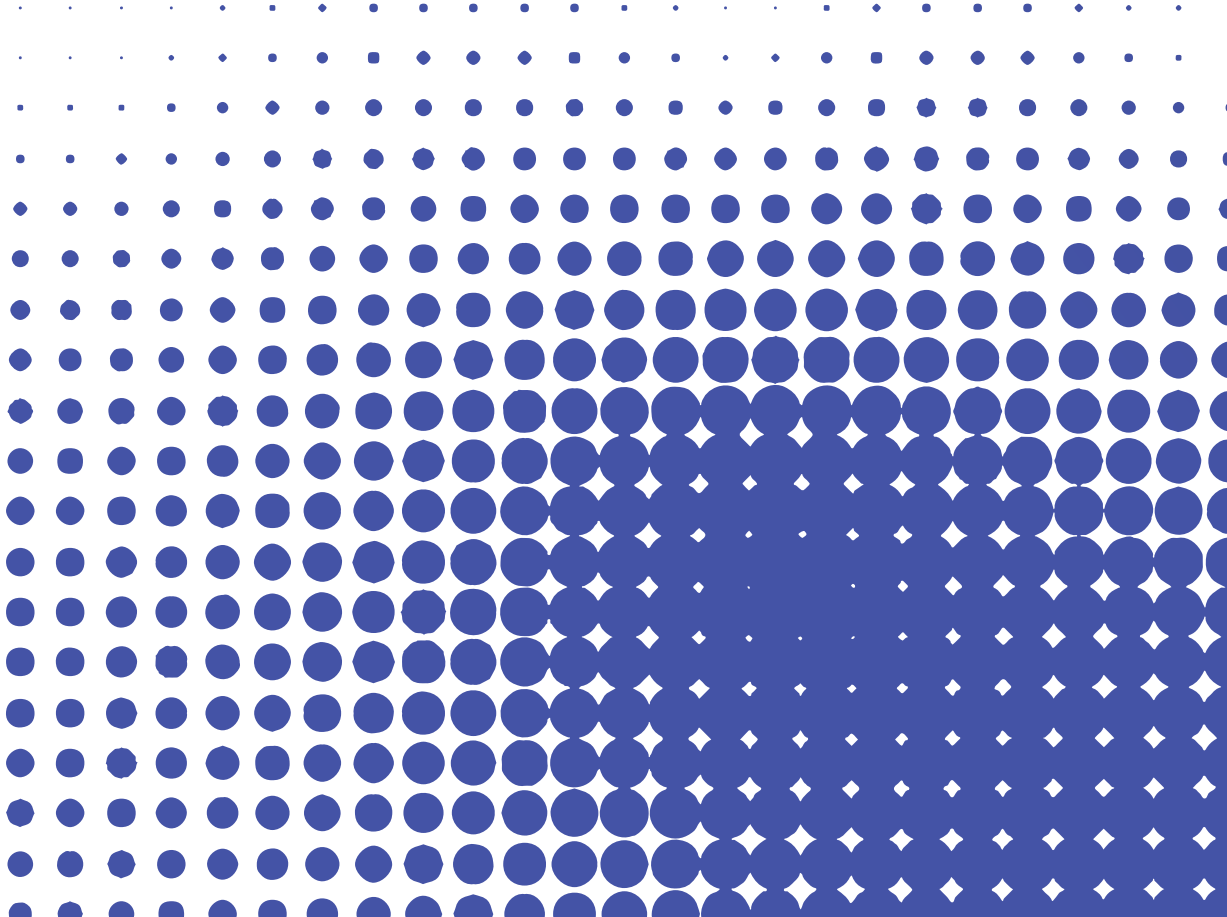
Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

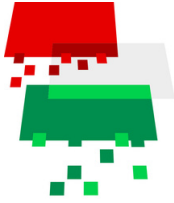


Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU





Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



**Ministero
dell'Università
e della Ricerca**



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO**

Università degli Studi di Bari
Bari 2026

Progetto finanziato all'interno del Bando PRIN 2022 PNRR di cui al Decreto Direttoriale n. 1409 del 14/9/2022 "REPOLITY - Reforming Police Accountability in Italy" nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4 - Componente 2: Dalla Ricerca all'Impresa - Investimento 1.1, fondo per il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) e Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN), finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU. CUP: IB53D23032450001 Codice progetto: P20223XF78

