

**Italiadomani**  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA



# La responsabilizzazione della polizia in Italia

## Report di ricerca n. 2

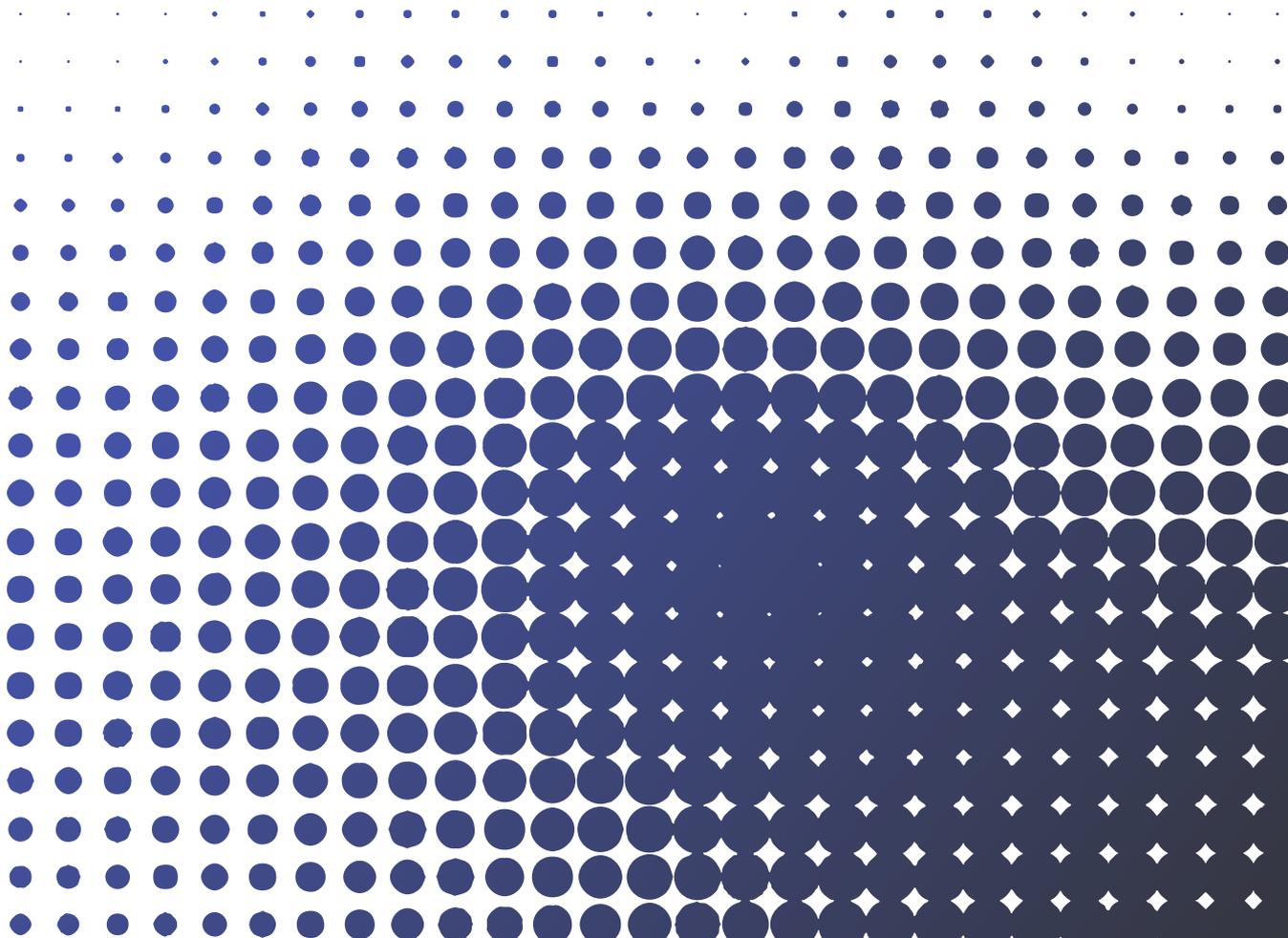
Gennaio 2025

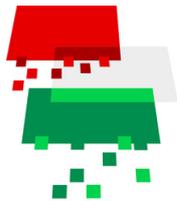
Giuseppe Campesi  
Carlo Caprioglio

**Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca**



**Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU**





UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO

Italiadomani  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA



Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Università degli Studi di Bari  
Bari 2025  
ISBN: 978-88-6629-096-4

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

1. INTRODUZIONE .....	2
2. CONTROLLO POLITICO-AMMINISTRATIVO SULLE FORZE DI POLIZIA .....	6
2.1. L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA DI POLIZIA ITALIANO .....	7
2.2. IL CONTROLLO POLITICO .....	15
2.3. L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA .....	21
2.3.1. Smilitarizzazione e democratizzazione interna .....	24
2.3.2. Governance di polizia.....	27
2.4. VERSO UN MODELLO DI CONTROLLO COMUNITARIO? .....	30
2.5. CONCLUSIONI .....	36
3. LA RESPONSABILITÀ DEL PERSONALE DI POLIZIA .....	39
3.1. LA RESPONSABILITÀ PENALE .....	41
3.1.1. Lo statuto penale dell'operatore di polizia .....	41
3.1.2. Abuso dei poteri limitativi della libertà personale .....	45
3.1.3. Tortura .....	47
3.1.4. Esecuzione di ordini criminosi.....	52
3.1.5. Uso eccessivo della forza .....	53
3.2. RESPONSABILITÀ CIVILE E CONTABILE .....	61
3.3. IL CONTROLLO DISCIPLINARE .....	67
3.4. CONCLUSIONI .....	76

## 1. Introduzione

La polizia è uno dei principali servizi pubblici erogati dallo Stato. Essa ha il compito di garantire la pace e l'ordine interno, concetti che in uno Stato di diritto coincidono in genere con l'idea della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui. Al fine di assolvere tale importante funzione, la polizia è dotata di poteri e prerogative che non sono attribuite a nessun'altra istituzione pubblica. Essa ha infatti il potere di pretendere dai cittadini che diano contezza di sé, di invadere la sfera privata, di limitare le libertà di movimento, di associazione o di espressione del pensiero, di comprimere la libertà personale, di esercitare la forza nei confronti di chi si oppone o resiste ai suoi ordini. Ciò crea un paradosso, vale a dire che proprio l'istituzione che è ufficialmente deputata alla protezione delle libertà fondamentali diviene la principale minaccia a queste stesse libertà. La polizia è al contempo una fonte di insicurezza dei diritti oltre che di tutela degli stessi, per questo il controllo sull'attività delle forze di polizia è un elemento centrale dello Stato di diritto, se non uno dei principali indicatori della qualità democratica delle istituzioni politiche e civili di un paese<sup>1</sup>. È al nesso tra polizia, democrazia e diritti che è dedicato il presente report di ricerca, in cui analizzeremo quali i pregi e i limiti dei meccanismi di *accountability*, o responsabilizzazione, delle forze di polizia italiane.

Il termine *accountability*, che qui proponiamo di tradurre riferendoci al concetto di responsabilizzazione, o responsabilità, è in realtà molto ampio ed ha almeno due significati principali<sup>2</sup>. Un primo significato del concetto di *accountability* può riferirsi infatti all'idea di esercitare qualche forma di controllo sull'esercizio delle prerogative attribuite ad un determinato agente esecutivo. In riferimento all'attività di polizia, l'idea

---

<sup>1</sup> Jones T., Newburn T., Smith D. J. (1996), "Policing and the Idea of Democracy", *British Journal of Criminology*, 36(2), p. 187.

<sup>2</sup> Goldring J., Wettenhall R. (1980), "Three perspectives on the responsibility of statutory authorities", in *Politics*, 15(2), pp. 136-150.

di *accountability* tende spesso a confondersi con l'idea di controllo democratico<sup>3</sup>, alludendo a quel complesso di meccanismi che cercano di orientare e indirizzare il comportamento delle forze di polizia, limitandone la discrezionalità e vincolandole al rispetto degli indirizzi politici<sup>4</sup>. In una democrazia è legittimo aspettarsi che l'azione delle forze di polizia sia controllata democraticamente, nel senso di essere orientata dalle linee di indirizzo definite democraticamente e vincolata al rispetto di una serie di norme e principi che ne circoscrivono i margini di azione. Il punto è che l'attività di indirizzo politico rischia sempre di piegare l'azione di polizia ad interessi partigiani, ed è qui che viene in gioco il secondo significato del concetto di *accountability*, quello più vicino alla sua radice semantica. *Accountability* può infatti anche significare che un determinato agente esecutivo sia chiamato a rispondere dell'uso delle prerogative pubbliche che gli sono attribuite<sup>5</sup>. *Accountability* diviene qui sinonimo<sup>5</sup> di trasparenza, nel senso che le forze di polizia si aprono al giudizio esterno, danno conto di come utilizzano i poteri di cui sono depositarie. È in questo senso, forse, che il concetto di *accountability* si avvicina di più al significato del termine italiano di responsabilità. La polizia deve essere resa responsabile del suo operato, deve essere disponibile a rispondere sia politicamente che giuridicamente della sua azione e dei risultati che ottiene.

Naturalmente i meccanismi e i processi di responsabilizzazione delle forze di polizia sono molto diversi a seconda che essi siano diretti a controllare il funzionamento dell'organizzazione o il comportamento dei singoli agenti<sup>6</sup>. Il controllo delle forze di polizia in quanto organizzazioni attiene principalmente alla cornice costituzionale entro la quale il lavoro di polizia si svolge. Cornice che determina sia i poteri che sono legalmente attribuiti alle forze di polizia, che le forme di controllo politico e amministrativo attraverso le quali l'attività di polizia può essere orientata verso il conseguimento di determinati obiettivi e priorità politiche. Il controllo del

---

<sup>3</sup> Jones T. (2012), "The Accountability of Policing", in Newburn T. (ed.), *Handbook of Policing*, Routledge, Abingdon, p. 694.

<sup>4</sup> Rowe M. (2020), *Policing the Police. Challenges of Democracy and Accountability*, Policy Press, London, p. 100.

<sup>5</sup> Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 14.

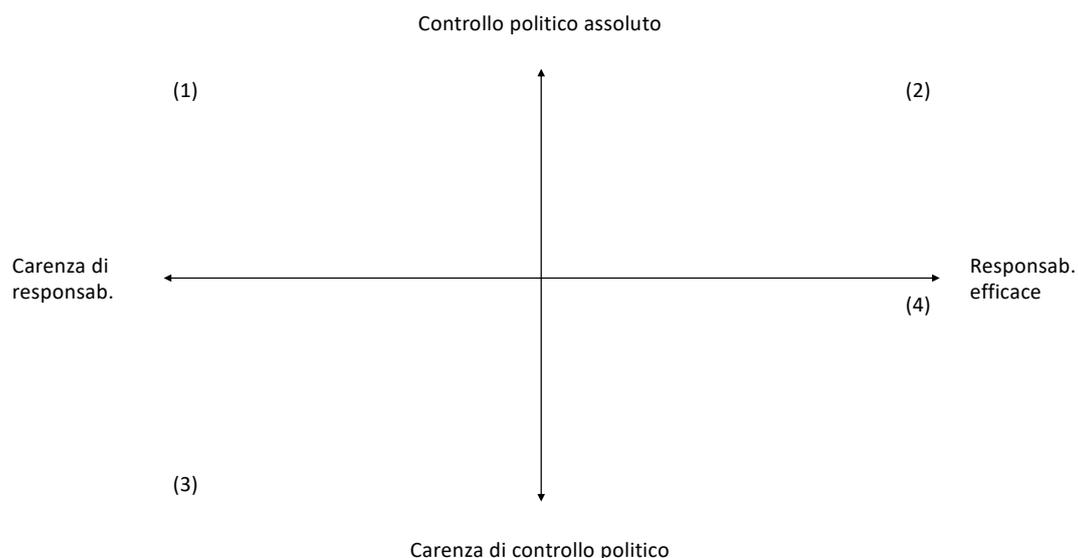
<sup>6</sup> Sulla distinzione tra *organizational* e *individual accountability* si possono vedere: Jones T. (2012), "The Accountability of Policing", cit.; Cheung J. (2005), "Police accountability", in *The Police Journal*, 78(2), pp. 3-36.

comportamento dei singoli agenti si svolge attraverso procedure distinte da quelle attraverso le quali viene garantito il controllo sull'organizzazione. Certo il contesto politico e istituzionale condiziona l'azione dei singoli agenti, orientandola in maniera decisiva, ma tali procedure sono piuttosto dirette a verificare il rispetto delle regole che disciplinano l'azione delle forze di polizia *ex post*, sanzionando eventualmente la cattiva condotta. Gli agenti di polizia possono infatti essere individualmente assoggettati a procedure disciplinari se violano gli ordini ricevuti, o a procedure giudiziarie se con il loro operato violano i diritti di terzi. In tale report di ricerca affronteremo entrambe le questioni, approfondendo tanto le forme di controllo politico amministrativo, che le specifiche forme di responsabilità cui è assoggettato il personale di polizia nell'ordinamento italiano.

Il diverso modo in cui il rapporto tra forme di controllo politico amministrativo e forme di responsabilizzazione dei singoli agenti di polizia è articolato produce diversi modelli ideali di polizia. Tali modelli potrebbero essere classificati secondo lo schema rappresentato nella figura riportata di seguito, che abbiamo rielaborato e riadattato a partire da una proposta di classificazione avanzata da Philip Stenning<sup>7</sup>. In tale classificazione, i modelli di polizia più problematici sono chiaramente quelli che potremmo collocare, rispettivamente, nelle posizioni (2) e (3) del nostro schema. Nel primo caso abbiamo infatti il modello di una polizia totalmente indirizzata e controllata politicamente, al punto che anche le forme di responsabilizzazione esistenti finiscono per essere orientate politicamente, funzionando prevalentemente come uno strumento per assicurarsi che la polizia agisca come un efficace strumento politico. Nel secondo caso, invece, la polizia è una forza totalmente svincolata da qualsiasi forma di controllo politico o forma di responsabilizzazione, finendo per trasformarsi essa stessa in una forza politica autonoma, quasi uno Stato nello Stato.

---

<sup>7</sup> Stenning P. (2011), "Governance of the police: independence, accountability and interference", *Flinders Law Journal*, 13 (2), pp. 241-265



Il modello di polizia che potremmo collocare nella posizione (1) è egualmente problematico, anche indipendentemente dal grado di controllo politico che il governo è in grado di esercitare sulle forze di polizia. Il rischio in questi casi è primariamente quello di una polizia inefficiente e corrotta, oltre che occasionalmente violenta. Chiaramente il modello di polizia che offre il miglior bilanciamento tra controllo politico e forme di responsabilizzazione è quella che potremmo collocare nella posizione (4), che corrisponde al modello ideale di polizia democratica. Tale polizia conserva un certo grado di indipendenza da forme dirette di controllo politico, pur rimanendo comunque assoggettata a forme di controllo democratico, ma alla relativa autonomia che le viene concessa corrispondono stingenti procedure amministrative e giudiziarie di responsabilizzazione, attraverso le quali la polizia è chiamata a rispondere di come ha esercitato i suoi poteri. Nell'analisi che segue, cercheremo di capire a quale dei modelli ideali di polizia qui delineati sia riconducibile il sistema di polizia italiano.

## 2. Controllo politico-amministrativo sulle forze di polizia

Per controllo politico-amministrativo delle forze di polizia si intende il potere di dirigere e supervisionare l'attività di polizia<sup>8</sup>. Comunemente si distingue tra due modelli di controllo delle forze di polizia: 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 politica, che può in alcuni casi spingersi fino ad includere forme di coinvolgimento "comunitario"<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>.

In questo capitolo descriveremo le forme di controllo politico-amministrativo delle forze di polizia italiane, muovendo in primo luogo da una descrizione della loro struttura organizzativa. Dopo questa analisi preliminare, ci concentreremo rispettivamente sulle forme del controllo politico e sui margini di autonomia amministrativa che sono concessi alle forze di polizia, concludendo con una descrizione delle più recenti evoluzioni nel senso di un'accentuazione del ruolo degli enti locali. Nelle conclusioni tratteremo il bilancio della nostra analisi, illustrando quelle che ci sembrano essere le principali

---

<sup>8</sup> Bayley D. (1979), "Police Function, Structure, and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies", *Crime and Justice*, 1, p. 130.

<sup>9</sup> Stone C. E., Ward H. (2000), "Democratic policing: A framework for action", *Policing and Society*, 10(1), pp. 11-45; Jones T. (2012), "The Accountability of Policing", in Newburn T. (ed.), *Handbook of Policing*, Routledge, Abingdon, pp. 693-724.

<sup>10</sup> Bayley, D. (1975) "The police and political developments in Europe", in Tilly C. (ed.), *The Formations of Nation States in Europe*, Princeton University Press, Princeton (NJ), p. 335; Bayley D. (1979), "Police Function, Structure, and Control in Western Europe and North America", cit., p. 131; Jones T., Newburn T., Smith D. J. (1996), "Policing and the Idea of Democracy", *British Journal of Criminology*, 36(2), p. 195.

criticità dell'attuale modello di controllo politico amministrativo delle forze di polizia italiane.

## 2.1. L'organizzazione del sistema di polizia italiano

Il sistema di polizia italiano è fortemente centralizzato e riflette i caratteri tipici dei sistemi c.d. "continentali" di polizia<sup>11</sup>, in cui la responsabilità di indirizzo politico-amministrativo in materia di pubblica sicurezza è affidata al Ministero dell'interno<sup>12</sup>. 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 dello Stato italiano che, pur avendo nel tempo perso la sua caratteristica di "motore dello Stato", conserva intatte le prerogative in materia di ordine e sicurezza pubblica<sup>13</sup>. Ai sensi dell'articolo 95(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<sup>14</sup>. Quest'ultimo è infatti definito dall'articolo 1 della legge n. 121/1981 «responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica», nonché «autorità nazionale di pubblica sicurezza». Il medesimo articolo di legge 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 n. 121/1981, la quale ha riformato l'assetto precedente dell'amministrazione della pubblica sicurezza in cui la

---

<sup>11</sup> Bayley, D. (1975) "The police and political developments in Europe", cit.; Mawby, R.I. (1992) "Comparative police systems: searching for a continental model", in Bottomley K. et al. (eds.), *Criminal Justice: Theory and Practice*. London: British Society of Criminology/ISTD, pp. 108-132; Mawby R.I. (2012) "Models of Policing", Newburn T. (ed.), *Handbook of Policing*, cit., pp. 17-46; Brodeur J.P (2007), "Policing in continental Europe", In Green J.R. (ed.), *The Encyclopedia of Police Science*, Routledge, Abingdon, pp. 257-263.

<sup>12</sup> Art. 14, Dlgs n. 300/1999.

<sup>13</sup> Pedrini F. (2017) "La responsabilità 'apicale' in materia di pubblica sicurezza tra politica, amministrazione e coordinamento", in Giupponi T. (a cura di), *L'Amministrazione di Pubblica Sicurezza e le sue responsabilità*, Bononia University Press, Bologna, p. 39.

<sup>14</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, Il Mulino, Bologna, p. 97.

normativa identificava solo autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza. La competenza del Ministro in materia derivava infatti dall'organizzazione delle strutture periferiche, organizzate gerarchicamente attorno al ruolo dei Prefetti, che a loro volta facevano capo al Ministero degli interni<sup>15</sup>. 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. La riforma contribuisce a chiarire i profili di responsabilità del Ministro anche in conformità dell'articolo 95(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<sup>16</sup>.

La riforma del 1981 lascia ferme le competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica del Consiglio dei ministri previste dalle leggi vigenti<sup>17</sup>, 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 Consiglio<sup>18</sup>. 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 nazionale<sup>19</sup>. 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 di pubblica sicurezza, che provvede secondo le «direttive» e gli

---

<sup>15</sup> Chiappetti A. (1987), "Polizia (dir. Pubblico)", in *Enciclopedia del diritto*, vol. 34, Giuffrè, Milano, pp. 120-158

<sup>16</sup> Pedrini F. (2017) "La responsabilità 'apicale' in materia di pubblica sicurezza", cit., p. 43.

