

Accountability delle Forze di polizia in Italia. Profili normativi, giurisprudenziali e sistemici.

Report di ricerca REPOLITY n. 3

Febbraio 2026

Lucia Re

Ilaria Boiano

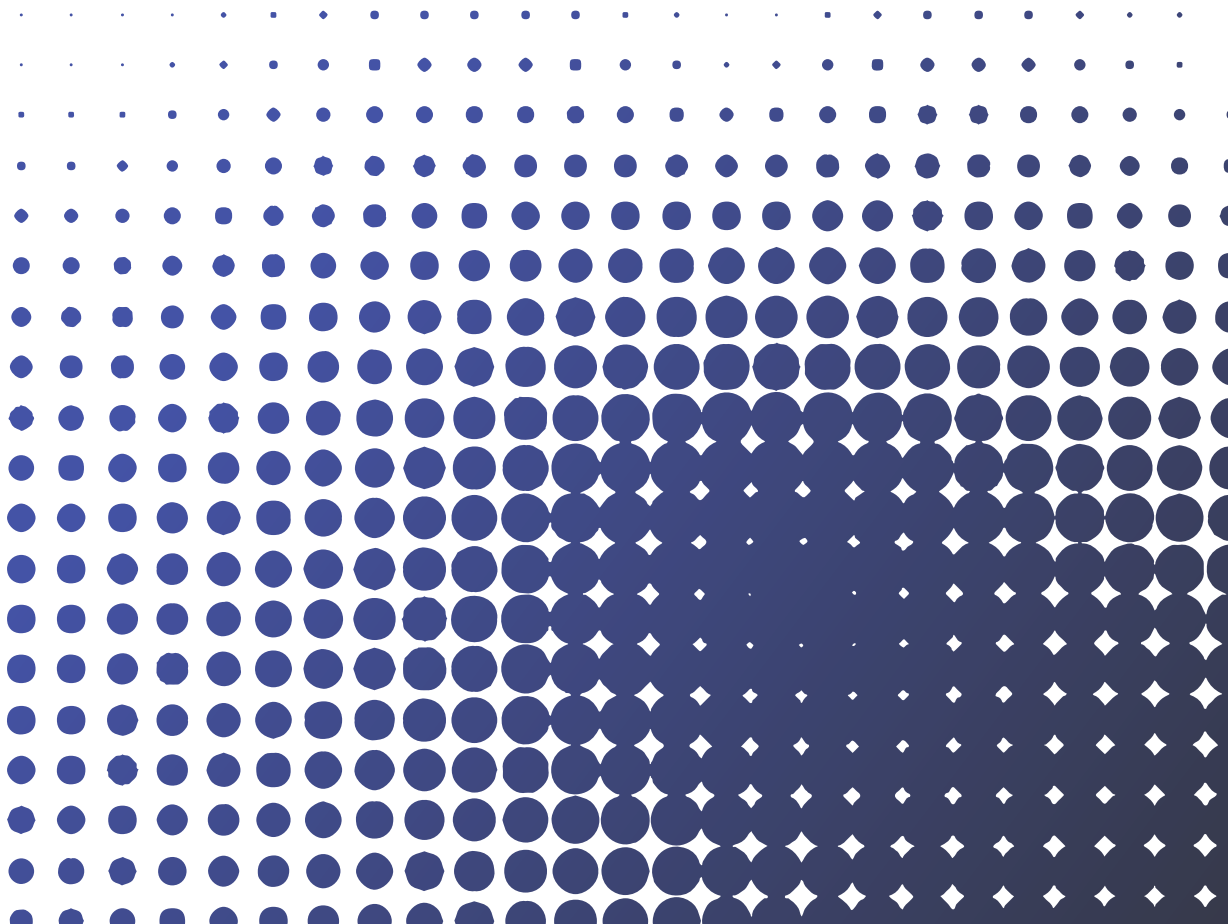
Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU





Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

Da un secolo, oltre.

Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Università degli Studi di Bari

Bari 2026

ISBN: 978-88-6629-029-2

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

Sommario

<i>Introduzione, di Lucia Re e Ilaria Boiano.....</i>	<i>2</i>
<i>Capitolo 1 - L'accountability delle forze di polizia al vaglio della giurisprudenza di legittimità degli ultimi trent'anni di Giancarlo Leineri ...</i>	<i>8</i>
<i>Capitolo 2 - La giurisprudenza della Corte EDU e l'accountability della polizia, di Ilaria Boiano</i>	<i>50</i>
<i>Capitolo 3 - Mappare la responsabilità. Accountability e accesso ai dati sulle forze di polizia, di Ilaria Boiano</i>	<i>104</i>
<i>Conclusioni, di Lucia Re e Ilaria Boiano.....</i>	<i>134</i>

Introduzione, di Lucia Re e Ilaria Boiano

Il Rapporto che presentiamo è il frutto della seconda parte della ricerca del PRIN PNRR 2022 REPOLITY-Reforming Police Accountability in Italy, volta a raccogliere e analizzare i principali dati sulla responsabilizzazione (*accountability*) delle forze di polizia disponibili nel nostro Paese.

Come già evidenziato nel REPORT 2 su *La responsabilizzazione della polizia in Italia*, la responsabilità degli appartenenti alle forze di polizia è accertata con meccanismi di *accountability* individuale, principalmente attraverso i tradizionali strumenti giudiziari e disciplinari. In quanto dipendenti pubblici, tutti i membri delle forze di polizia sono soggetti alle norme sulla responsabilità civile e penale (articolo 28 della Costituzione).

I reati commessi da agenti di polizia possono essere denunciati da chiunque. Alcuni di questi devono inoltre essere perseguiti d'ufficio.

I superiori hanno l'obbligo di segnalare all'autorità giudiziaria eventuali illeciti penali commessi dai propri sottoposti (articolo 331 c.p.p.). Tuttavia, per alcuni reati (ad esempio le lesioni personali) è necessaria la presentazione di una querela di parte, circostanza che può limitare l'accesso alla giustizia e favorire possibili discriminazioni.

Gli agenti di polizia sono inoltre sottoposti a controllo disciplinare. Le sanzioni disciplinari possono variare da provvedimenti di carattere prevalentemente morale fino alla sospensione dal servizio, alla retrocessione o alla destituzione. Per il personale militare, le sanzioni disciplinari possono arrivare anche alla privazione della libertà personale. I meccanismi disciplinari sono tutti interni ai corpi di polizia ed escludono la partecipazione delle vittime. I dati non sono accessibili al pubblico.

L'unico meccanismo di controllo esterno in Italia è quello giudiziario che, tuttavia non è facilmente accessibile alle vittime delle cattive condotte delle forze di polizia, sia per ragioni relative ai costi economici, sociali e psicologici, sia per la difficoltà di raccogliere prove e di risultare credibili, a fronte del "privilegio epistemico" di cui le forze di polizia godono nel ricostruire avvenimenti che fanno parte delle loro pratiche operative e spesso sono già stati documentati da loro nell'immediatezza dei fatti.

La risposta giudiziaria è dunque molto selettiva e lenta, tanto che spesso giunge quando i reati sono ormai prescritti, svolgendo una debole funzione di deterrenza. Ciononostante, essa è la risposta più completa che il nostro ordinamento ad oggi offre. Anche in questo caso, tuttavia, si registra una fortissima opacità relativa ai dati sui procedimenti che coinvolgono forze di polizia nell'esercizio delle loro funzioni, i quali non sono perlopiù censiti come tali, ma dispersi in più ampie raccolte di dati relativi ai procedimenti. Inoltre, non sono facilmente accessibili al pubblico.

Compito della ricerca era proprio acquisire, organizzare e analizzare i dati quantitativi disponibili relativi ai procedimenti giudiziari e disciplinari

riguardanti casi di grave cattiva condotta da parte di appartenenti alle forze di polizia, allo scopo di delineare un quadro complessivo del funzionamento degli attuali meccanismi di responsabilità. A questo fine, dopo aver constatato la frammentarietà e scarsa accessibilità dei dati relativi ai provvedimenti disciplinari a carico di membri delle forze di polizia, la ricerca ha interrogato i dati statistici raccolti a livello nazionale.

Anche in questo caso, il sistema di raccolta si è rivelato tuttavia estremamente carente. La ricerca si è dunque dovuta indirizzare, in conformità con il modo in cui è strutturato il sistema di *accountability* in Italia, all'analisi della risposta giudiziaria. Del pari in questo contesto, abbiamo dovuto constatare l'assenza di meccanismi affidabili e trasparenti di raccolta dei dati anche a livello meramente quantitativo.

Abbiamo dunque deciso di affiancare all'analisi meramente quantitativa, uno studio di casi emersi a seguito dell'accesso alle fonti primarie, approfondendo in particolare la giurisprudenza della Corte di Cassazione e quella della Corte europea dei diritti umani, poiché è attraverso questa che si possono rinvenire gli standard cui l'attività delle forze di polizia deve conformarsi.