Introduzione

Questo policy brief rielabora in chiave operativa i risultati preliminari dei due report di ricerca pubblicati dall'Università degli Studi di Bari Aldo Moro dedicati al tema della accountability, o responsabilizzazione, delle forze di polizia italiane in tema di poteri coercitivi e uso della forza. Il primo report si basa sulla ricostruzione critica del quadro giuridico e della letteratura scientifica rilevanti in materia, successivamente confluito, in una versione sviluppata e ampliata, nella monografia *Il potere coercitivo. Polizie, diritti e democrazia in Italia*, edita da Carocci editore¹. Questa prima fase di ricerca ha consentito di mettere in luce sia i limiti strutturali e le criticità del sistema di controllo sulle forze dell'ordine italiane, sia i meccanismi deputati a controllarne l'esercizio e a valutare i casi di "cattiva condotta" degli agenti, intesa come l'uso eccessivo o illecito della forza. Il secondo report si fonda sull'analisi del materiale empirico raccolto attraverso un campione di interviste realizzate a operatori di polizia e stakeholder esterni. La ricerca empirica ha permesso di evidenziare le narrazioni e i paradigmi concettuali nel discorso degli operatori di polizia, nonché le criticità più sentite all'interno dei corpi, in tema di uso della forza, responsabilità e rischi professionali.

Dalla combinazione tra ricerca teorica, normativa ed empirica emergono quattro nodi di policy fondamentali in tema di accountability delle forze di polizia italiane.

In primo luogo, l'organizzazione del sistema di amministrazione di pubblica sicurezza è caratterizzata da un'eccessiva commistione tra politica e amministrazione che espone l'azione di polizia al rischio di condizionamento politico. In secondo luogo, la regolazione normativa dei poteri di polizia presenta forti criticità di compatibilità con i parametri costituzionali e sovranazionali in materia: in particolare, rispetto ai poteri di prevenzione e all'uso della forza. In terzo luogo, i regimi di responsabilizzazione degli operatori di polizia, incentrati quasi esclusivamente sull'accertamento giudiziario delle responsabilità in sede penale, presentano gravi limiti di effettività. Infine, i meccanismi di accountability delle istituzioni di polizia presentano gravi lacune: da un lato, la mancanza di un organismo indipendente di supervisione dell'attività di polizia; dall'altro, la carenza di meccanismi di registrazione degli eventi critici che coinvolgono l'uso della forza e dei casi di cattiva condotta di polizia.

Nota metodologica

Questo *brief* traduce in formato di *policy* i risultati di una ricerca sviluppata in due fasi. Una prima dedicata alla ricostruzione del quadro normativo, della giurisprudenza e della letteratura scientifica, prevalentemente giuridica e di taglio professionale, in tema di regolazione dei poteri coercitivi di polizia e di responsabilizzazione istituzionale e individuale delle forze dell'ordine italiane. Una seconda fase, invece, dedicata all'analisi qualitativa del materiale empirico raccolto attraverso 56 interviste con personale delle forze di polizia e stakeholder esterni. Il campione empirico è composto da: 28 appartenenti alla Polizia di Stato, 11 all'Arma dei Carabinieri, 5 alla Guardia di Finanza, e 12 stakeholder esterni, ovvero figure professionalmente competenti in materia di uso della forza e responsabilità delle forze di polizia: avvocati, giornalisti, magistrati e componenti di organismi internazionali di tutela dei diritti umani. Tra gli operatori di polizia, 12 ricoprivano il ruolo di direttori di istituzione di formazione della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri.

¹ Campesi G., Caprioglio C. (2026). *Il potere coercitivo. Polizie, diritti e democrazia in Italia*, Carocci editore, Roma.