<sup>17</sup> Art. 1, legge n. 121/1981.

<sup>18</sup> Art. 2, legge n. 400/1988. 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 «di servizi di sicurezza e di segreto di stato» (art. 5(2)(g), legge n. 400/1988).

<sup>19</sup> Art. 113, legge n. 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, decreto-legge n. 345/1991); alla Relazione sui risultati raggiunti in materia di immigrazione e controllo alle frontiere (ex art. 3, Dlgs n. 286/1998); alla Relazione sui dati relativi alle iniziative in tema di sicurezza dei cittadini (art. 17(5), legge n. 128/2001).

«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'interno<sup>20</sup>. 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 giudiziaria»<sup>21</sup>. A capo del Dipartimento di pubblica sicurezza è collocato un prefetto che assume il duplice ruolo di Capo della polizia e di Direttore generale di pubblica sicurezza<sup>22</sup>. Pur non essendo definite in maniera esplicita, le attribuzioni del Capo della polizia si desumono dalle funzioni attribuite al Dipartimento di pubblica sicurezza e dalla dialettica con le competenze del Ministro<sup>23</sup>, 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'interno<sup>24</sup> e resta a quest'ultimo subordinato gerarchicamente<sup>25</sup>.

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<sup>26</sup>. 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 n. 121/1981<sup>27</sup>. 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

---

<sup>20</sup> Art. 4, legge n. 121/1981.

<sup>21</sup> Art. 17, legge n. 121/1981.

<sup>22</sup> Art. 5, legge n. 121/1981.

<sup>23</sup> Pedrini F. (2017) "La responsabilità 'apicale' in materia di pubblica sicurezza", cit., p. 49.

<sup>24</sup> Art. 5, legge n. 121/1981.

<sup>25</sup> Art. 65, legge n. 121/1981.

<sup>26</sup> Caia G. (1996), "Polizia di stato", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XI, Utet, Torino, p. 344.

<sup>27</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 110.

coordinamento che regola orizzontalmente i rapporti di dipendenza funzionale tra i vari attori che concorrono all'amministrazione della pubblica sicurezza<sup>28</sup>.

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 gerarchica<sup>29</sup>, 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, dando luogo ad una vera e propria diarchia. Al Prefetto è affidata la «responsabilità generale» dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia<sup>30</sup>, al Questore la «responsabilità tecnico-operativa» dei servizi di polizia<sup>31</sup>. 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<sup>32</sup>, risponde direttamente al Ministro, cui relaziona periodicamente<sup>33</sup>, per quanto attiene all'attuazione degli indirizzi politici in materia di ordine e sicurezza pubblica<sup>34</sup>.

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"<sup>35</sup> in cui era

---

<sup>28</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., pp. 111-112.

<sup>29</sup> L'art. 2 del Regio Decreto n. 635/1940, disponeva che il prefetto avesse il compito di "soprintendere" alla pubblica sicurezza. L'articolo 3 del Regio Decreto n. 635/1940 assegnava 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.

<sup>30</sup> Art. 13(2), legge n. 121/1981.

<sup>31</sup> Art. 14(2), legge n. 121/1981.

<sup>32</sup> Art. 1, Dpr n. 380/2006.

<sup>33</sup> Art. 13, n. 121/1981.

<sup>34</sup> Camposilvan C., Conte F. (2014) "I rapporti tra prefetto e questore nell'Amministrazione della pubblica sicurezza, in Gallo N., Giupponi T. (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, p. 14; ; Chiusolo A. (2017), "Prefetto, Questore e Autorità locali: Responsabilità a confronto nella gestione territoriale della pubblica sicurezza", Giupponi T. (a cura di), *L'Amministrazione di Pubblica Sicurezza e le sue responsabilità*, cit., p. 58; Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 127.

<sup>35</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 131.

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<sup>36</sup>. 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<sup>37</sup>, 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 disposizione<sup>38</sup>.

Un tratto caratteristico dell'ordinamento della pubblica sicurezza italiano è come noto la presenza di una pluralità di forze di polizia. Tutte le forze, dunque anche l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di finanza nella misura in cui svolgono funzioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, dipendono funzionalmente dalla struttura dell'amministrazione della pubblica sicurezza che fa capo al Ministero dell'interno<sup>39</sup>, sebbene siano istituzionalmente incardinate rispettivamente presso il Ministero della Difesa e il Ministero delle Finanze. 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 pubblica<sup>40</sup>, pur essendo in quanto forza armata assoggettata al comando supremo del Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 87(9) della Costituzione, dipende dal Capo di Stato maggiore della difesa per quanto attiene ai compiti militari; dipende funzionalmente 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; dipende altresì dal Ministero della difesa per quanto attiene il personale, l'amministrazione e le attività logistiche<sup>41</sup>. La

---

<sup>36</sup> Chiusolo A. (2017), "Prefetto, Questore e Autorità locali, cit., p. 64.

<sup>37</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 134.

<sup>38</sup> Art. 14, legge n. 121/1981.

<sup>39</sup> Art. 3(c), legge n. 121/1981.

<sup>40</sup> Art. 16(1)(a), legge n. 121/1981.

<sup>41</sup> Art. 162, Dlgs n. 66/2010.

«direzione e amministrazione» della Polizia di Stato<sup>42</sup> è invece affidata al Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, al cui vertice è come sappiamo posto il Direttore generale della pubblica sicurezza-Capo della polizia<sup>43</sup>.

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<sup>44</sup>. 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<sup>45</sup>. A livello centrale, il «coordinamento tecnico-operativo» delle diverse forze di polizia è uno dei compiti che l'articolo 4 della legge n. 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<sup>46</sup>. A livello periferico l'articolo 14 della legge n. 121/1981 attribuisce al Questore la responsabilità per il coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia. 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»<sup>47</sup>.

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<sup>48</sup>. Sebbene vi sia una chiara posizione di «supremazia

---

<sup>42</sup> Art. 4(n.3), legge n. 121/1981.

<sup>43</sup> Art. 5, legge n. 121/1981.

<sup>44</sup> Chiappetti A. (1987), "Polizia (dir. Pubblico)", cit., p. 148.

<sup>45</sup> Caia G. (1996), "Polizia di stato", cit., p. 344; Corso G. (1996), "Polizia di sicurezza", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XI, Utet, Torino, p. 336.

<sup>46</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 142; Pedrini F. (2017) "La responsabilità 'apicale' in materia di pubblica sicurezza", cit., p. 47.

<sup>47</sup> Art. 14, legge n. 121/1981.

<sup>48</sup> Camposilvan C., Conte F. (2014) "I rapporti tra prefetto e questore", cit., p. 20; Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 105.

funzionale» in capo alle autorità di pubblica sicurezza<sup>49</sup>, che a tratti lascia pensare che queste possano anche esercitare funzioni di direzione e controllo dell'operato degli appartenenti alle diverse forze di polizia<sup>50</sup>, 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 appartenenza<sup>51</sup>.

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 compiti e le attività delle forze di polizia»<sup>52</sup>. 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»<sup>53</sup>. A livello periferico, il Prefetto assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed 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 provincia<sup>54</sup>.

Non potendo fare leva sulla verticalità della relazione gerarchica, la chiave di qualsiasi attività di coordinamento rimane tuttavia la partecipazione dei soggetti coordinati al

---

<sup>49</sup> Chiappetti A. (1991), "Polizia (forze di)", in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV, Treccani, Roma, p. 7; Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 132.

<sup>50</sup> L'art. 3(c) della legge n. 121/1981 dice ad esempio che ufficiali ed 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, legge n. 782/1985).

<sup>51</sup> L'art. 16, legge n. 121/1981 dice che le altre forze armate sono forze di polizia "fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze", dunque restano assoggettati ai loro specifici ordinamenti disciplinari (Carrata E. (1986), "Pubblica sicurezza (sanzioni disciplinari)", in *Novissimo Digesto italiano*. Appendice VI, Utet, Torino, pp. 167-172).

<sup>52</sup> Art. 1, legge n. 121/1981.

<sup>53</sup> Art. 21, legge n. 121/1981.

<sup>54</sup> Art. 13, legge n. 121/1981.

processo di definizione degli indirizzi politico-amministrativi<sup>55</sup>. 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 tutti i comandanti delle forze di polizia. A livello centrale opera, infatti, 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 diverse forze di polizia<sup>56</sup>. 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 polizia<sup>57</sup>.

Entrambi gli organi hanno un compito di natura consultiva volta a supportare l'esercizio della funzione di indirizzo politico-amministrativo svolta da 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<sup>58</sup>. 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 la Costituzione assegna al Ministro per gli atti del suo dicastero<sup>59</sup>. Viceversa, si ritiene che il Prefetto debba motivare in materia specifica le ragioni per le quali si discosta dal parere espresso dal Comitato provinciale<sup>60</sup>. Il lavoro svolto in seno al Comitato provinciale trova poi una

---

<sup>55</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 114.

<sup>56</sup> Art. 18, legge n. 121/1981.

<sup>57</sup> Art. 20, legge n. 121/1981.

<sup>58</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 137. In base all'art. 19 della legge n. 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.

<sup>59</sup> Pedrini F. (2017) "La responsabilità 'apicale' in materia di pubblica sicurezza", cit., p. 51.

<sup>60</sup> 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 R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 141).

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 normativa<sup>61</sup>, 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<sup>62</sup>.

## 2.2. Il controllo 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 sembrerebbe logico pretendere che a dare le linee di indirizzo per l’azione di polizia siano organi eletti democraticamente, 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<sup>63</sup>. 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<sup>64</sup>. Ciò 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<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> Chiusolo A. (2017), “Prefetto, Questore e Autorità locali, cit., p. 66; Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 143.

<sup>63</sup> Walker N. (2000), *Policing in a Changing Constitutional Order*, Sweet & Maxwell, London.

<sup>64</sup> Bowling B., Reiner R., Sheptycki J. (2019), *The Politics of the Police*, Oxford University Press, Oxford, p. 233.

<sup>65</sup> Bayley D. (2009), “Democratic Policing”, in Wakefield A., Fleming J. (eds.) *The SAGE Dictionary of Policing*, Sage, London, pp. 23-25.

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. 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?

Nei paesi di *common law* tale problema è comunemente risolto attraverso il riferimento alla dottrina della *constabulary independence*<sup>66</sup>. In base a tale dottrina, i vertici delle forze di polizia dovrebbero rimanere al riparo da qualsivoglia ingerenza di natura politica nell'adottare decisioni di livello tecnico-operativo o che implicano il ricorso a poteri in grado di incidere sulle libertà individuali<sup>67</sup>. 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 di polizia, è più difficile identificare con esattezza quali sarebbero le decisioni di natura tecnico-operativa che dovrebbero essere libere da ingerenze di carattere politico<sup>68</sup>. 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

---

<sup>66</sup> Stenning P. (2006), *The idea of political independence of the police: international interpretations and experience*, Paper prepared for the Ipperwash Inquiry, Toronto; Stenning P. (2009), "Independence of the constable", in Wakefield A., Fleming J. (eds.) *The SAGE Dictionary of Policing*, cit., 168-170; Collen L. (2009) "Accountability", in Wakefield A., Fleming J. (eds.) *The SAGE Dictionary of Policing*, cit., pp. 1-3.

<sup>67</sup> Quelle che vengono comunemente definite *quasi-judicial* o *law enforcement decisions* (Stenning P. (2006), *The idea of political independence of the police*, cit.).

<sup>68</sup> Stenning P. (2011), "Governance of the police: independence, accountability and interference", *Flinders Law Journal*, 13 (2), pp. 241-265; Rowe M. (2020), *Policing the Police. Challenges of Democracy and Accountability*, Policy Press, London, p. 18.

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<sup>69</sup>. 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<sup>70</sup>. 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 paesi di *civil law*, con sistemi di polizia fortemente centralizzati, il problema dell'indipendenza dell'azione di polizia è tradizionalmente risolto in maniera diversa, questa la ragione per cui la dottrina della *constabulary independence* è pressoché sconosciuta<sup>71</sup>. In particolare, gran parte del significato politico della dottrina è assorbito dal principio di separazione dei poteri, che mette al riparo lo svolgimento 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.

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<sup>72</sup>. Tale principio, affermato chiaramente dall'articolo 109 della Costituzione, è ribadito anche dagli articoli 17 della legge n. 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

---

<sup>69</sup> Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 18.

<sup>70</sup> Stenning P. (2011), "Governance of the police", cit.

<sup>71</sup> Stenning P. (2006), *The idea of political independence of the police*, cit.; Stenning P. (2009), "Independence of the constable", cit.; Stenning P. (2011), "Governance of the police", cit.

<sup>72</sup> Corso G. (1996), "Polizia di sicurezza", cit., p. 334; Caia G. (2003), "L'ordine e la sicurezza pubblica", in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale. Tomo primo. Le funzioni di ordine e le funzioni di benessere*, Giuffrè, Milano, p. 287.

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 giurisdizionale<sup>73</sup>. 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 giudiziaria<sup>74</sup>, 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 svuotati<sup>75</sup>.

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. 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<sup>76</sup>. Ciononostante, uno degli elementi più qualificanti della riforma attuata nel 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 esecuzione operativa dell'attività di polizia, appannaggio di organi amministrativi<sup>77</sup>. 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 di pubblica sicurezza a livello centrale e le Questure a livello periferico. Tale disegno può tuttavia

---

<sup>73</sup> Art. 59, Codice di procedura penale; art. 16, Disposizioni attuative, Codice di procedura penale.

<sup>74</sup> Art. 17, legge n. 121/1981.

<sup>75</sup> Art. 59(3), Codice di procedura penale, art. 14, Disposizioni attuative, Codice di procedura penale.

<sup>76</sup> Corso G. (1996), "Polizia di sicurezza", cit.

<sup>77</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 108.

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 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 n. 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 n. 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<sup>78</sup>. Il disegno tracciato dalla legge n. 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 pubblica<sup>79</sup>, di «impartire direttive» per il coordinamento dell'azione delle forze di polizia<sup>80</sup>; 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»<sup>81</sup>. 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<sup>82</sup>, creando un rapporto di dipendenza diretta tra Ministro

---

<sup>78</sup> Pedrini F. (2017) "La responsabilità 'apicale' in materia di pubblica sicurezza", cit., p. 49.

<sup>79</sup> Art. 1, legge n. 121/1981.

<sup>80</sup> Art. 21, legge n. 121/1981.

<sup>81</sup> Art. 10, Regio-decreto n. 635/1940.

<sup>82</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 119.

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-amministrativo. Sebbene la riforma del 1981 abbia contribuito a precisare le attribuzioni di Prefetto e Questore, persistono infatti delle aree di ambiguità in particolare per quanto attiene al rapporto diretto con le forze di polizia che il Prefetto sembrerebbe comunque mantenere<sup>83</sup>. Ad esempio, in quanto autorità provinciale di pubblica sicurezza il Prefetto «dirige» gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza<sup>84</sup> e «dispone» della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione, coordinandone le attività<sup>85</sup>. 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 Questore<sup>86</sup>. Le ambiguità della riforma del 1981 sono addirittura state rinforzate negli anni successivi, in particolare quando il Decreto-legge n. 152/1991 ha aggiunto un periodo all'art. 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 è difficile discernere l'esatta natura dei poteri di coordinamento attribuiti al Prefetto e come questi debbano distinguersi dalle analoghe prerogative attribuite al Questore<sup>87</sup>. Inoltre, è sempre al Prefetto che viene affidata la direzione dei contingenti di personale militare appartenente alle forze armate da impiegarsi in attività di controllo del territorio per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> Chiappetti A. (1987), "Polizia (dir. Pubblico)", cit., pp. 145- 146; Camposilvan C., Conte F. (2014) "I rapporti tra prefetto e questore", cit., p. 32; Chiusolo A. (2017), "Prefetto, Questore e Autorità locali, cit., p. 59.

<sup>84</sup> Art. 3(2)b, legge n. 121/1981.

<sup>85</sup> Art. 13, legge n. 121/1981.

<sup>86</sup> Art. 13, legge n. 121/1981.

<sup>87</sup> Camposilvan C., Conte F. (2014) "I rapporti tra prefetto e questore", cit., p. 24; Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 126.

<sup>88</sup> Art. 7bis, Decreto-legge n. 92/2008.

Se a quanto detto si aggiunge che sia il Ministro<sup>89</sup> che il Prefetto<sup>90</sup> 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<sup>91</sup>.

### **2.3. 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 della maniera in cui esercitano i poteri che sono loro attribuiti. Naturalmente il controllo legale e giudiziario sull'esercizio dei poteri di polizia rimane cruciale ed a questi aspetti dedicheremo i capitoli successivi. Tuttavia, come hanno evidenziato gli studi sociologici<sup>92</sup>, il lavoro di polizia si qualifica soprattutto per attività che non implicano l'esercizio dei poteri legali, o comunque consistono in decisioni di non applicazione della legge, che evidentemente è più difficile, se non impossibile, assoggettare a controllo legale e giudiziario. Tali scelte sono eminentemente

---

<sup>89</sup> Art. 216, Regio-decreto n. 773/1931.

<sup>90</sup> Art. 2, Regio-decreto n. 773/1931.

<sup>91</sup> Chiappetti A. (1987), "Polizia (dir. Pubblico)", cit., pp. 145-146; Camposilvan C., Conte F. (2014) "I rapporti tra prefetto e questore", cit., p. 31

<sup>92</sup> Goldstein J. (1960) "Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-visibility Decisions in the Administration of Justice", *Yale Law Journal* 69, pp. 543-594; LaFave W. R. (1962) "The Police and Nonenforcement of the Law. Part One", *Wisconsin Law Review*, pp. 104-137; LaFave W. R. (1962) "The Police and Nonenforcement of the Law. Part Two", *Wisconsin Law Review*, pp. 179-239.

discrezionali, nel senso che implicano una decisione sugli interessi da favorire che deve in qualche modo essere resa politicamente trasparente<sup>93</sup>. 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<sup>94</sup>.

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<sup>95</sup>. 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 lato di amplificare l'autoreferenzialità dei corpi di polizia, trasformandoli in organizzazioni che non rispondono agli indirizzi che vengono dagli organi legittimati democraticamente. Il principio 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<sup>96</sup>.

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

---

<sup>93</sup> Waddington P.A. (1999), *Policing citizens: authority and rights*, Routledge, Abington, p. 195.

<sup>94</sup> Walsh D., Conway V. (2011), "Police governance and accountability: overview of current issues", *Crime, Law and Social Change*, 55(2-3), p. 71.

<sup>95</sup> Waddington P.A. (1999), *Policing citizens*, cit., p. 202; Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 87.

<sup>96</sup> Stone C. E., Ward H. (2000), "Democratic policing", cit., p. 24.

democraticità delle forze di polizia<sup>97</sup>. 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 ad esistere forze di polizia ad ordinamento militare anche a dispetto dell'articolo 52 della Costituzione<sup>98</sup>, sono sovente stati ripetuti argomenti simili. È stato ad esempio sostenuto 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<sup>99</sup>, che il problema dello status militare dei corpi è «un falso problema»<sup>100</sup> e che il carattere militare di alcuni corpi di polizia «ha consolidato l'idea di una loro specifica stabilità e di una sicura tradizione ed affidabilità anche per la maggiore indipendenza dagli organi politici»<sup>101</sup>.

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 Sicurezza<sup>102</sup>. 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<sup>103</sup>. 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

---

<sup>97</sup> Stone C. E., Ward H. (2000), "Democratic policing, cit. p. 19; Bayley, D. (1975) "The police and political developments in Europe", cit., p. 366; Mawby R.I. (2012) "Models of Policing", cit., p. 22.