Il presente Rapporto è dunque costituito di tre parti: una prima parte (cap. 1) è dedicata ai provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria negli ultimi trent'anni in relazione a comportamenti illeciti connessi all'esercizio delle attività di prevenzione, vigilanza e repressione dei reati da parte delle forze di polizia, con particolare attenzione ai casi giunti all'esame della Corte di cassazione. L'indagine riguarda le tre principali forze di pubblica sicurezza – Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza – e si concentra soprattutto su fattispecie di reato tipicamente collegate all'esercizio della forza pubblica, includendo, in via residuale, anche reati comuni commessi nell'ambito dell'attività di servizio. Uno specifico approfondimento è dedicato a due profili normativi di particolare rilievo: da un lato, i limiti e le condizioni di applicazione della causa di giustificazione dell'uso legittimo delle armi prevista dall'articolo 53 c.p., così come interpretata dalla giurisprudenza di merito e di legittimità; dall'altro, il reato di collusione del militare della Guardia di Finanza disciplinato dall'articolo 3 della legge n. 1383 del 1941. Oltre all'esame delle motivazioni giuridiche con cui i giudici hanno riconosciuto o escluso la configurabilità delle singole fattispecie, particolare attenzione è riservata alla ricostruzione dei fatti oggetto dei procedimenti, allo scopo di sviluppare una valutazione critica sull'effettiva capacità di risposta del sistema penale, tanto sotto il profilo normativo quanto su quello applicativo.

Una seconda parte (cap. 2) è dedicata alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, con un approfondimento delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia. Le vicende giudiziarie interne e le ripetute condanne inflitte all'Italia dalla Corte evidenziano come persistano

criticità di carattere strutturale, quali l'impunità, l'assenza di indagini rapide ed efficaci e la mancanza di protocolli obbligatori. L'Italia è chiamata a superare un'impostazione ancora disomogenea e autoreferenziale, fondata prevalentemente su circolari interne e su una sostanziale presunzione di correttezza dell'operato degli agenti. Le pronunce della Corte EDU – da Cestaro (2015) a Bartesaghi Gallo (2017), fino a Cioffi (2025) e Magherini (2026) – dimostrano infatti che non si tratta di episodi isolati, bensì di problemi sistemici.

Infine, nella terza parte (cap. 3) affrontiamo l'analisi dei dati quantitativi raccolti, soffermandosi sulle diverse fonti interrogate ed evidenziando un grave deficit nella raccolta e organizzazione istituzionale dei dati, tanto che si può parlare di un vero e proprio punto cieco dell'*accountability* istituzionale, che colloca l'Italia in una posizione eccentrica rispetto ad altri Paesi liberal-democratici.

2. Metodologia

La domanda guida della ricerca è stata:

quali tracce di accountability emergono a livello istituzionale?

Per traccia si intende, ai fini della nostra ricerca, ogni segno documentale lasciato dai percorsi di responsabilità:

- aperture e provvedimenti **disciplinari** (atti d'avvio, contestazioni, sanzioni e motivazioni pubblicate su Amministrazione Trasparente);
- sviluppi **penali** (iscrizione ex articolo 335 c.p.p., richieste di rinvio a giudizio, sentenze, ordinanze e decreti), esiti **civili** (azioni risarcitorie, decisioni, transazioni);
- **misure riparative** adottate dalle amministrazioni (scuse, formazione obbligatoria, cambi di protocollo).

Alla prima domanda è seguita la seconda:

Dove trovare le tracce?

Per individuare le tracce di *accountability* abbiamo adottato una gerarchia semplice: abbiamo esaminato le fonti istituzionali primarie e quelle secondarie. Il confronto con Regno Unito, Francia, Germania, Canada e USA, realizzato nel Report 1, e l'approfondimento svolto attraverso un breve soggiorno di ricerca in Irlanda del Nord, dove si è costruito negli ultimi

decenni un accurato sistema di *accountability* esterna dell'operato delle forze di polizia, sono serviti come punto di riferimento del regime di trasparenza da costruire (registri dei reclami, dataset sull'uso della forza, report indipendenti, esiti disciplinari pubblicati periodicamente), per definire lo standard minimo di "contabilità pubblica" degli errori, della correzione e della riparazione.

Sul piano nazionale, la ricognizione è partita dai seguenti uffici:

- ISTAT
- Ministero dell'Interno (Dipartimento della Pubblica Sicurezza)
- Ministero della Giustizia (relazioni annuali, uffici statistici, portali dati)

per serie storiche e sintesi su procedimenti penali e civili pertinenti.