Messaggi chiave

- Senza una chiara separazione tra organi politici e organi tecnici, l'azione di polizia resta esposta al rischio di condizionamento politico. Il persistere del principio gerarchico come cardine del funzionamento dei corpi costituisce un ostacolo a un'effettiva democratizzazione delle forze di polizia e, di conseguenza, all'implementazione di meccanismi di responsabilizzazione efficaci.
- In assenza di una regolazione normativa dei poteri di polizia coerente con il quadro costituzionale e con gli standard sovranazionali, l'azione coercitiva continuerà a presentare il rischio di violazioni dei diritti fondamentali. L'abrogazione delle misure di prevenzione personali e una puntuale regolazione delle condizioni di legalità e delle modalità operative per l'uso legittimo della forza sono esigenze ineludibili per ricondurre l'azione delle forze di polizia al perimetro costituzionale.
- I regimi di responsabilizzazione individuale degli operatori di polizia presentano limiti e criticità che ne riducono l'efficacia nel prevenire e reprimere la cattiva condotta. È urgente l'adozione di riforme puntuali che ridefiniscano aspetti nodali dei regimi di responsabilità penale e disciplinare degli operatori.
- L'istituzione di un organismo indipendente di supervisione dell'attività di polizia e di sistemi di registrazione degli eventi critici legati all'uso della forza, nonché di raccolta e analisi dei dati sulla cattiva condotta, costituiscono misure necessarie per implementare l'accountability delle istituzioni e favorire riforme volte a rafforzare la tutela dei diritti individuali.

1. Ripensare il “governo” della polizia

Sintesi dei risultati di ricerca

- Il sistema dell'amministrazione di pubblica sicurezza italiano è inadeguato a bilanciare le due diverse esigenze di indipendenza da condizionamenti politici e di legittimazione democratica dell'operato delle forze di polizia.
- Il controllo e la direzione delle polizie italiane sono eccessivamente centralizzati e attribuiti a organi fortemente vincolati al potere esecutivo.
- Le due figure chiave dell'amministrazione di pubblica sicurezza, il Ministro dell'Interno e il prefetto, occupano una posizione preminente nel sistema e mantengono poteri di ordinanza e di annullamento degli atti adottati da altre autorità di pubblica sicurezza, inconciliabili con una netta separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa.
- Il rafforzamento del ruolo dei prefetti ha accentuato i vincoli di dipendenza delle forze di polizia da un organo di carattere politico. L'attribuzione di poteri di polizia ai sindaci ha assegnato la possibilità di incidere sul godimento sui diritti e le libertà individuali a un organo a elezione diretta.
- Il principio gerarchico informa sia i rapporti tra organi di direzione politica e organi di carattere amministrativo, sia l'organizzazione e il funzionamento interno dei corpi di polizia. L'apertura a forme di democrazia interna è ancora insufficiente, in particolare, per le forze di polizia a ordinamento militare.

Implicazioni

- La struttura organizzativa dell'amministrazione di pubblica sicurezza espone le forze di polizia italiane a forme di condizionamento politico. L'azione di polizia rischia di essere orientata al perseguimento di obiettivi e interessi parziali, in contrasto con i principi costituzionali che regolano l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione.
- Il rischio di condizionamento è enfatizzato dal vincolo politico che lega le due figure chiave dell'amministrazione della pubblica sicurezza: il Ministro dell'interno e il prefetto. La posizione di "dominio" attribuita a due figure di natura politica rischia di compromettere l'indipendenza tecnico-operativa delle forze di polizia.
- Ministro dell'interno e prefetto sono dotati di ampi poteri di ordinanza, capaci di incidere direttamente sui diritti e le libertà fondamentali individuali, nonché di annullamento degli atti adottati da altre autorità di pubblica sicurezza.
- L'attribuzione di poteri di polizia ai sindaci enfatizza il rapporto diretto tra polizia e politica a livello locale.
- L'insieme di tali poteri è difficilmente conciliabile con il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa nell'ambito della pubblica sicurezza.

Raccomandazioni di policy

- Ripensare il "governo" della polizia nell'ottica di un maggior bilanciamento tra esigenze di indipendenza e imparzialità e legittimazione democratica delle forze dell'ordine. Ridimensionare il ruolo degli organi più propriamente politici e la loro capacità di incidere sull'esercizio dei poteri di polizia, attraverso una maggior distribuzione orizzontale del potere di direzione e coordinamento delle forze dell'ordine.
- Sul piano dell'organizzazione dell'amministrazione di sicurezza, è necessario separare definitivamente l'indirizzo politico dall'ambito delle competenze tecnico-operative. I poteri di ordinanza e di annullamento riconosciuti al Ministro dell'interno e ai prefetti costituiscono un anacronismo istituzionale che deve essere superato.
- Sul piano dell'organizzazione e del funzionamento interno delle forze di polizia, è necessario implementare il processo di democratizzazione e smilitarizzazione dei corpi, allentando i vincoli gerarchici e riducendo la discrezionalità dei superiori gerarchici nella gestione dei meccanismi di controllo della condotta del personale, quali il sistema disciplinare e i processi di valutazione delle carriere.