<sup>98</sup> L'articolo 52 sembrerebbe infatti riservare alle Forze armate esclusivamente compiti di "difesa della Patria".

<sup>99</sup> Di Raimondo M. (1984), *Il sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza*, CEDAM, Padova.

<sup>100</sup> Carrer F. (2014), "La Polizia di Stato dall'Unità ad oggi", in Carrer F. (a cura di), *La polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma*, Franco Angeli, Milano, p. 47.

<sup>101</sup> Caia G. (1996), "Polizia di stato", cit., p. 340.

<sup>102</sup> Il corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza era stato militarizzato con il Regio decreto-legge n. 687/1943 al fine di renderle adeguate alle esigenze del mantenimento dell'ordine e della sicurezza in un contesto bellico. Dopo la promulgazione della Costituzione, la legge n. 178/1949 confermò il loro status militare, definendole corpo armato dello Stato alle dipendenze del Ministero dell'Interno con compiti di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

<sup>103</sup> Chiappetti A. (1987), "Polizia (dir. Pubblico)", cit., p. 6; Corso G. (1996), "Polizia di sicurezza", cit., p. 335; Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 105; Carrer F. (2014), "La Polizia di Stato dall'Unità ad oggi", cit.

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 ad ordinamento militare affiancate da una forza a ordinamento civile, ma non ha mai superato del tutto il «canone gerarchico»<sup>104</sup> quale criterio cardine di organizzazione e funzionamento dei corpi di polizia. 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 lato, 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 (nuova governance di polizia)<sup>105</sup>. In entrambi i casi la riforma ha in gran parte tradito le aspettative.

### *2.3.1. 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»<sup>106</sup> e ciò, secondo il giudizio di alcuni

---

<sup>104</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 110.

<sup>105</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 111; Pedrini F. (2017) "La responsabilità 'apicale' in materia di pubblica sicurezza", cit., pp. 40-41.

<sup>106</sup> Art. 3, legge n. 121/1981.

osservatori, al fine di garantire l'efficienza esecutiva della azione di polizia<sup>107</sup>. 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»<sup>108</sup> 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 obbedienza<sup>109</sup>, sostenuto anche da sanzioni di carattere penale oltre che disciplinare<sup>110</sup>, tuttavia con due innovazioni di «fondamentale importanza»<sup>111</sup>,

---

<sup>107</sup> Chiappetti A. (1991), "Polizia (forze di)", cit., p. 5; Caia G. (1996), "Polizia di stato", cit., p. 346; Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 108.

<sup>108</sup> Iafrate C. (2016), "Obbedienza, ordine illegittimo e ordinamento militare", *Diritto & Questioni Pubbliche*, p. 323.

<sup>109</sup> L'articolo 66 della legge n. 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'articolo 1346 Dlgs n. 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 R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 111) che pare assente nel quadro dell'organizzazione civile della pubblica sicurezza, occorre chiedersi se a ciò corrisponda qualche differenza sul piano pratico.

<sup>110</sup> La disobbedienza è considerata reato sia nel caso delle forze di polizia ad ordinamento civile (art. 72, legge n. 121/1981), che di quelle ad ordinamento militare (art. 173, RD n. 303/1941, 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 attinente 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».

<sup>111</sup> Carrata E. (1986), "Pubblica sicurezza (sanzioni disciplinari)", cit., p. 168.

tra anni '70 e anni '80 il loro dovere di obbedienza è stato in parte stemperato<sup>112</sup>. 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 iscritto<sup>113</sup>; mentre hanno un preciso dovere di disobbedire agli ordini che appaiano «manifestamente» criminosi, o eversivi, informando contestualmente i superiori gerarchici<sup>114</sup>.

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 in contro 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<sup>115</sup>. 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 degli individui.

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

---

<sup>112</sup> Ci riferiamo qui in particolare alla legge n. 382/1978 sulla disciplina militare, adesso codificata dal Dlgs n. 66/2010, che ha anticipato e in parte ispirato le riforme in tema di ordini illegittimi incluse nella legge n. 121/1981.

<sup>113</sup> Art. 66, legge n. 121/1981; art. 729(2), Dpr n. 90/2010.

<sup>114</sup> Art. 66, legge n. 121/1981; art. 1349(2) Dlgs n. 66/2010 e 729(2) Dpr n. 90/2010.

<sup>115</sup> Iafrate C. (2016), "Obbedienza, ordine illegittimo e ordinamento militare", cit., p. 320.

rispettive forze. Si tratta dunque di un'acquisizione di primaria importanza che consente di costruire un meccanismo di *accountability* orizzontale interno ai corpi di polizia, 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 militare<sup>116</sup>, è tuttavia fortemente ridimensionato dal divieto di sciopero<sup>117</sup>, nonché dal divieto per i sindacati di polizia di affiliarsi a più ampie organizzazioni sindacali non di categoria<sup>118</sup>. Le associazioni sindacali delle forze di polizia ad 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»<sup>119</sup>. 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.

### 2.3.2. Governance di polizia

Una delle trasformazioni più significative che ha investito i sistemi di polizia nelle maggiori democrazie occidentali è stato l'affermarsi di un nuovo modello di *accountability* amministrativa e manageriale ispirata dalle riforme che parallelamente

---

<sup>116</sup> È stato solo grazie alla sentenza n. 120/2018 della Corte costituzionale che il diritto all'esercizio della libertà sindacale è stato pienamente riconosciuto anche alle forze armate. Tale diritto è stato infine regolato dalla legge n. 46/2022 e dal Dlgs n. 192/2023, che hanno modificato di conseguenza il Dlgs n. 66/2010, Codice dell'ordinamento militare, sostituendo le vecchie rappresentanze militari con sigle sindacali autonome dall'organizzazione militare.

<sup>117</sup> Art. 84, legge n. 121/1981 e art. 1476quater, lettera b, Dlgs n. 66/2010.

<sup>118</sup> Art. 83 legge n. 121/1981 e art. 1476quater, lettera g, Dlgs n. 66/2010.

<sup>119</sup> Art. 1476ter(3), Dlgs n. 66/2010.

investivano altri settori dell'amministrazione pubblica<sup>120</sup>. 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 politica e, dunque, lasciando formalmente inalterato sul piano costituzionale il principio della *constabulary independence*<sup>121</sup>.

Sebbene l'affermarsi di un simile modello di *accountability* 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<sup>122</sup>, 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.

Il disegno di riforma dell'amministrazione della pubblica sicurezza tracciato nel 1981 sembrava in parte muoversi in tale direzione, in particolare laddove abbozzava una distinzione tra l'ambito dell'attività di politico-amministrativa, riservata agli organi di governo, e quello dell'attività tecnico-operativa, riservata ai vertici dell'apparato amministrativo<sup>123</sup>. Ciò si intravedeva in particolare nel tentativo di precisare i rapporti tra le due principali autorità provinciali di pubblica sicurezza, eliminando ogni

---

<sup>120</sup> Chan J.B.L. (2003), "Governing police practice: limits of the new accountability", *The British Journal of Sociology*, 50(2), p. 254; Collen L. (2009) "Accountability", cit., p. 2; Punch M. (2009), *Police Corruption. Deviance, accountability and reform in policing*, Routledge, Abingdon, p. 196.

<sup>121</sup> Stenning P. (2006), *The idea of political independence of the police*, cit.

<sup>122</sup> Chan J.B.L. (2003), "Governing police practice", cit.; Stenning P. (2006), *The idea of political independence of the police*, cit.

<sup>123</sup> Pedrini F. (2017) "La responsabilità 'apicale' in materia di pubblica sicurezza", cit., pp. 40-41.

riferimento ad aspetti che lasciassero intendere che il vertice amministrativo delle forze di polizia (Questore) fosse in qualche modo assoggettato al controllo degli organi con maggiori connotazioni politiche (Prefetto). Tale distinzione tra governo e amministrazione, che è poi divenuta il cardine dell'intero sistema amministrativo italiano negli anni successivi<sup>124</sup>, è stata tuttavia incorporata solo in parte dall'ordinamento delle forze di polizia italiane che, in ragione della sua specificità<sup>125</sup>, conserva ancora un carattere spiccatamente "pubblicistico"<sup>126</sup>. 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 n. 121/1981.

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 governo<sup>127</sup>, ma restano al contempo vincolati ad un dovere di obbedienza che li configura come meri esecutori delle direttive ricevute. In considerazione delle ampie prerogative concesse

---

<sup>124</sup> Essa è adesso definita in linea generale dal Dlgs n. 165/2001.

<sup>125</sup> Art. 3 legge n. 121/1981 e art. 19 legge n. 183/2010.

<sup>126</sup> Pedrini F. (2017) "La responsabilità 'apicale' in materia di pubblica sicurezza", cit., pp. 40-41; Chiusolo A. (2017), "Prefetto, Questore e Autorità locali, cit., p. 74; Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 115. L'art. 3(1), Dlgs n. 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(1), Dlgs n. 165/2001 fa salve le "particolari disposizioni" relative alle figure dirigenziali nelle forze di polizia e delle forze armate.

<sup>127</sup> Pur essendo sottratti al sistema di valutazione previsto in linea generale per i dirigenti pubblici (art. 21(3), Dlgs n. 165/2001), i funzionari di polizia con incarichi dirigenziali sono soggetti alle norme sulla responsabilità dirigenziale (art. 19, Dpr n. 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, Dlgs n. 334/2000).

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 gran parte da come gli organi di governo intendono il loro ruolo<sup>128</sup>.

Le conseguenze di un simile modello ibrido di governance delle forze di polizia sono potenzialmente paradossali. Sulla carta si è cercato 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.

#### **2.4. Verso un modello di controllo comunitario?**

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 rispetto ai bisogni della popolazione<sup>129</sup>. 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 in Inghilterra e Stati Uniti, in gran parte in risposta alla crisi di legittimità che investiva polizie a causa dei loro difficili rapporti con le minoranze<sup>130</sup>. In breve, la polizia era accusata di essere un corpo estraneo rispetto alle comunità che avrebbe dovuto

---

<sup>128</sup> Chiusolo A. (2017), "Prefetto, Questore e Autorità locali", cit., p. 76.

<sup>129</sup> Bayley D. (2006), *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, Oxford, p. 20.

<sup>130</sup> Brogden M., Nijar P. (2005), *Community Policing. National and international models and approaches*, Willan Publishing, London; Cordner G. (2014) "Community Policing", in Reisig M., Kane R.J. (eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford University Press, Oxford.

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 confronti<sup>131</sup>. L'idea di rafforzare i legami della polizia con le comunità locali appariva in tali contesti un ritorno al modello "peeliano" classico di polizia<sup>132</sup>, compensando il processo di centralizzazione che aveva in qualche modo compromesso la sua tradizionale capacità di agire "attraverso il consenso" del pubblico<sup>133</sup>.

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 in cui opera al fine di conseguire obiettivi comuni in materia di pubblica sicurezza<sup>134</sup>. 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<sup>135</sup>. 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<sup>136</sup>. 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

---

<sup>131</sup> Ad esempio, l'idea di rafforzare le forme di consultazione locale nel definire le priorità dell'azione di polizia aveva ricevuto un notevole sostegno dal rapporto dell'inchiesta Scarman sui disordini di Brixton del 1981 (Stenning P. (2006), *The idea of political independence of the police*, cit.).

<sup>132</sup> I cosiddetti "peelian principles" sintetizzano il modello di polizia elaborato 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* (si veda: Reiner R. (1995), "The British Policing Tradition: Model or Myth?", in Shelley L., Vigh J. (eds.) *Social Changes, Crime and Police*, Routledge, Abingdon).

<sup>133</sup> Brogden M., Nijar P. (2005), *Community Policing*, cit., p. 25; Bowling B., Reiner R., Sheptycki J. (2019), *The Politics of the Police*, cit., p. 104; Mawby R.I. (2012) "Models of Policing", cit., p. 37.

<sup>134</sup> Bayley D. (2009), "Democratic Policing", cit., p. 81.

<sup>135</sup> Stone C. E., Ward H. (2000), "Democratic policing", cit. Collen L. (2009) "Accountability", cit., p. 2; Zedner L. (2009), *Security*, Routledge, Abingdon, p. 50.

<sup>136</sup> Brogden M., Nijar P. (2005), *Community Policing*, cit., p. 110; Mawby R.I. (2012) "Models of Policing", cit., p. 23.

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 quinto della Costituzione<sup>137</sup> e la centralità crescente del tema della sicurezza urbana<sup>138</sup> 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»<sup>139</sup> 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, hanno addirittura 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 riguardasse il loro ambito territoriale<sup>140</sup>. Tale riforma trasformava il Comitato provinciale da semplice organo consultivo del Prefetto, ad un luogo di vera e propria «concertazione politica» in materia di ordine pubblico e sicurezza a livello provinciale<sup>141</sup>. 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

---

<sup>137</sup> Legge costituzionale n. 3/2001.

<sup>138</sup> Pitch T. (2000), “I rischi della sicurezza urbana”, in *Parolechiave*, 22-23-24, pp.71-97; Stefanizzi S., Verdolini V. (2012), “Le metamorfosi dell’ordine pubblico: il concetto di sicurezza urbana”, in *Sociologia del diritto*, 3, pp. 103-136.

<sup>139</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 179.

<sup>140</sup> Legge n. 279/1999.

<sup>141</sup> Chiusolo A. (2017), “Prefetto, Questore e Autorità locali”, cit., p. 61.

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 decreto-legge n. 14/2017, che prevede modalità e strumenti di coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali per la promozione di politiche di «sicurezza integrata»<sup>142</sup>, occorre rilevare come già tra anni Novanta e primi anni Duemila si fosse sviluppata una esperienza, seppur «frammentata»<sup>143</sup>, di collaborazione negoziata tra Stato ed enti locali in materia di sicurezza<sup>144</sup>. 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<sup>145</sup> una sorta di polizia ausiliaria, con funzioni generali in materia di ordine e sicurezza pubblica<sup>146</sup>.

---

<sup>142</sup> È interessante notare come il decreto-legge n. 14/2017 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 V. (2017), «La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana», *Istituzioni del federalismo* 1, p. 45).

<sup>143</sup> Giupponi T. (2017), «Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017», *Istituzioni del federalismo* 1, p. 11.

<sup>144</sup> 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 decreto-legge n. 152/1991 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(8), decreto-legge n. 152/1991). Nell'estendere la validità di tali piani anche al controllo dei «maggiori centri urbani», l'art. 17 della legge n. 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 DPCM 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 n. 296/2006, 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 (si veda in generale: Antonelli V. (2010), «L'esperienza dei 'patti per la sicurezza' nel triennio 2007-2009, in Pajno A. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini, pp. 133-167).

<sup>145</sup> Palidda S. (2021), *Polizie, sicurezza e insicurezze*, Meltemi, Roma.

<sup>146</sup> Come accennato, l'art. 12(8) del decreto-legge n. 152/1991 consentiva al Sindaco 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(1) della legge n. 128/2001 e poi al resto dei comuni dall'art. 7 del decreto-legge n. 92/2008. Parallelamente, l'art. 54(3) del Dlgs n. 267/2000 stabilisce in via generale che il Sindaco «concorra» ad assicurare anche la

Sotto il secondo profilo, deve innanzitutto segnalarsi l'attribuzione nel 2008 di un ampio potere di ordinanza in materia di sicurezza al Sindaco<sup>147</sup>. 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 2017<sup>148</sup>, sebbene rimanga a giudizio di molti osservatori ancora estremamente ampia e indeterminata<sup>149</sup>. Al Sindaco è stato inoltre concesso il potere di adottare provvedimenti che incidono direttamente sulle libertà individuali, ordinando in particolare l'allontanamento 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 parcheggiatore<sup>150</sup>. Si deve infine ricordare che nel 2009 è stata concessa ai sindaci la possibilità avvalersi, d'intesa con il Prefetto, della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale<sup>151</sup>.

---

cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno.

<sup>147</sup> Articolo 54(4), Dlgs n. 267/2000, come modificato dal Decreto-legge n. 92/2008 contenente misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

<sup>148</sup> La Corte costituzionale dichiarò illegittimo il riformato art. 54, Dlgs n. 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'articolo 23 della Costituzione. Il Decreto-legge n. 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(4bis), Dlgs n. 267/2000 come modificato dal Decreto-legge n. 14/2017).

<sup>149</sup> Giupponi T. (2017), "Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017", cit., p. 20.

<sup>150</sup> L'art. 9 decreto-legge n. 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 sei mesi, o anche di due anni laddove si tratti di persone pregiudicate (art. 10, decreto-legge n. 14/2017).

<sup>151</sup> Art. 3(40), legge n. 94/2009.

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<sup>152</sup>. 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<sup>153</sup>. Per quando 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<sup>154</sup>, 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 specificatamente urbano si è creato lo spazio politico e istituzionale per attribuire una inedita centralità nelle politiche per la sicurezza e, dunque, nel controllo delle 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. 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<sup>155</sup>. 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

---

<sup>152</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 179.

<sup>153</sup> Palidda S. (2021), *Polizie, sicurezza e insicurezze*, cit., p. 13.

<sup>154</sup> Bertaccini D. (2015), "Polizia all'italiana. Note a margine di tendenze senza modello", in *Criminalia. Annuario di scienze penalistiche*, p. 129.

<sup>155</sup> Camposilvan C., Conte F. (2014) "I rapporti tra prefetto e questore", cit., p. 26.

accordi o convenzioni in materia di sicurezza, e finanche quando il sindaco esercita i suoi poteri di ordinanza<sup>156</sup>. In conclusione, le spinte verso forme di controllo comunitario delle forze di polizia più che rappresentare l'espressione di tendenze evolutive «senza modello»<sup>157</sup> 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.

## 2.5. Conclusioni

Garantire che l'operato delle forze di polizia risponda al contempo ai principi di democraticità ed 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 legittimo aspettarsi 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 è quello 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 essere 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.

---

<sup>156</sup> A questo proposito, è singolare che egli non debba obbligatoriamente consultare il Questore, che rappresentando il vertice amministrativo delle forze di polizia sarà l'autorità chiamata a dare attuazione ai provvedimenti del Sindaco (Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 197).

<sup>157</sup> Bertaccini D. (2015), "Polizia all'italiana", cit.

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 ad 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 essere stata 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 ad 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.

I rischi 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 rischio 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 una indebita connotazione politica quando a prenderle è un organo politico, sottraendo in questa maniera l'operato delle forze di polizia al sindacato giurisdizionale.

### 3. La responsabilità del personale di polizia

La polizia viene vincolata al rispetto del quadro normativo che disciplina la sua azione attraverso un insieme di meccanismi e di procedure volte a sanzionare i provvedimenti e le condotte illecite dei singoli operatori<sup>158</sup>. L'esercizio del potere di polizia è assoggettato in Italia agli ordinari principi di giustiziabilità<sup>159</sup>, il che vuol dire che il potere giudiziario può sindacare la validità dei provvedimenti di polizia<sup>160</sup>, un controllo che si fa ancora più penetrante quando tali provvedimenti incidono sulla libertà personale degli individui. In questi casi è il potere giudiziario a dover autorizzare *ex ante* l'azione di polizia, ovvero a convalidarla *ex post* quando per motivi di urgenza la polizia sia stata costretta ad agire senza attendere l'intervento del giudice<sup>161</sup>. Il potere giudiziario esercita inoltre un penetrante controllo sull'attività di indagine svolta dalle forze di polizia, potendo annullare l'efficacia probatoria delle evidenze raccolte in maniera illegittima. Una prerogativa questa che non è solo posta a garanzia dei principi del giusto processo, ma serve anche a disincentivare il ricorso a strategie di indagine più problematiche, se non esplicitamente violente<sup>162</sup>.