- Giurisdizioni: banche dati pubbliche per rintracciare sentenze e ordinanze che attestano fasi ed esiti e uffici giudiziari.

Le ricerche di giurisprudenza sono state condotte in parallelo alla raccolta di dati quantitativi. Per quest'ultima, si è in primo luogo svolta una ricognizione delle pagine istituzionali (portali "Amministrazione Trasparente", siti delle forze di polizia e carabinieri e dei Ministeri) che tuttavia non ha fornito informazioni adeguate, in quanto tali pagine non contengono sezioni dedicate alla documentazione dei meccanismi di *accountability*, al loro funzionamento e al loro esito.

Per questo sono stati necessari ulteriori passaggi: in primo luogo, sono state formulate istanze di accesso civico semplice (articolo 5, co. 1, D.Lgs. 33/2013) volte a reperire documenti e dataset oggetto di obbligo di pubblicazione; in assenza di riscontro o a fronte di risposte parziali/generiche, si è presentata richiesta di accesso civico generalizzato (FOIA) (articolo 5, co. 2) con ulteriore precisazione del fabbisogno informativo.

La selezione dei dati oggetto di richiesta diretta alle istituzioni è stata guidata da una metodologia fondata su tre assi principali.

1) **Rilevanza giuridica e sociale.** Sono stati richiesti dati su procedimenti penali e disciplinari relativi a condotte sanzionate penalmente idonee a compromettere il corretto esercizio della funzione pubblica da parte delle forze di polizia. Si è data priorità alle fattispecie del codice penale che riguardano direttamente l'uso della forza pubblica, la lesione di diritti fondamentali e il malfunzionamento della P.A., chiedendo per ciascuna: numero dei procedimenti avviati, esiti (archiviazione, rinvio a giudizio, assoluzione, condanna), numero delle sentenze e atti trasmessi alle Procure da altre autorità.

In particolare, quali reati "spia" della necessità di una risposta coerente con un meccanismo effettivo di *accountability*, coerentemente con l'attività di ricerca svolta sulla giurisprudenza, sono state selezionate le seguenti fattispecie incriminatrici, che hanno altresì guidato la verifica delle banche dati giurisprudenziali italiane e della giurisprudenza della Corte EDU:

- Tortura (articolo 613-bis c.p.);
- Omicidio colposo e preterintenzionale (artt. 589, 584 c.p.);
- Lesioni personali (articolo 582 c.p.);
- Abuso d'ufficio (articolo 323 c.p.);
- Arresto illegale (articolo 606 c.p.);
- Perquisizioni e ispezioni personali arbitrarie (fattispecie pertinenti del c.p. e c.p.p.);
- Violenza privata (articolo 610 c.p.);
- Minaccia (articolo 612 c.p., incluse ipotesi aggravate);
- Falsità ideologica del pubblico ufficiale in atti pubblici (articolo 479 c.p.);
- Omissione di atti d'ufficio (articolo 328 c.p.).

Abbiamo inoltre richiesto il numero totale delle denunce contro appartenenti alle forze di polizia, con dettaglio di: (i) fattispecie contestate; (ii) esito del procedimento; (iii) numero delle condanne/assoluzioni; (iv) numero e tipologia degli atti trasmessi alla Procura da altre autorità giudiziarie o istituzionali.

2) **Accessibilità legale.** Lo strumento privilegiato è stato l'accesso civico generalizzato (D.Lgs. 33/2013), idoneo a garantire trasparenza e controllo democratico. Le istanze sono state redatte nel rispetto delle Linee guida ANAC (par. 4.2), valorizzando il principio di massima accessibilità compatibile con la tutela di dati sensibili e riservati, e richiedendo dati aggregati e disaggregabili (per anno, territorio, corpo e fase procedurale), corredati da metadati minimi. In coerenza con la premessa metodologica, si è seguito un iter a intensità crescente: prima accesso civico semplice per i contenuti soggetti a obbligo di pubblicazione; in assenza di riscontro o a fronte di risposte parziali, attivazione del FOIA con ulteriore specificazione del fabbisogno informativo.

3) **Copertura territoriale e temporale.** Sono stati consultati tutti i distretti sul territorio nazionale e interpellate le principali amministrazioni centrali (Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza; Ministero della Giustizia – DAG/DGSIA; ISTAT).

L'arco temporale 2014–2024 è stato scelto per assicurare una visione di medio-lungo periodo sull'andamento dei fenomeni e sull'effettività delle risposte istituzionali.