2. Ricondurre i poteri di polizia all'interno del quadro costituzionale

Sintesi dei risultati di ricerca

- Il modello di regolazione dei poteri di polizia è tuttora ancorato a un paradigma pre-costituzionale di governo dell'ordine e della sicurezza pubblica, come dimostra la funzione di prevenzione e difesa sociale attribuita alla polizia di sicurezza. Le misure di prevenzione personali, il cui ricorso è oggi sistematico, sono difficilmente riconducibili all'interno del perimetro costituzionale, che non ammette limitazioni delle libertà individuali basate su mere condizioni soggettive di pericolosità.

- La regolazione dell'uso della forza non è conforme al quadro costituzionale e agli standard sovranazionali. Essa è tuttora affidata in via sostanzialmente esclusiva alle scriminanti generali di diritto penale. I parametri per l'uso legittimo della forza sono eccessivamente ampi rispetto agli standard internazionali.
- Se il ricorso alle armi da fuoco costituisce oggi una fattispecie operativa rara nell'esperienza professionale degli operatori, è importante sottolineare come la vaghezza del quadro giuridico riguardi anche gli altri strumenti di coazione fisica. Gli scenari operativi in cui è più frequente il ricorso alla coazione – e in cui si verificano di norma gli eventi critici nell'uso della forza – riguardano l'interazione con soggetti che non rappresentano un pericolo immediato per operatori o terzi: l'ordine pubblico; i fermi e gli arresti; gli inseguimenti; la gestione di soggetti non collaborativi.
- Il sistema italiano è privo di una disciplina organica extra-penale che integri le disposizioni codicistiche sull'uso della forza. Le tecniche operative non sono codificate in un corpus unitario ma affidate a un mosaico disorganico di strumenti di dubbia natura giuridica. Esse sono in larga parte contenute nei materiali didattici interni ai corpi di polizia, il cui valore vincolante risulta incerto agli stessi operatori. Tali materiali sono inoltre inaccessibili, cosa che impedisce lo scrutinio pubblico sulle tecniche operative insegnate agli operatori.
- La vaghezza e la confusione del quadro giuridico sull'uso della forza è sentita anche dagli operatori di polizia che la considerano un fattore di rischio professionale. Nonostante un diffuso scetticismo rispetto alla possibilità di regolare nel dettaglio l'uso della forza, è frequente la richiesta di regole di ingaggio più puntuali, per esempio, attraverso la previsione di automatismi operativi che giustifichino l'azione coattiva al verificarsi di condizioni determinate. Nella direzione di un'estensione dei margini di legalità dell'azione coercitiva va, inoltre, la critica al principio di proporzionalità, percepito dagli agenti come fonte di svantaggio tattico.

Implicazioni

- Le misure di prevenzione producono il rischio di un eccesso di discrezionalità della polizia nell'adozione di provvedimenti che incidono sul godimento di diritti e libertà fondamentali in assenza di indizi di reato. Il controllo giurisdizionale successivo non risulta adeguato a offrire una tutela effettiva, specie nei casi in cui tali misure colpiscano soggetti appartenenti a categorie marginalizzate e con minore potere sociale.
- Il quadro giuridico attuale offre margini ampi di legittimazione dell'uso della forza e un'eccessiva discrezionalità operativa agli agenti. La vaghezza del quadro normativo e l'assenza di fonti extra-penali favoriscono il ricorso alla coazione e l'adozione di regole di ingaggio di tipo paramilitare, non in linea con il quadro costituzionale e gli standard sovranazionali.
- La scarsa regolazione dei parametri di legalità nell'uso della forza e l'ampia discrezionalità attribuita alla polizia rendono il controllo giurisdizionale debole e circoscritto alla verifica della legittimazione ad agire, piuttosto che alle modalità concrete dell'azione di polizia. Il controllo giudiziario risulta, pertanto, scarsamente effettivo e di per sé inidoneo a tutelare i diritti fondamentali dei soggetti coinvolti. L'assenza di un'efficace regolazione preventiva dell'uso della forza rende l'affidamento esclusivo al controllo giurisdizionale ex post non conforme agli standard dello Stato di diritto.