Naturalmente però, la forma più penetrante di controllo sull'attività di polizia è rappresentata dalle procedure volte a prevenire o sanzionare la condotta illecita dei singoli operatori di polizia<sup>163</sup>. Tali forme di *accountability* sono come illustrato nell'introduzione tipicamente individuali e possono assumere caratteri diversi a seconda che la procedura di controllo sia interna o esterna all'organizzazione, o comunque aperta agli input esterni, e che essa abbia come obiettivo prevalente la sanzione della

---

<sup>158</sup> Bowling B., Reiner R., Sheptycki J. (2019), *The Politics of the Police*, Oxford University Press, Oxford, p. 244; Rowe M. (2020), *Policing the Police. Challenges of Democracy and Accountability*, Policy Press, London, p. 100.

<sup>159</sup> Art. 113 Cost.

<sup>160</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, Il Mulino, Bologna, p. 93.

<sup>161</sup> Chiappetti A. (1987), "Polizia (dir. Pubblico)", in *Enciclopedia del diritto*, vol. 34, Giuffrè, Milano, p. 129.

<sup>162</sup> Dixon D. (1992), "Legal Regulation and Policing Practice", in *Social & Legal Studies* 1, pp. 515-541.

<sup>163</sup> Stone C.E., Ward H. (2000), "Democratic policing: A framework for action", *Policing and Society*, 10(1), p. 34; Jones T. (2012), "The Accountability of Policing", in Newburn T. (ed.), *Handbook of Policing*, Routledge, Abingdon, p. 694; Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 47.

condotta illecita o una revisione delle modalità operative volta a prevenire futuri episodi di cattiva condotta attraverso l'apprendimento istituzionale. Quest'ultima distinzione è cruciale. Nella loro veste di pubblici impiegati, gli operatori di polizia incorrono infatti in diverse forme di responsabilità derivanti, da un lato, dal compimento di atti illeciti e ai danni di terzi, dall'altro, dal mancato rispetto di obblighi e doveri interni alla stessa amministrazione di pubblica sicurezza. In questi casi gli operatori di polizia possono essere assoggettati alle ordinarie forme di responsabilità penale, civile o disciplinare. L'individuazione degli episodi di cattiva condotta può tuttavia anche essere utile all'identificazione di aree di criticità nell'attività di polizia che, indipendentemente dalle singole responsabilità individuali, inducono ad una revisione dei protocolli e delle modalità operative. Ciò può essere fatto attraverso forme di monitoraggio esterno dell'attività di polizia, tipicamente affidate agli organismi di tutela dei diritti umani, oppure attraverso forme di monitoraggio interno che seguono o accompagnano il funzionamento delle ordinarie procedure disciplinari.

	Controllo interno	Controllo esterno
Sanzione	Responsabilità disciplinare	Responsabilità penale/civile
Revisione delle modalità operative	Monitoraggio interno	Monitoraggio esterno

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 all'analisi dei meccanismi di controllo disciplinare. Nelle conclusioni tratteremo il bilancio nella nostra analisi, illustrando le principali criticità dei meccanismi di responsabilizzazione del personale esistenti.

### 3.1. La responsabilità penale

Il diritto penale rappresenta il principale meccanismo di controllo delle 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 *accountability* 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<sup>164</sup>. Alcune fattispecie appaiono poi particolarmente rilevanti per la prevenzione e repressione degli episodi di cattiva condotta di cui potrebbero rendersi protagonisti gli operatori di polizia nell'esercizio dei loro poteri coercitivi, tra queste meritano senza dubbio di essere segnalati i reati che sanzionano l'abuso dei poteri limitativi della libertà personale e la tortura. A ciò si deve aggiungere la disciplina delle cause di giustificazione, che circoscrivono i confini della responsabilità penale degli operatori di polizia nei casi in cui diano esecuzione ad un ordine illegittimo o di utilizzazione di armi e altri mezzi di coazione.

#### 3.1.1. Lo statuto penale dell'operatore di polizia

I membri delle 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

---

<sup>164</sup> Sul tema, 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; Abagnale M., Domenicali C., Ponzetta L. (2017), "Le declinazioni della responsabilità penale in materia di pubblica sicurezza: aspetti problematici e soluzioni giurisprudenziali", in Giupponi T. (a cura di), *L'Amministrazione di Pubblica Sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*, Bononia University Press, Bologna, pp. 81-120.

agevolato il reato, mentre non è richiesto un vincolo funzionale tra il ruolo rivestito dall'autore e il fatto illecito<sup>165</sup>. Il codice prevede, inoltre, altre circostanze aggravanti specifiche, connesse alla qualifica soggettiva dell'operatore di polizia, in materia, per esempio, di sequestro di persona<sup>166</sup>. Intorno alla qualifica soggettiva di pubblico ufficiale<sup>167</sup> è disegnato poi «uno specifico statuto penale» a tutela degli interessi di carattere pubblicistico «offesi dalla violazione dei doveri funzionali» del pubblico ufficiale<sup>168</sup>. In questo senso, gli appartenenti alle forze dell'ordine rispondono dei reati propri che sanzionano, in generale, la condotta antidoverosa del pubblico ufficiale<sup>169</sup>.

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<sup>170</sup>, in larga parte ricalcati su analoghe previsioni del Codice penale militare di pace, a cui si aggiungono fattispecie originali come l'arbitraria utilizzazione di prestazioni lavorative<sup>171</sup>. Come nel caso dei reati comuni, anche in questo caso, gli operatori di polizia sono soggetti alla giurisdizione penale ordinaria<sup>172</sup>. Diverso il discorso per i carabinieri assegnati a compiti di polizia. Dal carattere militare dell'Arma dei carabinieri discende, infatti, l'applicazione di un regime giuridico parzialmente differenziato anche

---

<sup>165</sup> Cfr. Cass. n. 9102/2019; Cass. n.20870/2009; Cass. n. 4062/1999. La circostanza non trova applicazione ai reati propri in cui l'abuso della funzione pubblica forma un elemento costitutivo della fattispecie.

<sup>166</sup> Art. 605(2)(b), Codice penale.

<sup>167</sup> La qualifica di pubblico ufficiale agli effetti della legge penale è prevista all'art. 357, Codice penale. Sul tema, Plantamura V. (2008), "Le qualifiche soggettive pubblicistiche", in Cadoppi A., Canestrari S., Manna A., Papa M. (a cura di), *Trattato di diritto penale, Parte Speciale II*, UTET, Torino, pp. 897-934.

<sup>168</sup> Gustapane A. (2023), *La responsabilità penale dei pubblici ufficiali*, Bononia University Press, Bologna, p. 11.

<sup>169</sup> 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. Sul tema, Amato G. (2005), *I reati dell'operatore di polizia*, Laurus Robuffo, Roma.

<sup>170</sup> Si tratta delle previsioni di cui agli artt. 72-78 della legge n. 121/1981. Sul tema, 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.

<sup>171</sup> Art. 73, legge n. 121/1981. Si veda: 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. 177-194.

<sup>172</sup> Art. 71, legge n. 121/1981.

in materia penale<sup>173</sup>. Gli appartenenti all'Arma possono, infatti, rispondere 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 militari a danno di altri militari o comunque in ambito militare; nel secondo caso, invece, si tratta dei fatti previsti esclusivamente come reati militari<sup>174</sup>.

La giustizia militare costituisce una giurisdizione residuale il cui ambito di intervento è stato nel tempo progressivamente ridotto in favore del giudice ordinario, coerentemente con la struttura costituzionale del sistema giudiziario<sup>175</sup>. Nel 1981, quando prendeva forma la c.d. "smilitarizzazione" della Polizia di Stato, entrava in vigore la riforma del procedimento militare, già modificato in precedenza dalla legge n. 167/1956 che, tra le altre cose, aveva attribuito prevalenza alla giurisdizione ordinaria in caso di connessione tra reati comuni e militari e abrogato la disciplina dei c.d. reati "militarizzati". Con la legge n. 180/1981 si superava, quindi, la natura di ordinamento differenziale che aveva a lungo caratterizzato la giurisdizione militare per uniformarla, entro certi limiti, a quella ordinaria<sup>176</sup>. L'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1989 e l'intervento della Corte costituzionale<sup>177</sup> hanno completato «il processo di

---

<sup>173</sup> Sulla natura differenziale del diritto penale militare, Fiandaca G. (2008), "Quale specialità per il diritto penale militare?", in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 51(3), pp. 1059-1087.

<sup>174</sup> La distinzione è prevista all'art. 37 del Codice penale militare di pace. Sulla nozione di reato militare, si veda: Brunelli D., Mazzi G. (2007), *Diritto penale militare*, Giuffrè, Milano, pp. 43 e ss. Sui limiti soggettivi e oggettivi della giurisdizione penale militare: Riccio G. (1986), "Appunti per la determinazione dell'oggetto e dei soggetti della giurisdizione penale militare", in *Rassegna giustizia militare*, suppl. 4-5, pp. 137-166.

<sup>175</sup> In particolare, gli artt. 102 e 103 Cost. Sul tema: Mazzi G. (1993), "La giurisdizione militare come giurisdizione eccezionale e i suoi limiti costituzionali", in *Cassazione penale*, 7, pp. 1627-1632; 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. 607-614. Per un inquadramento più ampio dei rapporti tra giurisdizione ordinaria e militare: Rivello P.P. (2011), *Il procedimento militare*, Giuffrè, Milano.

<sup>176</sup> Rivello P.P. (2011), *Il procedimento militare*, cit., pp. 76-77. Il Regio-decreto n. 1022/1941, che disciplinava l'ordinamento giudiziario militare, era stato già oggetto di un'iniziativa referendaria abrogativa. 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.

<sup>177</sup> In base alla sentenza n. 274/1995 della Corte costituzionale, gli istituti del processo penale militare non possono entrare in contrasto con i principi e le norme che presidono il funzionamento del processo penale ordinario.

omogeneizzazione» giurisdizionale: in forza dell'art. 261 del Codice penale militare di pace, le norme procedurali ordinarie si applicano oggi anche nei procedimenti davanti ai tribunali militari, fatte salve le eccezioni espressamente previste come, per esempio, in materia di composizione dell'organo giudicante<sup>178</sup>.

Rispetto allo statuto penale delle forze dell'ordine, alcune disposizioni di carattere eccezionale in materia procedurale e di esecuzione della pena perseguono finalità di tutela dell'operatore sottoposto a procedimento oppure condannato in sede penale. Con riferimento alle prime, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale del 1989, non è più vigente la procedura "privilegiata" introdotta dalla cosiddetta "legge Reale"<sup>179</sup> per gli agenti di pubblica sicurezza indagati per fatti relativi a fatti violenti e all'uso delle armi<sup>180</sup>. Tale procedura garantiva nella prassi una «sostanziale immunità dal processo penale», grazie al potere di filtro assegnato ai vertici della magistratura che conduceva a una sostanziale interruzione dell'azione penale avviata contro l'operatore di polizia<sup>181</sup>. Residua, invece, a tutt'oggi 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 connessi<sup>182</sup>. Obbligatorietà che viene meno qualora sia l'esigenza di attività investigative speciali, che impongono quindi il passaggio al rito ordinario<sup>183</sup>. 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, negli stabilimenti militari di cui agli artt. 76 e seguenti del Decreto-legge n. 66/2010, che si estende anche all'ipotesi di custodia cautelare<sup>184</sup>.

---

<sup>178</sup> Molinari L. (2001), "La Giurisprudenza Penale Militare in tempo di pace", in *Rassegna dell'Arma*, 4, pp. 7-16. Sulle peculiarità del procedimento penale militare: Rivello P.P. (2011), *Il procedimento militare*, cit., pp. 217 e ss.; Venditti R. (1997), *Il processo militare*, Giuffrè, Milano.

<sup>179</sup> Artt. 27-31, legge n. 152/1975.

<sup>180</sup> In forza del regime transitorio dell'art. 35 della legge n. 152/1975.

<sup>181</sup> 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 e 13-14.

<sup>182</sup> Art. 80, legge n. 121/1981.

<sup>183</sup> Bottino A. (1982), "Un privilegio inesistente: il giudizio direttissimo per gli appartenenti alle forze di polizia", in *Rivista di Polizia*, 1, pp. 12-21.

<sup>184</sup> Art. 79, legge n. 121/1981.

### 3.1.2. 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<sup>185</sup>. Si tratta di reati che rafforzano la tutela dei diritti individuali rispetto all’uso illegittimo della forza pubblica, responsabilizzando i singoli operatori per la loro condotta<sup>186</sup>.

In particolare, l’art. 606 del Codice penale disciplina il reato di arresto illegale, realizzato abusando dei poteri inerenti alle funzioni di pubblico ufficiale. 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»<sup>187</sup>. 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 personale<sup>188</sup>. 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

---

<sup>185</sup> Si tratta degli artt. 606-609, Codice penale. Sul tema: Abagnale M., Domenicali C., Ponzetta L. (2017), “Le declinazioni della responsabilità penale”, cit., pp. 83-86.

<sup>186</sup> Mantovani F. (2022), *Diritto penale. Parte speciale*, VIII ed., CEDAM, Padova, p. 344.

<sup>187</sup> Cass. 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’alcoltest, alla luce del fatto non è ipotizzato né ipotizzabile un «arresto a seguito di un’accertanda guida in stato di ebbrezza» (Cass. n.17955/2020; Cass. n.30971/2015).

<sup>188</sup> Cass. n. 234001/2005.

persona<sup>189</sup>. Un trattamento “di favore” che favorisce, inoltre, l’intervento delle cause ordinarie di estinzione del reato, come la prescrizione, e di provvedimenti eccezionali come l’amnistia o l’indulto.

Richiamato negli anni dell’emergenza di fronte a casi di vera e propria tortura nei confronti di presunti appartenenti a gruppi armati<sup>190</sup>, l’art. 608 del Codice penale disciplina, invece, il delitto di abuso di autorità contro arrestati o detenuti. 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 privazione della libertà personale<sup>191</sup>. Rispetto alla condotta tipica, una prima prospettiva riconduce le «misure di rigore non consentite dalla legge», di cui al comma 1 dell’art. 608 del Codice penale, esclusivamente a quelle non previste, non applicabili, o comunque eccedenti i limiti di legge, ai sensi della disciplina penitenziaria vigente, che producono una restrizione della libertà personale ulteriore rispetto a quella già insita nella legittima misura detentiva<sup>192</sup>. In quest’ottica, le diverse condotte che affliggono la persona ristretta potranno essere eventualmente punite ad altro titolo (ingiuria, percosse, lesioni etc.), individualmente o in concorso tra loro. Diversamente, secondo 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»<sup>193</sup> o di violenza inquisitoria<sup>194</sup> tali da produrre una lesione del principio d’inviolabilità della persona detenuta. Secondo una costante giurisprudenza di legittimità, infatti, si configura una violazione dell’art. 608 del

---

<sup>189</sup> Fiandaca G., Musco E. (2004), *Dritto penale. Parte speciale*, IV ed., Zanichelli, Bologna, p. 200.

<sup>190</sup> Sull’art. 608, Codice penale. In relazione al caso Dozier: Pulitanò D. (1984), “L’inquisizione non soave tra pretese ‘necessità’ e motivi apprezzabili”, in *Foro italiano*, 2, pp. 230 e ss.

<sup>191</sup> Si veda: Fiandaca G., Musco E. (2004), *Dritto penale*, cit., p. 204; Mantovani F. (2022), *Diritto penale*, cit., pp. 350-351; Antolisei F. (2022), *Manuale di diritto penale*, XVII ed., Giuffrè, Milano, p. 180. La questione è pacifica anche nella giurisprudenza di legittimità.

<sup>192</sup> Mantovani F. (2022), *Diritto penale*, cit., p. 351; Antolisei F. (2022), *Manuale di diritto penale*, cit., 181; 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 e ss.

<sup>193</sup> Brasiello T. (1963), “Libertà personale (delitti contro la)”, in *Novissimo Digesto Italiano*, UTET, Torino, p. 856.

<sup>194</sup> Si veda: Fiandaca G., Musco E. (2004), *Dritto penale*, cit., 205.

Codice penale, eventualmente in concorso con altre fattispecie (es. percosse e lesioni), quando l'esercizio di una violenza nei confronti di una persona in custodia, di per sé non sufficiente a integrare il reato, incida sulla sfera di libertà personale della vittima, producendo un'ulteriore limitazione oltre quella insita nella detenzione legale<sup>195</sup>. Detta altrimenti, le "misure di rigore non consentite dalla legge" sono anche quegli atti violenti, vessatori o umilianti che non riguardano direttamente le condizioni di reclusione e lo statuto penitenziario della vittima.

### 3.1.3. Tortura

Un discorso a parte vale per il reato di tortura, introdotto nel 2017, all'art. 613-bis del Codice penale, dopo un lungo periodo di gestazione<sup>196</sup>, segnato anche dall'intervento delle condanne da parte della Corte EDU per le lacune ordinamentali in materia di prevenzione e repressione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti<sup>197</sup>. L'art. 613-bis del Codice penale delinea una fattispecie parzialmente diversa da quella sovranazionale<sup>198</sup>, sia negli elementi costitutivi del reato sia sotto il profilo soggettivo dell'autore<sup>199</sup>. Si tratta di una fattispecie «a disvalore progressivo»<sup>200</sup> che, al comma 1, prevede l'ipotesi della cosiddetta "tortura comune", realizzabile da chiunque, mentre solo al comma 2 regola la più grave ipotesi della "tortura di Stato", ovvero il fatto commesso dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio con abuso dei

---

<sup>195</sup> Cass. n. 26022/2018. Cfr. Cass. n. 22203/2017; Cass. n. 29004/2012; Cass. n. 31715/2004.

<sup>196</sup> 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. 415-443.

<sup>197</sup> CEDU, sentenza 7.4.2015, *Cestaro c. Italia*. Per un commento: Cassiba F. (2015), "Violato il divieto di tortura: condannata l'Italia per i fatti della scuola 'Diaz-Pertini'", in *Diritto penale contemporaneo*. Disponibile a <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/3873-violato-il-divieto-di-tortura-condannata-l-italia-per-i-fatti-della-scuola---diaz-pertini-> (ultimo accesso, 25.10.2024). Conclusioni ribadite dalla Corte EDU in due successive sentenze del 2017, sempre legate ai fatti di Genova.

<sup>198</sup> Art. 1, Convenzione Onu contro la tortura del 1984, ratificata dall'Italia con legge n. 489/1988.

<sup>199</sup> Cass. n. 277544/2019. In letteratura, si veda: 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; 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. 151-184; Colella A. (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. 811-858.

<sup>200</sup> Marchi I. (2017), "Prime riflessioni a margine del nuovo art. 613-bis c.p.", in *Diritto penale contemporaneo*, 7-8, p. 157. La definizione è stata fatta propria anche dalla giurisprudenza di legittimità nella importante sentenza Cass. n. 32380/2021.

poteri o in violazione dei propri doveri. In questo senso, la disposizione dà forma a un reato “plurioffensivo” che tutela *sempre* la libertà morale, l’integrità psico-fisica e la dignità della persona, ma che riconosce protezione, attraverso un aggravio sanzionatorio, anche ad altri beni giuridici inerenti alla legalità e alla correttezza dell’operato dei poteri pubblici<sup>201</sup>.

La disposizione disegna, quindi, una fattispecie di reato comune che solo al secondo comma regola l’ipotesi del fatto compiuto dal pubblico ufficiale. Tale inquadramento non è di per sé in contrasto con la nozione ampia di tortura adottata dalla Convenzione EDU, che non limita il divieto alla sola cosiddetta tortura di Stato. Ciò nonostante, la scelta di introdurre un reato comune risulta comunque problematica rispetto ai caratteri intrinseci al concetto di tortura: ovvero, la «perversione del rapporto tra autorità e individuo» e la distruzione dello «*status* di cittadino e di persona» della vittima<sup>202</sup>. Detta altrimenti, la tortura trova storicamente il suo significato proprio nella violenza esercitata da un soggetto che riveste una funzione pubblica nei confronti del privato cittadino. Ciò nonostante, non manca in letteratura chi – pur da posizioni critiche – ritiene che la complessa struttura della fattispecie, tanto sotto il profilo dell’ambigua qualificazione giuridica, che della complicata articolazione degli elementi costitutivi del reato, offra ai giudici uno spazio di manovra per garantirne l’effettività, neutralizzando così l’obiettivo perseguito a livello politico di minimizzare la portata della riforma e proteggere le forze di polizia da eventuali incriminazioni<sup>203</sup>.

Il principale nodo interpretativo rispetto all’art 613-bis del Codice penale riguarda la qualificazione giuridica del comma 2 come circostanza aggravante oppure quale reato autonomo<sup>204</sup>. La questione ha immediati risvolti pratici che si riflettono sull’effettività della tutela penale rispetto alla cattiva condotta delle forze dell’ordine. La qualifica della

---

<sup>201</sup> Galluccio A., Ubiali M.C. (2021), *Codice penale commentato, Tomo III*, V Ed., Wolters Kluwer, Milano, p. 1960.

<sup>202</sup> Padovani T. (2016), “Tortura: adempimento apparentemente tardivo, inadempimento effettivamente persistente”, in *Criminalia*, p. 28. Si veda anche: Lobba P. (2017), “Punire la tortura in Italia”, cit., p. 231, che evidenzia come nel diritto internazionale il «disvalore specifico della tortura» dipenda proprio dal fatto che è commessa da un soggetto che riveste funzioni pubbliche.

<sup>203</sup> Lattanzi F. (2018), “La nozione di tortura”, cit., p. 182.

<sup>204</sup> Per una sintetica ricostruzione del dibattito sul punto: Mazzi G., Lecce M. (2022), “Art. 613-bis - Tortura”, in Lattanzi G., Lupo E. (a cura di), *Codice penale*, Giuffrè, Milano, pp. 703-704.

disposizione come circostanza aggravante espone, infatti, al rischio di neutralizzazione nell'ambito giudizio di comparazione ex art. 69 c.p., soprattutto nella frequente ipotesi in cui il pubblico ufficiale sia incensurato<sup>205</sup>. All'inverso, la configurazione come reato autonomo potrebbe, secondo alcuni, condurre all'esito paradossale di escludere l'applicabilità delle aggravanti previste ai commi successivi alla "tortura di Stato"<sup>206</sup>.

Sul punto, la giurisprudenza di legittimità non è univoca. La sentenza n. 50208/2019, in tema di tortura comune, ha incidentalmente qualificato il comma 2 come circostanza aggravante<sup>207</sup>. Interpretazione accolta dalla successiva sentenza n. 1243/2023, con a oggetto, invece, fatti di tortura commessi all'interno di un carcere. Diversamente, la sentenza n. 32380/2021 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»<sup>208</sup>. 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<sup>209</sup>. La limitata efficacia della previsione di un mero, per quanto significativo, aggravio di pena per il fatto commesso dal pubblico ufficiale porrebbe la normativa italiana in

---

<sup>205</sup> Manna A. (2020), *Manuale di diritto penale*, Giuffrè, Milano, p. 382. Si veda anche: Mazzi G., Lecce M. (2022), "Art. 613-bis - Tortura", cit., p. 703; Pugiotto A. (2018), "Una legge 'sulla' tortura, non 'contro' la tortura (Riflessioni costituzionali suggerite dalla l. n. 110 del 2017)", in *Quaderni costituzionali*, 2, p. 402.

<sup>206</sup> Amato S., Passione M. (2019), "Il reato di tortura", in *Diritto penale contemporaneo*, pp. 12 e ss. Disponibile a [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6407-il-reato-di-tortura](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6407-il-reato-di-tortura) (ultimo accesso, 28.10.2024).

<sup>207</sup> Per un commento critico: Colella A. (2020), "La Cassazione si confronta, sia pure in fase cautelare, con la nuova fattispecie di 'tortura' (art. 613-bis c.p.)", in *Sistema Penale*. Disponibile a [www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-2021-32380-colella-tortura-di-stato](http://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-2021-32380-colella-tortura-di-stato) (ultimo accesso, 25.10.2024).

<sup>208</sup> Cass. n. 32380/2021, par. 3.2.

<sup>209</sup> Per un commento: 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*.

contrasto con le convenzioni internazionali in materia e inadempiente rispetto agli obblighi positivi evidenziati dalla Corte EDU nelle richiamate sentenze di condanna<sup>210</sup>.

Un ulteriore profilo critico che rischia di minare l'efficacia della tutela penale contro la tortura pubblica è dato dall'elemento del «verificabile trauma psichico» richiesto dalla fattispecie, a prescindere dalle qualità del soggetto attivo, in alternativa alle acute sofferenze fisiche. La descrizione dell'evento tipico si spiega con l'intenzione 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<sup>211</sup>. Un'interpretazione della locuzione nel senso del necessario accertamento medico-legale del trauma psichico<sup>212</sup> conduce a una limitazione della portata applicativa della fattispecie ai soli casi in cui sia possibile diagnosticare una condizione patologica della vittima. Il rischio è di rendere ulteriormente complicato l'accertamento processuale del trauma e del nesso causale, anche alla luce dei tempi della giustizia penale<sup>213</sup>, e di lasciare impunte le tecniche di tortura che producono solo tracce transeunti sulla sfera psicologica della vittima<sup>214</sup>. Le indicazioni della giurisprudenza sul punto sono, però, chiare. Secondo la Cassazione, infatti, l'evento tipico non deve né integrare le lesioni personali, che costituiscono un'aggravante, ai sensi del comma 4 dell'art. 613-bis del Codice penale, né il trauma psichico deve necessariamente avere natura duratura, ma 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 persecutori<sup>215</sup>.

---

<sup>210</sup> Sul punto, specificamente: 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.

<sup>211</sup> Marchi I. (2017), "Prime riflessioni a margine del nuovo art. 613-bis c.p.", cit., p. 163.

<sup>212</sup> In questo senso: Lobba P. (2017), "Punire la tortura in Italia", cit., pp. 232 e ss.

<sup>213</sup> Manna A. (2020), *Manuale di diritto penale*, cit., p. 382.

<sup>214</sup> Marchi I. (2017), "Prime riflessioni a margine del nuovo art. 613-bis c.p.", cit., p. 164; Padovani T. (2016), "Tortura", cit., pp. 29-30.

<sup>215</sup> Cass. n. 32380/2021, par. 3.3. Cfr. Cass. 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.

Rispetto alla “cattiva condotta” di polizia si pone anche il problema dei presupposti oggettivi del reato di tortura. La fattispecie fa alternativamente riferimento: 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 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, l’interpretazione del rapporto di affidamento e della privazione della libertà personale, ai fini dell’integrazione del reato di tortura, è più complicato.

L’eliminazione in sede parlamentare dell’inciso «o comunque sottoposta alla sua autorità, vigilanza o custodia», contenuto in una precedente versione della disposizione, ha spinto a ritenere 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<sup>216</sup>. In sostanza, resterebbero scoperte le frequenti interazioni non formalizzate tra forze di polizia e cittadini e 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, i cosiddetti “piccoli fermi” per finalità identificative, e le azioni violente che precedono o accompagnano l’esercizio dei poteri restrittivi di polizia. Analogamente, anche la locuzione «privata della libertà personale», se interpretata in senso formalistico, introduce l’implicito requisito dell’esistenza di una misura formale di restrizione della libertà della vittima, con l’effetto paradossale di escludere dalla tutela proprio quei casi di gravi abusi e violenze di polizia che hanno portato alla condanna dell’Italia per inadempienza agli obblighi positivi di incriminazione della tortura di Stato<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup> Amato S., Passione M. (2019), “Il reato di tortura”, cit., p. 6.

<sup>217</sup> Marchi I. (2017), “Prime riflessioni a margine del nuovo art. 613-bis c.p.”, cit., p. 157; Lobba P. (2017), “Punire la tortura in Italia”, cit., pp. 237-238; Pugiotto A. (2018), “Una legge ‘sulla’ tortura, non ‘contro’ la tortura”, cit., pp. 399-400.

Un approccio sostanzialistico appare dunque preferibile, sia per assicurare l'effettività della norma sia per garantire la coerenza con i vincoli costituzionali e sovranazionali<sup>218</sup>. 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 giurisdizionale, ma estende la tutela anche alle ipotesi di illegittima privazione della libertà personale o di movimento da parte dall'autore del reato, coerentemente con il riferimento costituzionale, all'art. 13, a *qualsiasi* forma di restrizione della libertà personale, oltre alla detenzione<sup>219</sup>.

#### 3.1.4. Esecuzione di ordini criminosi

Il regime penale degli appartenenti alle forze dell'ordine italiane prevede anche di uno specifico meccanismo di imputazione della responsabilità in caso di reato commesso su ordine dell'autorità. A norma del comma 2 dell'art. 51 del Codice penale, infatti, per il reato realizzato in esecuzione di un ordine 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<sup>220</sup>. La disciplina del pubblico impiego impone ai dipendenti pubblici un dovere generale di astensione dal dare esecuzione agli ordini quando l'atto richiesto sia vietato dalla legge penale. In questo senso, l'impiegato pubblico ha il dovere-potere di verificare la legittimità sostanziale e formale dell'ordine, altrimenti ne risponderà in concorso con chi lo ha emanato qualora costituisca reato<sup>221</sup>. Lo speciale ruolo rivestito all'interno dell'amministrazione statale e l'organizzazione gerarchica che tuttora le caratterizza pongono in capo alle forze dell'ordine un dovere di

---

<sup>218</sup> Cfr. Cisterna A. (2017), "Colmata una lacuna, ma molte nozioni restano poco precise", in *Guida al diritto*, 39, pp. 18-19; Colella A. (2019), "La risposta dell'ordinamento interno", cit., p. 827; Galluccio A., Ubiali M.C. (2021), *Codice penale commentato*, cit., p. 1965; Mazzi G., Lecce M. (2022), "Art. 613-bis - Tortura", cit., p. 697.

<sup>219</sup> Cass. 32380/2021, par. 3.3.

<sup>220</sup> Marinucci G., Dolcini E., Gatta G. L. (2023). *Manuale di diritto penale*, XII Ed., Giuffrè, Milano, pp. 346-347.

<sup>221</sup> Art. 17, Dpr n. 3/1957.

subordinazione e obbedienza qualificato rispetto a quello valido in generale per il pubblico impiego<sup>222</sup>. Per questa ragione, l'ordinamento prevede una specifica causa di giustificazione per il reato commesso in esecuzione di un ordine insindacabile, ossia da un soggetto a cui la legge non consente alcun sindacato sulla legittimità dell'ordine<sup>223</sup>. È opportuno, però, ricordare come l'insindacabilità degli ordini da parte degli appartenenti alle forze di polizia italiane non sia assoluta ma incontri un triplice limite: la legittimità formale dell'ordine; la non manifesta criminalità; e, in ogni caso, non consapevolezza da parte di chi lo esegue del carattere criminoso<sup>224</sup>. 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 è personale e non si estende né al superiore, né all'eventuale terzo che cooperi spontaneamente all'illecito.

### 3.1.5. *Uso eccessivo della forza*

Il regime della responsabilità penale delle forze dell'ordine è, infine, integrato dal sistema codicistico delle cause di giustificazione, tra le quali assume centralità l'art. 53 del Codice penale, che autorizza il pubblico ufficiale a utilizzare le armi o altri mezzi di coazione fisica se costretto dalla necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza, o di impedire la consumazione di alcuni delitti tassativamente indicati<sup>225</sup>. La clausola di apertura dell'art. 53 del Codice penale definisce un ambito di autonomia

---

<sup>222</sup> Per la Polizia di Stato, artt. 65 e 66 della legge n. 121/1981; per l'Arma dei Carabinieri, artt. 1348 e 1349 del Dlgs. n. 66/2010; per le Forze Armate, l'art. 729, Dpr n. 90/2010.

<sup>223</sup> Art. 51(4), Codice penale.

<sup>224</sup> Marinucci G., Dolcini E., Gatta G. L. (2023). *Manuale di diritto penale*, cit., p. 345.

<sup>225</sup> Si tratta dei delitti di strage, naufragio, sommersione, disastro aereo, disastro ferroviario, omicidio volontario, rapina a mano armata e sequestro di persona. La previsione è stata introdotta dall'art. 14, legge n. 152/1975 ("Legge Reale"), 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 ha suscitato (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. Per un'esemplificazione di questa critica, si veda Marinucci G., Dolcini E., Gatta G. L. (2023). *Manuale di diritto penale*, cit., p. 367.

della scriminante rispetto a quelle previste nei due articoli precedenti<sup>226</sup>. Il legittimo uso delle armi o di altri mezzi di coazione fisica da parte del pubblico ufficiale sarà, quindi, riconducibile alla legittima difesa se volto a difendere un diritto proprio o altrui dal pericolo attuale di un'offesa ingiusta, nel rispetto dei rigidi requisiti della necessità e della proporzione; ricadrà, invece, nell'adempimento del dovere se l'uso degli strumenti di coazione fisica costituisce la modalità di espletamento di un obbligo di legge o di un ordine legittimo dell'autorità<sup>227</sup>. Al contempo, il definitivo affrancamento dell'uso legittimo delle armi e dei mezzi di coazione dai presupposti per la legittima difesa e l'adempimento del dovere desta preoccupazioni. Più è ampio, infatti, il «campo di operatività autonomo» della fattispecie, e più questa rischia di trasformarsi in una «scriminante *passé-par-tout* per la forza pubblica», mostrando tutto il suo carattere «autoritario»<sup>228</sup>.

La matrice non democratica che informa l'istituto, espressione della «visione autoritaria del rapporto individuo-autorità» del regime fascista<sup>229</sup>, ha richiesto un adeguamento al mutato contesto costituzionale, attraverso un'evoluzione giurisprudenziale che ha portato all'integrazione della fattispecie con il requisito della proporzionalità, mutuato dalla fattispecie della legittima difesa<sup>230</sup>, quale principio generale di derivazione sia costituzionale che europea. La proporzione assurge, quindi, a parametro di valutazione, nel caso concreto, del rapporto tra i presupposti normativi e il mezzo di coazione fisica

---

<sup>226</sup> Artt. 51 e 52, Codice penale, cui si aggiunge il consenso dell'avente diritto di cui all'art. 50 del Codice penale. Sull'operatività delle scriminanti dell'adempimento del dovere e della legittima difesa alle specifiche attività istituzionali delle forze di polizia, Abagnale M., Domenicali C., Ponzetta L. (2017), "Le declinazioni della responsabilità penale", cit., p. 97-103.

<sup>227</sup> Cfr. Marinucci G., Dolcini E., Gatta G. L. (2023). *Manuale di diritto penale*, cit., p. 363. Sul rapporto tra le cause di giustificazione in questione, anche Albano A. (2018), *Uso legittimo delle armi e degli altri mezzi di coazione fisica*, La Tribuna, Piacenza, pp. 30 e ss.; Alibrandi L. (1979), *L'uso legittimo delle armi*, Giuffrè, Milano, pp. 49 e ss. Per una ricostruzione del sistema delle scriminanti in una prospettiva sia storica che comparatistica: Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica: una indagine di parte generale*, ETS, Pisa, pp. 89 e ss.

<sup>228</sup> Musacchio V. (2006), *L'uso legittimo delle armi*, Giuffrè, Milano, p. 61.

<sup>229</sup> Marinucci G., Dolcini E., Gatta G. L. (2023). *Manuale di diritto penale*, cit., p. 364; Manna A. (2020), *Manuale di diritto penale*, cit., p. 378; Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit.; Mantovani F. (1988), *Manuale di Diritto penale. Parte generale*, Il CEDAM, Padova, p. 269.

<sup>230</sup> Abagnale M., Domenicali C., Ponzetta L. (2017), "Le declinazioni della responsabilità penale", cit., p. 104.

scelto, nonché dell'equilibrio fra i beni giuridici in conflitto<sup>231</sup>. Un parametro imposto anche dalla giurisprudenza EDU che, in applicazione dell'art. 2 della Convenzione, riconosce un obbligo positivo per gli Stati membri di dotarsi di una normativa adeguata ed efficace sull'uso delle armi da parte delle autorità di polizia, secondo le indicazioni sovranazionali, tra cui, in particolare, le *UN Basic Rules on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* del 1990<sup>232</sup>. L'integrazione della fattispecie con il requisito implicito della proporzionalità, però, più che limitare lo scopo della scriminante, restringendo, quindi, i margini per l'uso legittimo delle armi da parte delle forze dell'ordine, ha consentito nel tempo l'estensione, in controtendenza rispetto a una prima fase in cui l'interpretazione prevalente era stata segnatamente restrittiva<sup>233</sup>.

Un primo elemento fondamentale della fattispecie è relativo alla qualifica di pubblico ufficiale. Nessun dubbio sussiste in letteratura e in giurisprudenza rispetto al fatto che la norma trovi applicazione esclusivamente nei confronti dei pubblici ufficiali autorizzati per legge all'uso delle armi o di altri strumenti coattivi. Solo gli appartenenti alla cosiddetta "forza pubblica" possono fare legittimamente uso della forza e, in particolare, nei limiti dei compiti specifici rientranti nelle funzioni loro attribuite in può essere eccezionalmente richiesto il ricorso alla coazione fisica<sup>234</sup>. Sono, quindi, escluse

---

<sup>231</sup> Musacchio V. (2006), *L'uso legittimo delle armi*, cit., 95-96; Marinucci G., Dolcini E., Gatta G. L. (2023). *Manuale di diritto penale*, cit., p. 364. Sul principio di proporzione nell'interpretazione dell'art. 53, Codice penale, 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*. Disponibile a <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/4105-l-uso-legittimo-delle-armi-tra-l-affermazione-del-principio-di-proporzionalita-e-le-incertezze-giur> (ultimo accesso, 30.10.2024); Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit., pp. 223-241.

<sup>232</sup> 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*, disponibile a <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/486-la-corte-condanna-l-italia-per-la-violazione-sostanziale-e-procedurale-dell-art-2-cedu-in-relazione> (ultimo accesso, 30.10.2024).

<sup>233</sup> Cfr. Manna A. (2020), *Manuale di diritto penale*, cit., p. 378. Sull'evoluzione dell'interpretazione dell'art. 53, Codice penale in dottrina e nella giurisprudenza di legittimità, in particolare rispetto all'ipotesi della fuga, si veda Albano A. (2018), *Uso legittimo delle armi*, cit., 118-ss. Più sinteticamente, Donizzetti R. (2015). "L'uso legittimo delle armi", cit., pp. 7-12.

<sup>234</sup> Cfr. Marinucci G., Dolcini E., Gatta G. L. (2023). *Manuale di diritto penale*, cit., p. 378; Manna A. (2020), *Manuale di diritto penale*, cit., p. 378; Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit., pp. 21 e ss.; Musacchio V. (2006), *L'uso legittimo delle armi*, cit., p. 78; Mezzetti E. (1999), "Uso legittimo delle armi", in *Digesto delle discipline penalistiche*, XV, UTET, Torino, p. 131; Ardizzone S. (1992), "Uso legittimo delle armi", in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Giuffrè, Milano, p. 979; Alibrandi L. (1979), *L'uso legittimo delle armi*, cit., p. 57.

dall'applicazione della scriminante, per esempio, le guardie particolari giurate. In questo senso, l'uso della forza è definito dal Ministero dell'Interno come una *tecnica operativa* di svolgimento delle attività di polizia rispetto alla quale sono previste, a tutela della sicurezza dei soggetti coinvolti, specifiche regole di condotta e un addestramento tecnico che integra la formazione e l'aggiornamento professionale delle forze dell'ordine<sup>235</sup>.