Raccomandazioni di policy

- È necessario procedere all'abrogazione delle misure di prevenzione personali, ancorando i poteri coercitivi di polizia esclusivamente a fattispecie di natura penale o alla presenza di indizi di reato, quale soglia minima per l'intervento coattivo.
- Adeguare il sistema di regolazione dell'uso della forza agli standard costituzionali e sovranazionali in materia per garantire la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti, integrando il controllo giudiziario con una regolazione più puntuale che circoscriva la discrezionalità nell'esercizio poteri coercitivi di polizia.
- Riformare le disposizioni di rango primario in materia di uso della forza. Rafforzare l'applicazione dei principi di necessità, proporzionalità e graduazione nella scelta del mezzo coattivo. Regolare i "modi" di esercizio del potere coercitivo, in particolare nei casi in cui esso costituisce la tecnica di realizzazione di uno specifico atto di polizia (es. fermo, arresto).
- Introdurre protocolli operativi e regole di ingaggio coerenti con gli standard internazionali. Tali strumenti devono prevedere: le modalità e alle procedure operative per l'uso della forza nei contesti operativi sensibili; obblighi di desistenza controllata; tecniche di mediazione che includano il coinvolgimento di figure professionali diverse (es. personale medico); vincoli di pubblicità che consentano lo scrutinio pubblico da parte della società civile.

3. Ripensare i meccanismi di responsabilizzazione degli operatori di polizia

Sintesi dei risultati di ricerca

- Il contrasto e la prevenzione della cattiva condotta da parte degli agenti di polizia sono affidati in via sostanzialmente esclusiva al diritto penale e all'accertamento delle responsabilità in sede giudiziaria. Si tratta di un approccio tipicamente reattivo che segue il fatto illecito per accertare le eventuali responsabilità individuali. Nonostante l'introduzione del reato di tortura, che ha colmato una grave lacuna dell'apparato penalistico di contrasto alla cattiva condotta di polizia, lo strumento penale presenta tuttora criticità che ne indeboliscono la forza dissuasiva.
- L'emersione dei casi di cattiva condotta è anzitutto ostacolata dall'assenza di meccanismi che consentano di presentare denuncia a un'autorità diversa dall'apparato repressivo statale, e di tutele specifiche per i denunciati.
- La mancanza di sistemi di identificazione univoca degli agenti che operano a volto coperto (codici identificativi), di una regolazione delle *body worn cameras* conforme agli standard internazionali e di obblighi chiari in materia di documentazione e monitoraggio degli eventi critici nell'uso della forza accresce il rischio che i resoconti dei fatti sia incompleto o inaccurato, limitando la capacità del giudice penale di accertare la dinamica dei fatti e le eventuali responsabilità individuali.
- L'assenza di un corpo autonomo di polizia giudiziaria e la commistione strutturale tra le funzioni generali di sicurezza pubblica e quelle di polizia giudiziaria rischiano di compromettere l'indipendenza delle attività investigative. Nei casi di cattiva condotta, il frequente coinvolgimento nelle indagini di agenti appartenenti allo stesso corpo o al medesimo ufficio degli indagati costituisce un ostacolo all'imparzialità delle investigazioni.
- Lo strumento penale presenta numerosi limiti che ne indeboliscono la forza dissuasiva: la durata dei procedimenti giudiziari e il regime ordinario di estinzione della punibilità; la procedibilità a iniziativa di parte di alcuni reati, rinforzata dalla c.d. riforma Cartabia; il bilanciamento tra circostanze aggravanti e attenuanti, che può svuotare la portata afflittiva

di un'eventuale condanna. A ciò, si aggiunge la recente introduzione del c.d. "scudo penale", ovvero di una scansione temporale delle indagini particolarmente favorevole al soggetto a cui il fatto è attribuito in caso di apparente sussistenza di una causa di giustificazione.

- Il regime di responsabilità disciplinare appare anch'esso inadeguato. La natura prettamente interna non garantisce la partecipazione al procedimento di soggetti terzi né nella fase di avvio dell'indagine interna, né durante quelle successive di accertamento dei fatti e delle responsabilità. La carenza di tassatività delle infrazioni disciplinari, di specializzazione e terzietà dell'organo disciplinare e di una rappresentanza professionale per gli operatori sottoposti a procedimenti costituiscono, inoltre, gravi criticità che rendono il regime di responsabilità disciplinare difficilmente compatibile con i principi di un ordinamento interno di una polizia civile e democratica.