Un ulteriore elemento cruciale della fattispecie attiene alla definizione della nozione di armi e altri mezzi di coazione fisica il cui uso è autorizzato dall'art. 53 del Codice penale. L'alternativa è tra una nozione circoscritta agli strumenti in dotazione delle forze dell'ordine e una ampia che legittima l'uso anche di altri mezzi non previsti dalla legislazione in materia, che si trovino nel caso concreto a disposizione dell'agente<sup>236</sup>. Le conseguenze pratiche dell'una e dell'altra opzione sono rilevanti. Nel primo caso, si avrebbe 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<sup>237</sup>. Nel secondo, invece, l'uso di armi diverse da quelle in dotazione potrebbe integrare una violazione del principio di legalità nell'azione amministrativa, per cui la scelta dei mezzi è «vincolata» a quelli esplicitamente previsti dall'ordinamento<sup>238</sup>, nonché favorire condotte violente o “brutali” da parte delle forze dell'ordine, attraverso strumenti inadeguati o sproporzionati, e rispetto ai quali gli operatori di polizia non hanno ricevuto

---

<sup>235</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento Della Pubblica Sicurezza, *Manuale delle Tecniche Operative*, inedito, 2008, citato da Albano A. (2018), *Uso legittimo delle armi*, cit., p. 25.

<sup>236</sup> Per una ricostruzione della dotazione individuale e di reparto delle forze di polizia, si veda Albano A. (2018), *Uso legittimo delle armi*, cit., pp. 177-318. La dotazione delle forze dell'ordine è regolata dal Dpr n. 359/1991, in materia di armamento in dotazione all'Amministrazione della pubblica sicurezza e al personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia; dal Dpr n. 551/1992, che reca il regolamento sull'armamento in dotazione al Corpo di polizia penitenziaria; e dal DM n. 145/1987, per quanto riguarda l'armamento degli appartenenti alla polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza.

<sup>237</sup> Si fa l'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. Cfr. Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit., p. 61.

<sup>238</sup> Delogu T. (1972), “L'uso legittimo delle armi o altri mezzi di coazione fisica”, in *Archivio penale*, 1, p. 193; Mezzetti E. (1999), “Uso legittimo delle armi”, cit., pp. 130-131; Ardizzone S. (1992), “Uso legittimo delle armi”, cit., pp. 980 e ss. L'art. 1 del Dpr n. 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.

un apposito addestramento<sup>239</sup>. 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 sostenere la prima opzione ermeneutica<sup>240</sup>.

I confini espliciti per l'uso legittimo delle armi, delineati dall'art. 53 del Codice penale, 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. Rispetto a quest'ultimo, si riscontrano due diverse interpretazioni: una prima, che valorizza l'elemento psicologico che deve guidare l'azione del pubblico ufficiale nel momento in cui decide di usare uno strumento di coazione, per cui, in caso di divergenza dalle finalità istituzionali della sua funzione, la scriminante non troverà applicazione<sup>241</sup>; una seconda, invece, che evidenzia come esso costituisca un mero limite oggettivo funzionale, per cui è sufficiente che l'uso delle armi ricada nell'oggettiva realizzazione di interessi pubblici, potendo, quindi, coesistere con fini egoistici dell'agente<sup>242</sup>.

Rispetto alla violenza, che l'art. 53 del Codice penale indica come uno dei presupposti per l'uso legittimo delle armi da parte del pubblico ufficiale, si riscontra una diversità di visioni che, a fini esemplificativi, può essere ridotta a due posizioni ermeneutiche<sup>243</sup>. Da un lato, chi sostiene che il concetto di violenza debba essere sostanzialmente equiparato a quello previsto dagli artt. 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

---

<sup>239</sup> Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit., pp. 62-63.

<sup>240</sup> Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit., p. 63. Ciò nonostante, la giurisprudenza di legittimità si è finora orientata verso l'irrelevanza tanto dello strumento usato quanto delle modalità irrivalenti 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 ha, infatti, ritenuto l'uso di uno strumento non in dotazione rilevante non tanto rispetto all'operatività della scriminante, quanto, invece, all'eventuale integrazione dei «reati di detenzione e porto illegali di arma» (Cass. n. 41038/2014, par. 1).

<sup>241</sup> Mezzetti E. (1999), "Uso legittimo delle armi", cit., pp. 132 e ss; Fiandaca G., Musco E. (2004), *Dritto penale*, cit., 317.

<sup>242</sup> Alibrandi L. (1979), *L'uso legittimo delle armi*, cit.; Delogu T. (1972), "L'uso legittimo delle armi", cit., pp. 188-189.

<sup>243</sup> Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit., pp. 44 e ss; Albano A. (2018), *Uso legittimo delle armi*, cit., pp. 119-120.

proprio ufficio<sup>244</sup>. Ciò avrebbe come conseguenza di limitare l'ambito di applicazione della scriminante, escludendo, 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»<sup>245</sup>. Vi è poi la posizione di quanti ritengono che il termine violenza includa una ben più ampia sfera di condotte, non solo fisiche, che ostacolano attivamente l'adempimento dei doveri di ufficio del pubblico ufficiale<sup>246</sup>. Così, coerentemente con un più generale processo di progressiva «spiritualizzazione» della nozione di violenza ai fini della legge penale<sup>247</sup>, parte della dottrina accoglie oggi un'interpretazione che riconosce anche alla cosiddetta "violenza psichica" la capacità di legittimare l'uso dei mezzi di coazione da parte delle forze dell'ordine, sempre nei limiti dei parametri espliciti e impliciti dell'art. 53 Codice penale<sup>248</sup>.

Una questione analoga si pone rispetto al concetto di resistenza: ossia, se questa vada intesa esclusivamente quale "resistenza attiva", oppure se, ai fini della scriminante, rilevi anche la cosiddetta "resistenza passiva", 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, sulla base di considerazioni sistemiche<sup>249</sup>, dell'assenza in tale circostanza del requisito

---

<sup>244</sup> Mezzetti E. (1999), "Uso legittimo delle armi", cit., p. 135; Musacchio V. (2006), *L'uso legittimo delle armi*, cit., pp. 85 e ss.

<sup>245</sup> Marinucci G., Dolcini E., Gatta G. L. (2023). *Manuale di diritto penale*, cit., p. 366. In questo senso, anche Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit., pp. 47-48.

<sup>246</sup> Albano A. (2018), *Uso legittimo delle armi*, cit., pp. 48 e ss.; Ardizzone S. (1992), "Uso legittimo delle armi", cit., pp. 982-983; Alibrandi L. (1979), *L'uso legittimo delle armi*, cit., p. 64; Fiandaca G., Musco E. (2004), *Dritto penale*, cit., 318.

<sup>247</sup> Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit., pp. 46.

<sup>248</sup> Cfr. Donizzetti R. (2015). "L'uso legittimo delle armi", cit., p. 7.

<sup>249</sup> L'ordinamento autorizza esplicitamente l'uso della coazione da parte delle forze dell'ordine in specifiche ipotesi di resistenza passiva, tra cui: l'art. 41 dell'ordinamento penitenziario e la legge n. 100/1958 in caso di fuga del contrabbandiere senza abbandono del carico, si veda in proposito: Marinucci G., Dolcini E., Gatta G. L. (2023). *Manuale di diritto penale*, cit., p. 366.

della necessità della coazione<sup>250</sup> o, ancora, equiparandola alla nozione di resistenza di cui all'art. 337 del Codice penale<sup>251</sup>. Secondo l'orientamento maggioritario, però, una valutazione in concreto del contesto e delle modalità della condotta del pubblico ufficiale consente di ricondurre anche le forme di resistenza passiva nell'alveo dell'art. 53 del Codice penale, purché nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità, e graduazione dello strumento coattivo scelto tra quelli a disposizione<sup>252</sup>.

Il tema della resistenza passiva emerge, in particolare, nel caso della fuga finalizzata a sottrarsi all'autorità. A lungo, tanto la dottrina maggioritaria quanto la giurisprudenza di legittimità hanno escluso l'operatività della scriminante nel caso di uso delle armi verso la persona in fuga, in applicazione di un orientamento restrittivo che assegnava al concetto un significato esclusivamente *attivo*<sup>253</sup>. Questa impostazione è stata progressivamente abbandonata in favore di un approccio informato al «bilanciamento proporzionato»<sup>254</sup> tra i beni giuridici in gioco nel caso concreto. Così, nella giurisprudenza più recente, alla distinzione tra resistenza attiva e fuga, è subentrata la valutazione di proporzionalità delle circostanze del fatto, che consente, per esempio, di autorizzare l'uso delle armi da fuoco in caso di fuga cosiddetta "spericolata", cioè che per le modalità concrete con cui è realizzata metta in pericolo altri beni giuridici, quali per esempio l'incolumità dei terzi. Questo orientamento, ormai prevalente, consente quindi all'operatore di polizia di usare le armi in tutte le circostanze che lo rendano

---

<sup>250</sup> Si tratta di una posizione su cui in passato concordava la giurisprudenza di legittimità. Per una ricostruzione di tale posizione e una ricognizione delle sentenze rilevanti, si veda: Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit., pp. 54-55.

<sup>251</sup> Mezzetti E. (1999), "Uso legittimo delle armi", cit., pp. 134 e ss.

<sup>252</sup> Fiandaca G., Musco E. (2004), *Dritto penale*, cit., 318; Garofoli R. (2023), *Manuale di diritto penale*, XX ed., Neldiritto, Bari, pp. 687-688; Donizzetti R. (2015), "L'uso legittimo delle armi", cit., pp. 8-9; Mantovani F. (1988), *Manuale di Diritto penale*, cit., p. 281; Alibrandi L. (1979), *L'uso legittimo delle armi*, cit., p. 68; Delogu T. (1972), "L'uso legittimo delle armi", cit., pp. 192 e ss.

<sup>253</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale in tema di art. 53, Codice penale e fuga, si veda: Albano A. (2018), *Uso legittimo delle armi*, cit., pp. 119 e ss. In questo senso, Cass. n. 11879/2007, secondo cui la causa di giustificazione non si applica in caso di fuga del reo in quanto essa configura una mera resistenza passiva.

<sup>254</sup> Martiello G. (2019), *I limiti penali dell'uso della forza pubblica*, cit., p. 52.

necessario alla luce di un bilanciamento proporzionato sia dei beni giuridici in conflitto<sup>255</sup> che dei mezzi di coazione impiegati<sup>256</sup>.

I confini della scriminante, così come enucleati dalla giurisprudenza, appaiono i seguenti:

a) il pubblico ufficiale non deve avere alternative per respingere la violenza o vincere la resistenza all'uso delle armi;

b) tra i diversi strumenti a disposizione, la scelta deve cadere su quello meno offensivo per i beni giuridici in gioco;

c) l'uso dello strumento deve essere graduato secondo le esigenze del caso concreto, nel rispetto del principio di proporzionalità.

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 i vari a disposizione, lo strumento meno lesivo, nel rispetto del principio di proporzionalità, ovvero del necessario bilanciamento tra i beni giuridici coinvolti nella specifica situazione<sup>257</sup>.

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 voluto<sup>258</sup>. 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<sup>259</sup>. L'eccesso colposo, di cui all'art. 55 del Codice penale, può manifestarsi nelle forme tipiche dell'errore di giudizio e dell'errore nell'uso dello strumento

---

<sup>255</sup> Tra cui evidentemente anche la vita e l'integrità di chi fugge, dei terzi (anche solo potenzialmente) coinvolti, nonché dei beni tutelati dall'azione dell'autorità pubblica che la fuga vuole impedire (per es. l'arresto).

<sup>256</sup> In materia di "fuga pericolosa" o "spericolata", per questo equiparata alla resistenza attiva ai fini dell'operatività della scriminante, tra le altre, si veda Cass. n. 9961/2000; Cass. n. 20031/2003; Cass. n. 241187/2008; Cass. n. 6719/2014; Cass. 26412/2019.

<sup>257</sup> Cass. n. 35962/2020. Cfr. Cass. n. 41038/2014; Cass. n. 854/2007; Cass. n. 9961/2000.

<sup>258</sup> Cfr. Cass. n. 6719/2014.

<sup>259</sup> Ciò implica un'immunità penale per il fatto diverso realizzato per eccesso colposo nei mezzi o nel fine ma non previsto dalla legge come delitto colposo.

coattivo<sup>260</sup>. La seconda ipotesi, in particolare, riguarda il rispetto dei principi di proporzionalità e graduazione in concreto della risposta alla resistenza o alla violenza altrui, nonché l'osservanza delle regole tecniche in materia di armi e mezzi di coazione, nonché quelle generali di prudenza imposte dai rischi di lesione di beni giuridici di rango elevato, come la vita e l'integrità personale, intrinseci nell'uso delle armi.

In questo senso, anche l'uso delle armi da fuoco per impedire la fuga o, ancora, per finalità intimidatorie o di deterrenza (es. gli spari in aria), che non sembrerebbe costituire di per sé una pratica 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, e per il rischio di reazione da parte di chi si consideri ingiustamente aggredito<sup>261</sup>. 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.

### 3.2. 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. La responsabilità civile potrebbe in questo caso rappresentare una forma di incentivo finanziario alla buona condotta, stimolando le forze di polizia ad un uso più accorto dei loro poteri. La soglia di

---

<sup>260</sup> Abagnale M., Domenicali C., Ponzetta L. (2017), "Le declinazioni della responsabilità penale", cit., p. 109. Si veda anche: Faranda C. (1988), *L'eccesso colposo. Errore di giudizio ed errore modale nell'art. 55 c.p.*, Giuffrè, Milano.

<sup>261</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, *Uso delle Armi - Direttive*, Circolare prot. n. 559/A/2/752M:2.5/2182 del 30.6.2008, pp. 3-4. 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. Il documento è reperibile sul sito del SIULP: [www.siulp.it/wp-content/risorse/2008/06/6404.pdf](http://www.siulp.it/wp-content/risorse/2008/06/6404.pdf).

evidenza necessaria ad ottenere un risarcimento danni è inoltre più bassa rispetto a quella tipicamente necessaria in sede penale, ragione per cui tale lo strumento della responsabilità civile potrebbe astrattamente avere una efficacia deterrente maggiore rispetto alla sanzione penale<sup>262</sup>. 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 ad un criterio di maggiore precauzione, con l'obiettivo di ridurre il costo finanziario della cattiva condotta. Per tali motivi, alcuni hanno suggerito che la responsabilità civile rappresenta sotto molti profili una valida alternativa alla responsabilità penale quale strumento di controllo della cattiva condotta degli operatori di polizia<sup>263</sup>.

Il Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato nel 1931 riconosceva alla funzione di polizia una tutela particolare, stabilendo che "nessun indennizzo è dovuto per i provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza nell'esercizio delle facoltà ad essa attribuite dalla legge"<sup>264</sup>. 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<sup>265</sup>. Sebbene formalmente ancora in vigore, è chiaro che tale norma non risponde più al quadro tracciato dagli articoli 28 e 113 della Costituzione, che assoggettano la pubblica amministrazione e i funzionari pubblici alle ordinarie forme di responsabilità civile per i loro atti illegittimi<sup>266</sup>. Deve dunque ritenersi che l'esclusione della responsabilità per i danni derivanti dall'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza, di cui all'art. 7 del Regio Decreto 773/1931, sia circoscritta ai soli provvedimenti legittimi, mentre nel caso

---

<sup>262</sup> Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 54.

<sup>263</sup> Waddington P.A. (1999), *Policing citizens: authority and rights*, Routledge, Abington, p. 171.

<sup>264</sup> Art. 7, Regio-decreto n. 773/1931.

<sup>265</sup> Ursi R. (2022), *La sicurezza pubblica*, cit., p. 93.

<sup>266</sup> Artt. 18, 22, 23 e 28, Dpr n. 3/1957. Sul tema, Labocchetta A.M. (2022), "Danni dalla p.a. e alla p.a.", in Cassano G. (a cura di), *Il danno alla persona*, Giuffrè, Milano, pp. 1269 e ss.; Conte F., Lisi G. (2017), "Le frontiere mobili della responsabilità civile: alla ricerca di un equilibrio tra opposte esigenze", in Giupponi T. (a cura di), *L'Amministrazione di Pubblica Sicurezza e le sue responsabilità*, cit., pp. 121 e ss.

di atti illegittimi che diano luogo ad una lesione di diritti soggettivi dei privati sia da ritenersi vigente l'ordinaria responsabilità a norma dell'art. 2043 del Codice civile<sup>267</sup>.

Uno degli aspetti che più di altri espone le forze di polizia al rischio di arrecare danni a persone o cose è naturalmente 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*<sup>268</sup>. Anche nei settori in cui l'ordinamento riconosce all'amministrazione la massima discrezionalità, come in tema di pubblica sicurezza, la sua attività deve realizzarsi nei 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 extracontrattuale<sup>269</sup>.

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<sup>270</sup>. Lo stesso non vale nel caso in cui sia ravvisata una condotta colposa nell'uso legittimo delle armi, configurandosi una ipotesi di eccesso colposo nella scriminante. In tale ipotesi, il fatto avrà il carattere di illecito e darà luogo a una pretesa risarcitoria per fatto illecito.

Rispetto all'azione risarcitoria per atti di polizia, 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<sup>271</sup>. Una sfera di

---

<sup>267</sup> Cass., sez. un., 17 maggio 1958, n. 1608. Si veda anche Conte F., Lisi G. (2017), "Le frontiere mobili della responsabilità civile", cit., pp. 133 e ss.

<sup>268</sup> Musacchio V. (2006), *L'uso legittimo delle armi*, cit., p. 126.

<sup>269</sup> Cfr. Cass. civile n. 396/2008.

<sup>270</sup> Cfr. Cass. civile n. 21426/2014; Cass. civile n. 11998/2005; Cass. civile, n. 15271/2003. Si veda: Filippi S. (2006), "Il danno derivante da uso legittimo delle armi", in *La responsabilità civile*, 1, pp. 32-38.

<sup>271</sup> Musacchio V. (2006), *L'uso legittimo delle armi*, cit., p. 129.

discrezionalità definita come “pura” nel caso dell’art. 53 Codice penale, in quanto fondata esclusivo apprezzamento soggettivo dell’agente, senza la possibilità di un’attività istruttoria né di ricorrere all’«ausilio di mezzi tecnici»<sup>272</sup>. 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. Al contempo, però, il giudice 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, inoltre, 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’art. 2050 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 prudenza<sup>273</sup>. 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<sup>274</sup>.

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 sicurezza<sup>275</sup>. 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

---

<sup>272</sup> Musacchio V. (2006), *L’uso legittimo delle armi*, cit., p. 129.

<sup>273</sup> Cfr. Cass. civile n. 21426/2014.

<sup>274</sup> Albano A. (2018), *Uso legittimo delle armi*, cit., pp. 106-107; Musacchio V. (2006), *L’uso legittimo delle armi*, cit., p. 131; Alibrandi L. (1979), *L’uso legittimo delle armi*, cit., pp. 136-137.

<sup>275</sup> Cass. civile n. 2423/2004; Cass. civile n. 11879/2007.

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'arma<sup>276</sup>.

In materia di responsabilità civile delle forze dell'ordine, rileva il tema dell'efficacia del giudicato penale in sede risarcitoria, ovvero del valore che assume, nel giudizio civile, l'accertamento dei fatti, relativi all'uso della forza da parte dell'agente di pubblica sicurezza che si è cristallizzato in una precedente sentenza penale definitiva. Nell'attuale assetto ordinamentale vige il principio dell'autonomia del giudicato, per cui è generalmente esclusa la validità *erga omnes* del giudicato penale. Le eventuali deroghe a tale principio devono, quindi, essere considerate come eccezionali e tassative<sup>277</sup>. In questo senso, affinché l'accertamento penale dei fatti 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. Così, 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<sup>278</sup>.

Alla responsabilità personale e diretta dell'operatore di polizia, si aggiunge quella dell'amministrazione di appartenenza. In forza c.d. principio organico e del rapporto di immedesimazione organica tra amministrazione e dipendente, per cui gli atti del secondo sono immediatamente riferibili alla prima, la responsabilità civile per fatto illecito si estende infatti all'ente pubblico, che risponde in solido delle azioni dei suoi dipendenti<sup>279</sup>. Il vincolo di solidarietà passiva che lega dipendente e pubblica amministrazione viene meno solo in caso di «frattura» del rapporto organico», ovvero quando la condotta del dipendente non possa ritenersi esplicitazione dell'attività

---

<sup>276</sup> Cass., 13 ottobre 2003, n. 15271

<sup>277</sup> Artt. 651-654, Codice di procedura penale; in tema, Cass. civile n. 2643/2004.