Implicazioni

- La devoluzione in via sostanzialmente esclusiva al sistema penale della prevenzione e repressione della cattiva condotta degli agenti di polizia alimenta un rischio di impunità degli operatori o quantomeno di una scarsa efficacia deterrente della sanzione penale.
- Il rischio di impunità è particolarmente elevato rispetto all'ampia gamma di condotte che, per la loro modesta gravità o l'assenza di prove e testimoni, difficilmente sono oggetto di denuncia. L'importanza di contrastare la molteplicità di violazioni "routinarie" della polizia non va sottovalutata: la cattiva condotta di polizia costituisce, infatti, un *continuum* che va dal piccolo abuso fino ai casi più gravi. Il diritto penale non è uno strumento adeguato a prevenire e sanzionare tali condotte e rompere il *continuum* della cattiva condotta di polizia.
- L'inefficacia del sistema di prevenzione e repressione della cattiva condotta di polizia non si limita a incidere sulla capacità di risposta istituzionale, ma produce un effetto strutturalmente dissuasivo rispetto alla presentazione di denunce. La percezione dell'inefficacia del diritto penale consolida nelle vittime e, più in generale, nell'opinione pubblica, la convinzione che far emergere episodi di abuso o di uso illegittimo della forza sia sostanzialmente inutile. Tale dinamica risulta particolarmente accentuata nei casi più difficili da accertare o meno idonei a suscitare allarme sociale, che tendono così a rimanere invisibili.

Raccomandazioni di policy

- Introdurre meccanismi per favorire l'emersione dei casi di cattiva condotta e l'attivazione dell'azione penale, consentendo per esempio di presentare denuncia a un'autorità diversa dalla polizia stessa. Introdurre tutele specifiche per i denunciati, sul modello di quelle previste per i *whistleblower* nella pubblica amministrazione.
- Introdurre un sistema di identificazione univoca degli agenti che operano a volto coperto (codici identificativi) e nei luoghi di detenzione. Riformare la normativa in materia di *body worn cameras*, sottraendo il controllo sullo strumento all'operatore che lo indossa per prevenire condotte devianti e utilizzi impropri.
- Garantire l'indipendenza e la correttezza delle indagini, attraverso l'introduzione di apposite disposizioni che sottraggano l'indagine all'ufficio e, laddove possibile, al corpo di polizia a cui appartiene l'agente indagato, sul modello di quanto avviene per le indagini sui magistrati (art. 11 c.p.p.).

- Con la stessa finalità, una riforma più radicale è rappresentata dall'istituzione di un'autorità specializzata e autonoma, competente a investigare sui reati commessi dal personale di polizia. O ancora, una diversa strada può essere la creazione all'interno delle procure di nuclei investigativi specializzati sui reati delle forze di polizia.
- Rinforzare lo strumento penale nella prevenzione e repressione della cattiva condotta di polizia attraverso correttivi alle criticità che ne limitano l'efficacia. Riformare il regime di estinzione della punibilità per i reati propri degli operatori di polizia sanzionati con soglie edittali modeste che agevolano l'intervento della prescrizione; escludere la procedibilità a iniziativa di parte per i reati commessi dagli agenti di polizia; abrogare il regime speciale previsto per le indagini nel caso di apparente sussistenza di una causa di giustificazione; correggere il meccanismo del bilanciamento tra circostanze aggravanti e attenuanti per evitare lo svuotamento della portata afflittiva di un'eventuale condanna.
- Riformare il sistema disciplinare delle forze di polizia. Per assicurare una maggior efficacia nella prevenzione e repressione della cattiva condotta: istituire un meccanismo che consenta la presentazione di reclami da parte di terzi, come accade in altri ordinamenti democratici; ammettere la partecipazione di terzi in qualità di parti lese o testimoni al procedimento disciplinare. Per adeguare il sistema disciplinare ai principi di un ordinamento di polizia civile e democratica: definire con maggior tassatività le infrazioni disciplinari; garantire terzietà e competenza tecnica dell'organo disciplinare; assicurare una tutela legale professionale agli operatori sottoposti a procedimento disciplinare.