<sup>278</sup> Filippi S. (2006), "Il danno derivante da uso legittimo delle armi", cit., p. 35.

<sup>279</sup> Sulla qualificazione giuridica della responsabilità della p.a. per fatto illecito del dipendente, si veda, in giurisprudenza Cass. civ. n. 2089/2008; in letteratura, Labocchetta A.M. (2022), "Danni dalla p.a. e alla p.a.", cit.

dell'istituzione di appartenenza<sup>280</sup>. Qualora le motivazioni dell'azione abbiano natura prettamente egoistica, secondo il criterio del cosiddetto nesso di occasionalità necessaria enucleato dalla giurisprudenza di legittimità, la pubblica amministrazione non può essere ritenuta responsabile del danno ingiusto causato a terzi.

In caso di accoglimento dell'azione risarcitoria, il pubblico ufficiale e il corpo di appartenenza rispondono in solido del danno causato dal primo nell'esercizio delle sue funzioni. Il danneggiato può, quindi, agire direttamente contro la pubblica amministrazione che costituisce in concreto il soggetto più facilmente "aggredibile". Ciò evidentemente non vale nei casi già menzionati in cui il vincolo di appartenenza tra il soggetto e l'amministrazione di pubblica sicurezza non sussiste, per cui il primo risponderà del danno prodotto a titolo esclusivamente personale. Rispetto al danno erariale subito a causa del fatto illecito del dipendente, l'amministrazione ha diritto di rivalsa esercitabile attraverso un'azione di regresso volta a recupero di quanto pagato a titolo di risarcimento<sup>281</sup>. Oltre all'accertata colpa del dipendente, alla base della responsabilità amministrativa contabile si pone l'effettività del danno subito dall'amministrazione e la sussistenza del rapporto di impiego<sup>282</sup>. La responsabilità erariale derivante dall'uso delle armi segue il regime ordinario che regola la posizione dei pubblici dipendenti<sup>283</sup>. Si applica, quindi, anche in questi casi il potere riduttivo dell'addebito del giudice contabile, sulla base di una valutazione delle concrete circostanze in cui ha operato l'agente, delle specifiche difficoltà o delle mancanze della pubblica amministrazione che hanno contribuito al verificarsi dell'evento dannoso (es. le carenze nell'addestramento professionale)<sup>284</sup>. Infine, il regime della responsabilità

---

<sup>280</sup> Conte F., Lisi G. (2017), "Le frontiere mobili della responsabilità civile", cit., p. 126.

<sup>281</sup> Per un'analisi della giurisprudenza contabile in materia di danno erariale per "cattiva condotta" di polizia, si veda Morvillo M. (2017), "La responsabilità amministrativa: profili di espansione e argini normativi", in Giupponi T. (a cura di), *L'Amministrazione di Pubblica Sicurezza e le sue responsabilità*, cit. pp. 147-168; Tenore V. (2017), "Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle Forze Armate", in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 2, pp. 85-111.

<sup>282</sup> Musacchio V. (2006), *L'uso legittimo delle armi*, cit., pp. 132-133.

<sup>283</sup> Artt. 81-86, Regio-decreto n. 2440/1923, *Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*. Sul tema, 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 previdenziale*, 71(2), pp. 347 e ss.

<sup>284</sup> Corte dei conti n. 133/2006, citata in Musacchio V. (2006), *L'uso legittimo delle armi*, cit., p. 133.

erariale si estende al superiore quando è dimostrata una mancanza nel vigilare adeguatamente sull'operato del sottoposto autore del fatto colposo<sup>285</sup>.

A decorrere dal 2002, è stato poi previsto lo stanziamento di somme a copertura della responsabilità civile ed amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle Forze di polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale<sup>286</sup>. Gli stanziamenti, sempre rinnovati dalle successive leggi di bilancio, ed eventualmente anche integrati tramite l'utilizzo di fondi previdenziali, hanno portato alla stipula di polizze assicurative con importanti compagnie internazionali<sup>287</sup> che, pur essendo circoscritte ai casi di colpa lieve, possono essere estese anche alla copertura dei danni da colpa grave sulla base di polizze stipulate individualmente dai singoli operatori di polizia<sup>288</sup>.

### **3.3. Il controllo disciplinare**

Le procedure disciplinari costituiscono tradizionalmente il principale strumento di controllo interno del comportamento degli operatori di polizia. È infatti attraverso la loro 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. In molti contesti si è tuttavia assistito ad una parziale trasformazione della funzione e del significato delle procedure disciplinari, con la loro progressiva apertura agli *input* provenienti dall'esterno. Con l'obiettivo di rafforzare la fiducia del pubblico e dimostrare la disponibilità dei corpi di polizia ad aprirsi alle critiche, ai privati è stata riconosciuto il diritto di presentare reclami relativi alla condotta di singoli agenti, con la possibilità che

---

<sup>285</sup> Albano A. (2018), *Usa legittimo delle armi*, cit., p. 111.

<sup>286</sup> Art. 16(4), legge 448/2001.

<sup>287</sup> Nel 2022 l'Amministrazione di pubblica sicurezza ha stipulato due polizze assicurative con Lloyd's assicurazioni e Roland Italia 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 servizio.

<sup>288</sup> Ministero dell'Interno, *Circolare 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*. Prot. 0011575 del 1/06/2022.

tali reclami possano dare avvio a un procedimento disciplinare<sup>289</sup>. In origine gestite internamente dall'istituzione, le procedure di reclamo sono state progressivamente affidate a organismi indipendenti, come l'attuale *Independent Office for Police Conduct* inglese. Questo cambiamento è avvenuto nel tempo, in risposta ai dubbi sollevati riguardo alla loro trasparenza, indipendenza ed efficacia<sup>290</sup>. Sebbene il giudizio sull'efficacia delle procedure di reclamo rimanga controverso, è indubbio che la loro introduzione abbia trasformato profondamente il significato delle tradizionali procedure disciplinari. Da strumenti concepiti principalmente per il controllo interno, volti a garantire la compattezza e l'efficacia dell'azione di polizia, esse 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.

Un aspetto interessante nello sviluppo dei "complaint mechanisms" e degli "oversight bodies" in molte giurisdizioni è rappresentato dal fatto che questi organismi hanno iniziato a raccogliere e analizzare i dati relativi ai reclami ricevuti. In molti casi, ciò ha portato all'obbligo per le istituzioni di polizia di registrare tutti gli eventi critici, come l'uso di armi o le interazioni con il pubblico che culminano nell'impiego di mezzi di coazione fisica<sup>291</sup>. Le analisi così prodotte non sono solo utili a comprendere le cause dell'uso eccessivo della forza, ma anche ad individuare i fattori di rischio o le procedure operative maggiormente problematiche che, indipendentemente dalle responsabilità

---

<sup>289</sup> Jones T. (2012), "The Accountability of Policing", cit., p. 711.

<sup>290</sup> Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 47; Punch M. (2009), *Police Corruption. Deviance, accountability and reform in policing*, Routledge, Abingdon, p. 204; Collen L. (2009), "Civilian Oversight", in Wakefield A., Fleming J. (eds.) *The SAGE Dictionary of Policing*, Sage, London, p. 23. I poteri attribuiti a tali organismi possono variare, sebbene sia possibile delineare tre funzioni principali: monitoraggio della gestione dei reclami e dei casi critici da parte degli uffici che si occupano di affari interni; supervisione e indirizzo dell'attività degli uffici che gestiscono i reclami; revisione ex-post dell'attività svolta dagli uffici che si occupano di gestire i reclami (den Boer M. (2018), "Police oversight and accountability in a comparative perspective", in den Boer M (a cura di), *Comparative Policing from a Legal Perspective*, Edward Elgar, The Hague, p. 449).

<sup>291</sup> Chan J.B.L. (2003), "Governing police practice: limits of the new accountability", *The British Journal of Sociology*, 50(2), p. 255; Stone C.H. (2007), "Tracing police accountability in theory and practice: From Philadelphia to Abuja and Sao Paulo", in *Theoretical Criminology*, 11(2), p. 255; Collen L. (2009), "Civilian Oversight", cit., p. 23; den Boer M. (2018), "Police oversight and accountability in a comparative perspective", cit., p. 448; Kutnjak Ivković S. (2014), "Police Misconduct", Reisig M.D, Kane R.J. (eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford University Press, Oxford, p. 321; Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 49.

individuali dei singoli agenti, dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dell'istituzione di polizia. Anche in questo caso, si osserva una trasformazione significativa nel ruolo dei meccanismi disciplinari, il cui obiettivo non è più soltanto la punizione di comportamenti inappropriati, ma anche la prevenzione degli episodi di cattiva condotta attraverso il cambiamento istituzionale. Si assiste, dunque, a un riorientamento in senso proattivo e preventivo di uno strumento tradizionalmente concepito in chiave reattiva e repressiva.

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<sup>292</sup>. 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<sup>293</sup>. Alla subordinazione dei dipendenti pubblici corrisponde dunque la potestà disciplinare del superiore gerarchico, finalizzata 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<sup>294</sup>. Le condotte che sono oggetto di sanzione disciplinare possono certo avere anche una

---

<sup>292</sup> Mone L. (2011), *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e l'ordinamento del personale*, XVIII ed., Laurus, Roma, p. 385.

<sup>293</sup> Tale rapporto di subordinazione o soggezione definisce la posizione di quei soggetti che, a vario titolo, sono tenuti ad aderire alle condizioni definite unilateralmente dall'amministrazione pubblica in forza della supremazia che caratterizza quest'ultima, di cui i provvedimenti disciplinari rappresentano le «sanzioni specifiche» (Romano S. (1990), "I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni", in Romano S., *Scritti minori*, vol. 2, Giuffrè, Milano, pp. 102-103). Oltre ai rapporti di servizio con la pubblica amministrazione, Stacca riporta ulteriori esempi di situazioni in cui un soggetto si trova inserito in una relazione continuativa con un ente pubblico, quale il carcere, l'ospedale, la scuola o l'università, di cui è tenuto al rispetto delle regole disciplinari interne (Stacca S. (2018) *Il potere disciplinare: dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, Franco Angeli, Minalo, pp. 34-35).

<sup>294</sup> Romano S. (1990), "I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni", cit., pp. 87-94. Vitta C. (1913), *Il potere disciplinare sugli impiegati pubblici*, S.E.L., Miano; Zanobini G. (1958), *Corso di diritto amministrativo*, Vol. 3, Giuffrè, Milano; Alessi R. (1968), "Responsabilità amministrativa", in *Novissimo Digesto Italiano*, XV, UTET, Torino, pp. 618-622.

rilevanza esterna, ed eventualmente dare luogo a responsabilità penale, civile o contabile<sup>295</sup>, ma è in relazione alla sua specifica posizione di soggezione all'interno dell'organizzazione amministrativa che il dipendente viene punito<sup>296</sup>. Ciò che viene 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 afflittivo della sanzione, non è necessario che gli illeciti disciplinari siano tassativamente identificati. Da ciò deriva l'ampio margine di discrezionalità che è rimesso all'amministrazione nel valutare in concreto se una condotta costituisca o meno illecito disciplinare e determinarne l'eventuale gravità<sup>297</sup>.

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 reato<sup>298</sup>. 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 ricevuto<sup>299</sup>. Accanto al generico dovere di subordinazione gerarchica e di obbedienza<sup>300</sup>, cui sono assoggettati tutti gli appartenenti alle forze di polizia, i regolamenti di servizio delle diverse forze prevedono infatti anche

---

<sup>295</sup> Per un'analisi della casistica, si rinvia a Sandulli A.M. (1989), *Manuale di diritto amministrativo*, vol. 1, XV ed., Jovene, Napoli, pp. 311-318.

<sup>296</sup> Alessi R. (1968), "Responsabilità amministrativa", cit., p. 620; Sandulli A.M. (1989), *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 318.

<sup>297</sup> Stacca S. (2018) *Il potere disciplinare*, cit., p. 62. Nel senso dell'inapplicabilità del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* in ambito disciplinare, si veda Romano S. (1990), "I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni", cit., p. 96; Vitta C. (1913), *Il potere disciplinare*, cit., p. 406; Spagnuolo Vigorita V. (1954), "Osservazioni sul fondamento del potere disciplinare degli enti pubblici", in *Il Foro Italiano* 77(6), pp. 129-140, 138; Alessi R. (1968), "Responsabilità amministrativa", cit., p. 621; Iovino P.F. (2022), *Il codice di disciplina della polizia di stato*, Franco Angeli, Milano, pp. 24-25; Carrata E. (1986), "Pubblica sicurezza (sanzioni disciplinari)", in *Novissimo Digesto italiano*. Appendice VI, Utet, Torino, p. 169.

<sup>298</sup> Art. 1, Dpr n. 737/1981.

<sup>299</sup> Art. 1352(1), Dlgs n. 66/2010.

<sup>300</sup> Il vincolo di subordinazione gerarchica e l'obbligo di eseguire gli ordini ricevuti sono sanciti dagli artt. 4 e 8 del Dpr n. 782/1985 per la Polizia di Stato e dagli artt. 715 e 729 del Dlgs n. 90/2010 per le polizie ad ordinamento militare.

una serie di obblighi specifici posti a tutela dell'efficienza dell'azione amministrativa<sup>301</sup>. Esiste tuttavia un certo numero di norme di comportamento che danno luogo ad obblighi concernenti l'osservanza di doveri deontologici, etici o di contengo personale<sup>302</sup> che, sebbene possano talvolta avere una apparente proiezione esterna<sup>303</sup>, sembrano principalmente destinate a tutelare l'immagine e la rispettabilità dei corpi. A riprova del fatto che il sistema disciplinare delle forze di polizia italiane resta uno strumento di controllo interno più che di tutela di soggetti terzi rispetto alla cattiva condotta di polizia, valga il fatto che solo i superiori gerarchici sono autorizzati a rilevare l'infrazione disciplinare e segnalarla all'autorità competente per comminare la sanzione<sup>304</sup>. Ai cittadini non è consentito, in alcun modo, presentare reclami o segnalare formalmente comportamenti scorretti o non conformi ai doveri di condotta da parte degli appartenenti alle forze di polizia, né la normativa autorizza una qualsivoglia forma di partecipazione al procedimento disciplinare dei terzi, a tutela dei propri diritti o interessi eventualmente lesi dal comportamento dell'operatore di polizia sottoposto al vaglio dell'organo disciplinare.

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; e la destituzione<sup>305</sup>. A queste si aggiunge

---

<sup>301</sup> Si vedano in particolare gli artt. 18, 19 e 25-34 Dpr n. 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 Dlgs n. 90/2010 per gli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare.

<sup>302</sup> Si vedano in particolare gli artt. artt. 12-15 del Dpr n. 782/1985 per la Polizia di Stato e gli artt. 713(2), 720-721, e 732-734 del Dlgs n. 90/2010 per le forze di polizia ad ordinamento militare. In generale, si veda: 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.

<sup>303</sup> 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, Dpr n. 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(2) Dpr n. 782/1985) e usare «modi cortesi con qualsiasi cittadino» (art. 732(5)(e) Dpr 782/1985).

<sup>304</sup> Si vedano in particolare l'art. 12, Dpr n. 737/1981 e l'art. 10, Dpr n. 782/1985 per la Polizia di Stato, nonché l'art. 1354, d.lgs. n. 66/2010 per le forze di polizia ad ordinamento militare.

<sup>305</sup> La Monica M. (1983), «Gli illeciti disciplinari nel nuovo ordinamento dell'amministrazione della Pubblica Sicurezza», in *Rivista di Polizia*, 8-9, p. 510; Famiglietti F., Zannini Quirini G. (2001), «Sull'illecito disciplinare nello statuto del personale dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza: l'obbligatorietà dell'iniziativa

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 cinque giorni, comminabile esclusivamente nei confronti degli allievi degli istituti di istruzione in alternativa alla pena pecuniaria<sup>306</sup>. Diversamente dalla Polizia di Stato, 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»<sup>307</sup>. 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 sua efficacia è limitata all'ambito militare; diversamente, la sanzione di stato incide sullo status del soggetto e sul rapporto di servizio, producendo conseguenze anche nella sfera esterna all'organizzazione militare<sup>308</sup>.

Nel comminare la sanzione disciplinare, l'autorità amministrativa è tenuta a graduarne l'intensità in relazione alla gravità dell'infrazione, tenendo conto in particolare di tutti

---

disciplinare e il reato di abuso di ufficio”, in *Rivista di Polizia*, 6-7, pp. 386-388; Iovino P.F. (2022), *Il codice di disciplina della polizia di stato*, cit., p. 66.

<sup>306</sup> Art. 4(3)(4), Dpr n. 737/1981. Il consegnato potrà lasciare l'istituto soltanto per lo svolgimento del proprio servizio da cui non è comunque esentato (Iovino P.F. (2022), *Il codice di disciplina della polizia di stato*, cit., p. 95).

<sup>307</sup> 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 (si veda Bassetta F. (2004), “Verifica della validità e dell'efficacia delle vigenti sanzioni disciplinari di corpo e di stato”, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, supp. n. 3, disponibile a [www.carabinieri.it/media---comunicazione/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2004/supplemento-al-n-3/ii-sessione/verifica-della-validit%C3%A0-e-dell'efficacia-delle-vigenti-sanzioni-disciplinari-di-corpo-e-di-stato](http://www.carabinieri.it/media---comunicazione/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2004/supplemento-al-n-3/ii-sessione/verifica-della-validit%C3%A0-e-dell'efficacia-delle-vigenti-sanzioni-disciplinari-di-corpo-e-di-stato) (ultimo accesso, 25.11.2024)

<sup>308</sup> Le sanzioni disciplinari di corpo consistono nel richiamo orale e scritto, nella consegna, e nella consegna di rigore (art. 1358, d.lgs. n. 66/2010). La consegna “semplice” determina la privazione della libera uscita fino al massimo di sette giorni consecutivi, quella “di rigore” comporta l'obbligo di rimanere in appositi ambienti militari o nel proprio alloggio fino a un massimo di quindici giorni. Quest'ultima è senza dubbio la sanzione più grave tra quelle di corpo e può essere inflitta solo in una delle, peraltro numerose, ipotesi di cui all'art. 751 del d.lgs. n. 90/2010. Trattandosi di una misura privativa della libertà personale adottata da un'autorità amministrativa, molti nutrono riserve circa la sua conformità con l'art. 13 della Costituzione (si veda: Bassetta F. (2002), *Lineamenti di diritto militare*, Laurus Robuffo, Roma, pp. 168-175). Le sanzioni di stato, invece, sono: la sospensione dall'impiego da uno a dodici mesi; la sospensione dalle funzioni del grado per lo stesso periodo (per i militari in congedo); la cessazione dalla ferma o rafferma (per i militari in servizio temporaneo); la perdita del grado per rimozione (art. 1357, d.lgs. n. 66/2010). 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 per il personale militare e determina, per i militari in servizio attivo, un effetto destitutorio, con conseguente collocazione in congedo.

gli elementi soggettivi e oggettivi del caso<sup>309</sup>. Sotto il primo profilo rilevano in particolare età, la qualifica, l'anzianità di servizio e gli eventuali precedenti disciplinari dell'autore dell'illecito. Sotto il secondo profilo, invece, rilevano l'eventuale concorso tra più autori e la gravità dell'illecito. Nel valutare quest'ultima, deve in particolare tenersi conto delle conseguenze che l'infrazione ha prodotto per l'amministrazione o per il corretto svolgimento del servizio. Ciò significa che il soggetto tutelato dal sistema disciplinare rimane essenzialmente l'ente di appartenenza, non eventuali soggetti terzi su cui il comportamento scorretto o non conforme dell'operatore di polizia potrebbe anche incidentalmente avere un impatto negativo. Le conseguenze esterne dell'illecito disciplinare possono eventualmente 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 tutelare il pubblico rispetto all'eventuale cattiva condotta degli operatori di polizia. La sua funzione rimane essenzialmente quella di un meccanismo diretto a tutelare la coesione interna, il prestigio e l'immagine dei corpi di polizia, piuttosto che quella di garantire, anche indirettamente, i diritti fondamentali dei destinatari dell'azione di polizia. Naturalmente, laddove siano lesive di diritti di terzi o di altri beni giuridici penalmente tutelati, le condotte che integrano un illecito disciplinare possono anche dare luogo a responsabilità penale dell'operatore. In questi casi, tuttavia, la cosiddetta "pregiudiziale penale" può imporre la sospensione del procedimento disciplinare in attesa di definizione del giudizio penale<sup>310</sup>. Ciò è fatto allo scopo di evitare un'interferenza tra i due procedimenti, che potrebbe avere implicazioni per l'esercizio del diritto alla difesa o portare alla paradossale situazione in cui un medesimo fatto possa essere valutato

---

<sup>309</sup> Art. 1(2), Dpr n. 737/1981; art. 1355, Dlgs n. 66/2010. In proposito si veda: Mone L. (2011), *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, cit., pp. 389-390.

<sup>310</sup> Per una ricostruzione esaustiva, 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. La sospensione del procedimento disciplinare è sostanzialmente automatica per gli appartenenti alla Polizia di Stato (art. 11, legge n. 121/1981), mentre può essere disposta solo in «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 Dlgs 66/2010).

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 legge<sup>311</sup>. In ogni caso, l'interessato potrà far valere davanti all'organismo disciplinare la sentenza di assoluzione definitiva in sede penale relativamente all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale o che l'imputato non lo ha commesso<sup>312</sup>.

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<sup>313</sup>. Anche le sanzioni che non comportano la destituzione possono infatti compromettere l'esito della valutazione annuale cui sono assoggettati tutti gli operatori di polizia<sup>314</sup>, precludendo la possibilità di esprimere un giudizio positivo indipendentemente dall'apprezzamento dell'operato del pubblico ufficiale. 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<sup>315</sup>. Il risultato è che l'azione del sistema disciplinare quale strumento di controllo dell'operato del personale di polizia rimane circoscritta alla sanzione di condotte extralavorative, di insubordinazione, o altrimenti devianti (es. uso o traffico di stupefacenti; frequentazione di persone pregiudicate o di dubbia fama)<sup>316</sup>. In assenza di

---

<sup>311</sup> Art. 154-ter, Codice di procedura penale.

<sup>312</sup> Art. 653, Codice di procedura penale.

<sup>313</sup> Iovino P.F. (2022), *Il codice di disciplina della polizia di stato*, cit., p. 229.

<sup>314</sup> La valutazione annuale del personale non dirigente di polizia è disciplinata dagli artt. 62-67 del Dpr n. 335/1982, dagli artt. 1025-1029 del Dlgs n. 66/2010 e dagli artt. 688-697 del Dpr n. 90/2010. Essa si svolge 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 ad 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 (Mone L. (2011), *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, cit., pp. 310-312; si veda anche Cazzella G. (1998), "L'uso degli indicatori di prestazione nell'amministrazione della pubblica sicurezza", in *Rivista di Polizia*, 12, pp. 800-811).

<sup>315</sup> Carrer F., Alain M., (2011), "L'analisi sul campo: i dati della ricerca sulla Polizia locale Toscana", in Carrer F. (a cura di) *L'etica della polizia. Teoria e pratica*, Maggioli, Rimini, pp. 133-166.

<sup>316</sup> 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 "insoddisfazione" degli operatori di polizia rispetto al meccanismo disciplinare (David F. (2018), *Sicurezza e forze dell'ordine*, Aracne, Roma). In assenza di ricerche più approfondite sul funzionamento dei meccanismi disciplinari, una rapida rassegna

un input dell'esterno, tramite ad esempio una procedura di reclamo, difficile che le procedure disciplinari possano 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 e violenze da parte di appartenenti alle forze dell'ordine italiane. Nella sentenza *Alikaj e altri c. Italia* del 2011, che ha riconosciuto la violazione dell'art. 2 della Convenzione, sebbene non dirimente per la definizione del giudizio, i giudici hanno evidenziato come l'agente di polizia, che in un contesto di fuga inoffensiva aveva sparato e ucciso un giovane di origini albanesi, non avesse ricevuto neppure una sanzione disciplinare per l'uso illecito delle armi (par. 110). Anche nella successiva sentenza *Cestaro c. Italia* del 2015, relativa alle violenze verificatesi nella scuola Diaz in occasione del G8 di Genova, la Corte ha richiamato 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» (par. 210). 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 penale (par. 227)<sup>317</sup>.

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 pubblico<sup>318</sup>. Ciò

---

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.

<sup>317</sup> CEDU, sentenza *Cestaro c. Italia* del 7.4. 2015.

<sup>318</sup> 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 e ogni altro «element[o] di giudizio» (si veda in particolare l'art. 62, Dpr n. 335/1982). Nel caso del personale appartenente alle forze di polizia ad ordinamento militare, sono invece oggetto di valutazione i «servizi prestati», il «rendimento», le «capacità e attitudini dimostrate e i risultati conseguiti» (art. 688, Dpr. n. 90/2010). Le direttive ministeriali sulle modalità di compilazione dei documenti di valutazione non specificano se la qualità dell'interazione con

significa che a meno che gli episodi di cattiva condotta non raggiungano la soglia dell'illecito penale, essi rischiano di restare largamente invisibili allo sguardo dell'istituzione, che rimane piuttosto focalizzato sull'obbedienza, il rendimento e la condotta 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 esplicite che impongano agli operatori di polizia di documentare con precisione tali eventi<sup>319</sup>, nonché di procedure di revisione dell'attendibilità delle relazioni di servizio presentate in tali casi, 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<sup>320</sup>.

### 3.4. Conclusioni

La responsabilità giuridica degli operatori di polizia nei casi di cattiva condotta trova fondamento in Italia nell'art. 28 della Costituzione, per cui tutti i funzionari e i dipendenti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. 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,

---

il pubblico, o il coinvolgimento in eventi critici, debbano essere oggetto di specifica valutazione in relazione alle competenze professionali, o alle capacità e attitudini dell'operatore di polizia (si veda in particolare: Ministero dell'Interno, *Rapporti informativi per il personale della Polizia di Stato*, 6.5.1996; Ministero della Difesa, *Istruzioni sui documenti caratteristici del personale delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri*, 26.7.2023).

<sup>319</sup> Bertaccini D. (2011), *I modelli di polizia*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, p. 170. I regolamenti di servizio impongono certo l'obbligo di segnalare con apposita relazione indirizzata al responsabile o superiore gerarchico tutti «fatti» o «episodi» che per la «loro natura devono essere immediatamente segnalati» (si veda l'art. 27, Dpr n. 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.

<sup>320</sup> Palidda S. (2021), *Polizie, sicurezza e insicurezze*, Meltemi, Roma, p. 204.

funzionale e operativo e, dall'altro, dall'integrazione con gli ordinamenti particolari che regolano i singoli corpi. I diversi regimi di responsabilità degli operatori delle forze di polizia presentano tuttavia numerosi profili di criticità che ne limitano l'effettività nel prevenire e sanzionare la cattiva condotta di polizia.

Come illustrato, il sistema disciplinare svolge prevalentemente una funzione di garanzia della coesione interna dei corpi più che di controllo della cattiva condotta degli operatori di polizia. Con ciò non si intende certo dire che il procedimento disciplinare non possa essere eventualmente attivato nei casi accertati di comportamenti violenti o comunque inadeguati. Tuttavia, appare evidente dall'analisi svolta che la sua funzione non sia primariamente quella di responsabilizzare il personale di polizia per le ipotesi di cattiva condotta. In tal senso, è significativa la natura prettamente interna del meccanismo disciplinare, 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'esclusione della vittima dal procedimento disciplinare, cui è preclusa qualsiasi possibilità di "costituirsi in giudizio" o di far valere - anche solo indirettamente - i propri diritti, così come l'assenza di meccanismi che consentano di dar avvio alla procedura di accertamento dell'illecito dall'esterno, per esempio attraverso la presentazione di un reclamo o di una segnalazione a un organo che sia tenuto a registrarla e avviare una indagine, costituiscono ostacoli strutturali all'effettività del regime disciplinare nel contrastare la cattiva condotta di polizia.

Dati i limiti strutturali della responsabilità disciplinare, il sistema di controllo della cattiva condotta di polizia è in Italia prevalentemente centrato sul ruolo dei meccanismi 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'art. 613-bis del Codice penale ha certamente colmato una lacuna grave, più volte segnalata anche dalla Corte EDU, contribuendo significativamente a rafforzare l'apparato penalistico di contrasto alla cattiva condotta di polizia. Nonostante le criticità della fattispecie, a poco più di sette anni dalla sua introduzione la prassi applicativa sembra confermare l'efficacia dell'art. 613-bis del Codice penale 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<sup>321</sup>.

Ciononostante, lo strumento penale presenta numerosi limiti che indeboliscono grandemente la sua forza dissuasiva. Alcuni di questi sono specifici dell'ordinamento italiano, come ad esempio la durata dei procedimenti e il regime ordinario di estinzione della punibilità, quale il decorso dei termini di prescrizione, in particolare per quei reati puniti con soglie edittali modeste<sup>322</sup>; la procedibilità a iniziativa di parte di alcuni reati<sup>323</sup>; e 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 forza<sup>324</sup>.

Ulteriori limiti strutturali dello strumento penale ne riducono in maniera forse decisiva l'efficacia quale meccanismo di controllo della cattiva condotta di polizia, tra cui il

---

<sup>321</sup> Antigone, *Nodo alla gola - XX Rapporto di Antigone sulle condizioni sulle condizioni di detenzione*, 2024, disponibile a [www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione](http://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione) (ultimo accesso, 4.12.2024). Una mappatura dei procedimenti è disponibile sul sito dell'associazione all'indirizzo [www.antigone.it/cosa-facciamo/i-processi](http://www.antigone.it/cosa-facciamo/i-processi) (ultimo accesso, 4.12.2024).

<sup>322</sup> Art. 157, Codice penale.

<sup>323</sup> A seguito della c.d. Riforma Cartabia (Dlgs n. 10/2022), in attuazione della legge delega n. 134/2021, il novero di reati perseguibili a iniziativa di parte è stato esteso, e ricomprende oggi anche le lesioni personali dolose c.d. lievi, di cui al co. 1 dell'art. 582, Codice penale.

<sup>324</sup> I provvedimenti di amnistia e indulto sono previsti dall'art. 79 Cost, e regolati agli artt. 151 e 174 c.p.

principale è probabilmente la scarsa visibilità che caratterizza gran parte delle interazioni tra polizia e pubblico. Nel caso di eventi critici o di episodi di cattiva condotta, ciò che si produce solitamente è un conflitto tra rappresentazioni contrapposte della vicenda che difficilmente vedrà soccombere il resoconto dei fatti fornito dall'autorità di polizia<sup>325</sup>, a meno che non entrino in gioco testimonianze indipendenti. Ciò perché le vittime della cattiva condotta di polizia sono spesso persone appartenenti a fasce di popolazione stigmatizzate e marginali, entrate in contatto con le forze di polizia a causa di comportamenti critici o di incidenti che screditano la loro credibilità, o peggio perché sospette di reato. Alla maggiore credibilità di cui gode un resoconto ufficiale in una simile situazione, deve aggiungersi il potere "epistemico" delle forze di polizia<sup>326</sup>. Gli agenti hanno infatti maggiore esperienza nel costruire resoconti e documentare gli eventi, sono in grado di fabbricare evidenze in maniera più efficace dei comuni cittadini<sup>327</sup>. In molte vicende giudiziarie relative ad episodi di cattiva condotta le indagini sono inoltre condotte da altro personale di polizia, sovente appartenente alle medesime forze cui appartengono gli agenti indagati. La contiguità professionale tra coloro che conducono le indagini e coloro che sono coinvolti nei fatti oggetto di accertamento amplifica in maniera drammatica il rischio di tentativi di insabbiamento o depistaggio, come purtroppo dimostra la storia italiana<sup>328</sup>.

---

<sup>325</sup> Bowling B., Reiner R., Sheptycki J. (2019), *The Politics of the Police*, cit., p. 245; Waddington P.A. (1999), *Policing citizens*, cit., p. 202.

<sup>326</sup> Boutros M. (2024), "The epistemic power of the police", in *Theoretical Criminology*, 28(4), pp. 495-515.

<sup>327</sup> Waddington P.A., Wright M. (2012), "Police use of force, firearms and riot-control", in Newburn T. (ed.), *Handbook of Policing*, Routledge, Abingdon, p. 483; Waddington P.A. (1999), *Policing citizens*, cit., p. 168.

<sup>328</sup> Come è noto, le indagini relative ai fatti della scuola Diaz di Genova, 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 prescritti prima della fine dei procedimenti interni. Le condanne inflitte sono state ridotte per effetto dell'indulto disposto con legge n. 241/2006, rendendo, a parere della Corte EDU, «la reazione delle autorità» inadeguata rispetto alla «gravità dei fatti» (*Cestaro c. Italia*, par 222). Anche in *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, 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 (par. 96). Nel caso di specie, la mancanza di indipendenza ha reso l'indagine inefficace nel senso di inadeguata a «stabilire se l'uso della forza fosse giustificato o meno nelle circostanze concrete» (par. 97). La questione si è da ultimo posta nella vicenda

Gli sviluppi tecnologici hanno certamente messo la polizia in una condizione di “nuova visibilità”<sup>329</sup>, accrescendo la probabilità che le interazioni tra operatori di polizia e pubblico possano essere documentati. 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<sup>330</sup>. 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, adesso, almeno quando gli eventi si svolgono in pubblico, tale potere è in parte messo in discussione dalla capacità dei privati cittadini di contro-documentare quello che accade. L’effetto immediato di tutto ciò è naturalmente 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 anche produrre una sorta di effetto panoptico, nel senso che l’eventualità di

---

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. Attualmente, due militari dell’Arma, intervenuti sul posto nelle immediatezze dell’evento, sono iscritti nel registro degli indagati per frode processuale, depistaggio e favoreggiamento personale, perché avrebbero distrutto potenziali prove e ostacolato l’accertamento dei fatti. Nel maggio del 2024, invece, tre carabinieri sono stati rinviati a giudizio nel processo Cucchi-ter, relativo ai depistaggi nelle indagini e, poi, nel processo sulla morte di Stefano Cucchi. Nel primo filone processuale, invece, la condanna per falso a due carabinieri è stata dichiarata prescritta dalla Corte di Cassazione.

<sup>329</sup> Goldsmith A.J. (2010), “Policing’s new visibility”, in *The British Journal of Criminology*, 50(5), pp. 914-934.

<sup>330</sup> Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 48-49; si veda anche: 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. Mentre scriviamo questo report è in discussione al Senato il disegno di legge A.S. n. 1236, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario*, che all’art. 21 prevede l’inclusione delle cosiddette *body cam* nella dotazione delle forze di polizia. Il loro impiego è tuttavia rimesso alla discrezionalità delle stesse autorità di pubblica sicurezza, limitatamente ad alcuni servizi, come il mantenimento dell’ordine pubblico, il controllo del territorio, la vigilanza di siti sensibili, nonché in ambito ferroviario e a bordo dei treni.

essere ripresi finisce per condizionare positivamente il comportamento e la condotta degli operatori<sup>331</sup>.

Se è vero che è oggi relativamente più facile documentare la cattiva condotta di polizia, gli effetti di tale nuova visibilità sul piano dell'accountability andrebbero tuttavia ponderati più attentamente. Il fatto che le autorità di polizia perdano in qualche misura il controllo sulla rappresentazione del loro operato non porta necessariamente alla conseguenza che gli episodi di cattiva condotta siano meglio prevenuti o 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<sup>332</sup>. Essa può infatti agevolmente limitare la contro-sorveglianza 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 o colonizzare tali forme di sorveglianza diffusa, piegandole a suo vantaggio. In definitiva il materiale raccolto dal pubblico può essere utilizzato in tutte le direzioni, diventando una fonte di intelligence per la polizia, oppure essere utilizzato per produrre una contro-narrazione 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<sup>333</sup>.

In secondo luogo, non bisogna dimenticare che anche la più cruda rappresentazione video della violenza di polizia deve essere contestualizzata. Le immagini non parlano da sole<sup>334</sup>. In breve, 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 problematico a meno che non si riesca a dimostrare che in quella circostanza specifica esso era ingiustificato, eccessivo. La maggiore documentabilità dell'azione di polizia non elimina dunque il problema della qualificazione giuridica dei

---

<sup>331</sup> 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.

<sup>332</sup> Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 107.

<sup>333</sup> 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. 223-235.

<sup>334</sup> Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 116.

fatti che vengono documentati e, in definitiva, della regolazione del potere di polizia. È difficile che un singolo videoclip consenta di inquadrare in maniera incontestabile il contesto più ampio in cui si svolge l'azione. Questa la ragione per cui le medesime immagini possono essere lette e interpretate diversamente da un pubblico diverso. La polizia stessa può usarle per offrire la sua contro-interpretazione 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 ad assumere. L'effetto potrebbe anche essere, all'opposto, quello di legittimare l'uso della forza nel caso specifico<sup>335</sup>.

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 necessaria nel procedimento civile potrebbe renderlo un'alternativa appetibile 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<sup>336</sup>; anche se è vero che il ruolo delle compagnie assicurative andrebbe studiato più approfonditamente, dato che nel circoscrivere i casi in cui è possibile ottenere un rimborso potrebbero infine imporre agli operatori di polizia l'adozione di comportamenti maggiormente prudenti, diventando esse stesse agenti di controllo della devianza di polizia. In un simile contesto, tuttavia, ciò che resta della responsabilità civile è la soddisfazione economica che essa può

---

<sup>335</sup> Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 113.

<sup>336</sup> Kutnjak Ivković S. (2014), "Police Misconduct", cit., p. 324; Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 55.

eventualmente offrire alla vittima, anche se è chiaro che i costi del processo civile sono di fatto proibitivi per la maggior parte delle vittime della cattiva condotta di polizia.

Oltre ad essere inefficace, un approccio alla cattiva condotta di polizia centrato su meccanismi di tipo sanzionatorio, siano essi disciplinari, penali, o civili, rischia di rivelarsi anche controproducente almeno sotto due punti di vista<sup>337</sup>. 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 i più gravi episodi di cattiva condotta non sono incidenti dovuti all'imperizia, o ad un'inesatta valutazione delle circostanze da parte dell'agente, tantomeno il frutto di una perdita di autocontrollo da parte di operatori che non riescono a tenere a freno la loro rabbia o il loro risentimento in contesti operativi difficili. Si tratta di invece di episodi che sono il frutto di una catena più lunga di scelte e decisioni operative che nel quadro delle procedure di tipo sanzionatorio, centrate sulle responsabilità individuali, difficilmente vengono prese in considerazione. In secondo luogo, un approccio sanzionatorio alla cattiva condotta di polizia "crea 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"<sup>338</sup>. Così facendo, però, rafforza la solidarietà difensiva da parte del corpo, che protegge i propri colleghi da quella che viene percepita come una ingiusta stigmatizzazione. Il risultato è che un approccio esclusivamente punitivo alla cattiva condotta di polizia rafforza una cultura professionale che tollera e offre copertura agli episodi di cattiva condotta<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> Rowe M. (2020), *Policing the Police*, cit., p. 55-56.

<sup>338</sup> Armacost B.E. (2004), "Organizational culture and police misconduct", in *The George Washington Law Review*, 72(3), p. 457.

<sup>339</sup> Waddington P.A., Martin M. (2012), "Police use of force", cit., p. 484.