4. Implementare l'accountability delle istituzioni di polizia

Sintesi dei risultati di ricerca

- Il sistema italiano è privo di un organismo indipendente dotato di poteri di monitoraggio sull'operato della polizia, sul modello dell'*ombudsman* o delle commissioni per i diritti umani esistenti in tutti i Paesi democratici. L'organismo potrebbe contribuire significativamente a rafforzare l'*accountability* delle forze di polizia e la tutela dei diritti fondamentali degli individui. Attraverso l'attività di monitoraggio, esso potrebbe raccogliere dati e produrre report pubblici sulla cattiva condotta di polizia, offrendo un quadro d'insieme autorevole del fenomeno, oggi del tutto assente in Italia. L'organismo potrebbe inoltre instaurare un'interlocuzione stabile con gli organi di direzione politica e con i vertici delle forze dell'ordine, contribuendo a promuovere un dibattito istituzionale sulle riforme da adottare. La competenza sui reclami individuali potrebbe facilitare l'accesso alla giustizia per quelle categorie di persone dotate di minor potere sociale, che non dispongono delle risorse economiche o sociali necessarie per instaurare un contenzioso contro l'autorità amministrativa, né hanno spesso un reale interesse a esporsi denunciando gli abusi subiti.
- In Italia manca un sistema strutturato di registrazione degli eventi critici relativi all'uso della forza da parte delle polizie. L'uso della forza è documentato esclusivamente attraverso le relazioni di servizio e le eventuali annotazioni di polizia giudiziaria. Le informazioni contenute nelle relazioni di servizio non sono oggetto né di sistematizzazione né di analisi a livello centrale. Restano, inoltre, esclusi da qualsiasi forma di registrazione i casi di uso della forza che non sfociano in un fermo o in un arresto, o che non danno luogo a un'annotazione di polizia giudiziaria. Fa eccezione l'impiego del Taser, per il quale risulta previsto un obbligo di registrazione di ciascun utilizzo funzionale al monitoraggio della sperimentazione in corso.

- Il sistema italiano è del tutto privo di infrastrutture conoscitive (dataset sistematici e interoperabili) che offrano la possibilità di conoscere i dati relativi ai casi di cattiva condotta di polizia e ai percorsi di responsabilità degli operatori. I dati sui procedimenti e i provvedimenti disciplinari adottati dai corpi non sono disponibili, mentre l'accesso a quelli relativi ai procedimenti giudiziari che coinvolgono gli appartenenti alle forze dell'ordine è caratterizzato da una fortissima opacità. Tali procedimenti sono dispersi in più ampie raccolte di dati e per questo difficilmente accessibili. Si tratta di una grave carenza di trasparenza che incide sul complessivo livello di *accountability* della amministrazione di pubblica sicurezza.

Implicazioni

- La delega al solo giudice penale del compito di prevenire e reprimere la cattiva condotta del personale di polizia comporta il rischio di isolare le condotte illecite dal contesto istituzionale in cui esse prendono forma. Un approccio meramente reattivo e sanzionatorio tende a rappresentare gli eventi critici come il frutto di errori o deviazioni dei singoli agenti, anziché come l'esito di fattori organizzativi. Le scelte di politica del diritto e la catena di decisioni operative che favoriscono tali condotte non trovano spazio nei procedimenti penali, centrati evidentemente sulla responsabilità individuale. Un simile approccio impedisce di cogliere i pattern ricorrenti e individuare le responsabilità apicali.
- La delega al sistema giudiziario rischia di escludere dalla tutela i soggetti appartenenti a categorie marginalizzate e con minor potere sociale, strutturalmente più esposti alla cattiva condotta di polizia e tendenzialmente esclusi dall'accesso alla giustizia.
- La mancanza di meccanismi di registrazione sistematica dei casi critici in cui gli operatori ricorrono alla forza è di per sé indice di una scarsa attenzione e sensibilità istituzionale al tema. Essa ostacola, da un lato, l'individuazione di pattern critici o problemi all'interno di specifici reparti o uffici, e l'adozione di misure correttive. Dall'altro, essa preclude un'analisi strutturata dei pattern ricorrenti che caratterizzano le modalità operative degli operatori, impedendo l'elaborazione di politiche volte a minimizzare il ricorso alla coazione.
- La mancanza di trasparenza dovuta all'assenza di sistemi di raccolta dati e di database accessibili al pubblico costituisce un vulnus dell'intero regime di *accountability* dell'amministrazione di pubblica sicurezza. Tale carenza costituisce un evidente ostacolo alla ricerca accademica, all'indagine da parte della stampa e delle organizzazioni della società civile. La mancanza di trasparenza rischia di aumentare, da un lato, la diffidenza dell'opinione pubblica verso le forze di polizia. Dall'altro, essa è di per sé un fattore che rafforza la chiusura dei corpi, alimentando una cultura interna tollerante rispetto a condotte illecite o devianti e, più in generale, la deresponsabilizzazione delle forze di polizia.

Raccomandazioni

- Istituire un organismo indipendente incaricato di supervisionare l'operato delle forze di polizia, dotato di poteri di monitoraggio, reportistica e di gestione dei reclami presentati da terzi. L'organismo deve essere dotato di garanzie di indipendenza, risorse economiche e di personale adeguate e prerogative coerenti con il ruolo rivestito. Nel contesto europeo, esistono diverse esperienze istituzionali cui ispirarsi; a livello interno, il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale offre un modello conforme agli standard internazionali sui diritti umani.

- Istituire un sistema di registrazione degli eventi critici che coinvolgono l'uso della forza e, più in generale, dei casi in cui gli operatori ricorrono alla coazione in servizio, che integri il livello centrale (ministeriale) con quello locale dei singoli uffici di polizia.
- Istituire un sistema di raccolta dati in materia di procedimenti penali e disciplinari, accessibile al pubblico, che contenga le informazioni relative al tipo di infrazione, l'esito del procedimento e la sanzione eventualmente irrogata.

RIPENSARE L'ACCOUNTABILITY DELLE FORZE DI POLIZIA ITALIANE

Quattro nodi da sciogliere

Nodo 1

Il governo della polizia

Commistione politica-amministrazione

Centralità degli organi con maggiori connotazioni politiche

Principio gerarchico come canone organizzativo prevalente

Raccomandazioni

Ridistribuire orizzontalmente il potere di direzione delle forze dell'ordine, riducendo il ruolo degli organi politici e bilanciando indipendenza e legittimazione democratica.

Separare indirizzo politico e competenze tecnico-operative: superare i poteri di ordinanza e annullamento del Ministro dell'interno e dei prefetti.

Democratizzare e smilitarizzare i corpi: allentare i vincoli gerarchici, ridurre la discrezionalità dei superiori nel controllo disciplinare e nella gestione delle carriere.

Nodo 2

La regolazione dei poteri di polizia

Quadro regolativo ancorato a un paradigma pre-costituzionale

Assenza organica disciplina extrapenale sui modi dell'uso della forza

Protocolli operativi interni opachi e inaccessibili al pubblico

Raccomandazioni

Abrogare le misure di prevenzione personale, ancorando l'intervento coattivo alla presenza di indizi di reato.

Riformare le disposizioni primarie sull'uso della forza: rafforzare i principi di necessità, proporzionalità e graduazione; regolare i modi di esercizio della coercizione nei principali contesti operativi.

Introdurre protocolli operativi conformi agli standard internazionali: procedure per i contesti sensibili, obblighi di desistenza controllata, tecniche di mediazione, vincoli di pubblicità.

Nodo 3

Responsabilizzazione del personale

Delega esclusiva al diritto penale

Limiti strutturali dello strumento penale

Inadeguatezza del sistema disciplinare a rispondere ai casi di cattiva condotta

Raccomandazioni

Favorire l'emersione della cattiva condotta: canali di denuncia alternativi, tutele per i denunciatori, identificazione univoca degli agenti, riforma delle body worn cameras.

Rafforzare indipendenza delle indagini: sottrazione dell'indagine al corpo di appartenenza dell'indagato; in prospettiva, istituzione di un'autorità investigativa autonoma o di nuclei specializzati nelle procure.

Rafforzare gli strumenti di responsabilità esistenti: correttivi al regime penale (prescrizione, procedibilità, scudo, bilanciamento circostanze); riforma del sistema disciplinare nel senso della sua apertura e indipendenza da linea di comando.

Nodo 4
Accountability istituzionale

Assenza di un organismo indipendente di monitoraggio

Assenza di un sistema di registrazione degli eventi di di uso della forza

Assenza di dati su procedimenti penali e disciplinari a carico di personale di polizia

Raccomandazioni

Istituire un organismo indipendente di supervisione, dotato di poteri di monitoraggio, reportistica e gestione dei reclami.

Istituire un sistema di registrazione degli eventi critici che coinvolgono l'uso della forza, integrato tra livello centrale e uffici locali.

Istituire un sistema pubblico di raccolta dati sui procedimenti penali e disciplinari, con informazioni su infrazioni, esiti e sanzioni.