L'attività di raccolta si è articolata in richieste a:

- Amministrazioni centrali (Interno, Giustizia, ISTAT);
- Uffici giudiziari territoriali (Corti d'Appello, Tribunali, Procure ordinarie e generali).

Alla luce dell'analisi condotta e delle risposte fornite dalle amministrazioni interpellate, emerge un quadro caratterizzato da una marcata opacità in tema di *accountability* delle forze di polizia. Tale deficit di trasparenza non

sembra tanto riconducibile a una deliberata volontà di occultare i dati, quanto piuttosto a una insufficiente consapevolezza del rilievo che l'*accountability* delle forze di polizia riveste in uno Stato liberal-democratico. È come se l'insieme delle istituzioni coinvolte non avesse pienamente interiorizzato la necessità di garantire, in modo sistematico e strutturato, questa fondamentale funzione di controllo e responsabilizzazione.

Nel confronto con altri ordinamenti oggetto di esame nella presente ricerca, questa situazione appare almeno in parte legata alla peculiare evoluzione storica delle forze di polizia in Italia e alla debolezza, nel dibattito pubblico, di una domanda incisiva di trasparenza e responsabilità. Si tratta di una lacuna significativa, che richiede di essere colmata per consentire all'Italia di conformarsi pienamente agli standard internazionali in materia.

Le attività della presente ricerca sono state organizzate, coordinate e supervisionate da Lucia Re che ne è la responsabile scientifica. Il capitolo 1 è stato scritto da Giancarlo Leineri. I capitoli 2 e 3 sono stati scritti da Ilaria Boiano. Giancarlo Leineri ha collaborato alla raccolta dei dati quantitativi analizzati nel capitolo 3. Lucia Re e Ilaria Boiano hanno curato la redazione del presente Rapporto.

Capitolo 1 - L'accountability delle forze di polizia al vaglio della giurisprudenza di legittimità degli ultimi trent'anni di Giancarlo Leineri

1.1.Premessa

Com'è noto, in Italia il sistema di responsabilizzazione delle Forze di Polizia si articola su più livelli di strumenti e procedure volti a garantire il rispetto dei principi di legalità, trasparenza e tutela dei diritti fondamentali. Tra gli aspetti-chiave del sistema di *accountability* rientrano i meccanismi di controllo interno propri di ciascun Corpo; l'azione di Organismi di controllo indipendenti (quali il Garante per la protezione dei dati personali); i sistemi di formazione interna, nei quali vengono integrati profili etici e giuridici. A ciò si affianca, in via centrale, il sistema penale, che prevede un apparato normativo specificamente deputato alla repressione delle condotte abusive o illegittime poste in essere da appartenenti alla Forza pubblica.

Il presente contributo analizza la risposta fornita dall'Autorità giudiziaria nell'arco degli ultimi trent'anni alle condotte illecite connesse allo svolgimento delle funzioni di prevenzione, controllo e repressione dei reati da parte delle Forze di polizia, con particolare riferimento ai procedimenti definiti dinanzi alla Suprema Corte. L'indagine è circoscritta alle tre principali autorità di pubblica sicurezza – Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza – ed è costruita attorno a un nucleo di fattispecie tipicamente riconducibili all'esercizio della forza pubblica, nonché, in via secondaria, a reati comuni commessi in ambito funzionale.

Un *focus* specifico è dedicato a due snodi normativi centrali: da un lato, l'ambito applicativo della scriminante dell'uso legittimo delle armi ex articolo 53 c.p., secondo la giurisprudenza di merito e di legittimità; dall'altro, la fattispecie di collusione del militare della Guardia di Finanza di cui all'articolo 3 della legge n. 1383 del 1941.

Accanto all'analisi delle argomentazioni giuridiche adottate dai giudici nel riconoscere o escludere la sussistenza delle singole fattispecie, particolare rilievo viene attribuito alla ricostruzione delle situazioni di fatto sottese ai procedimenti esaminati, al fine di formulare valutazioni critiche sull'effettività della risposta penale, sia sul piano normativo sia su quello giudiziale.

In tale prospettiva, la prima parte dell'indagine esamina i delitti contro la libertà personale più frequentemente contestati agli appartenenti alle Forze di polizia: arresto illegale (articolo 606 c.p.), indebita limitazione della libertà personale (articolo 607 c.p.), abuso di autorità contro arrestati o detenuti (articolo 608 c.p.), perquisizione e ispezione personali arbitrarie (articolo 609 c.p.). Per la stretta connessione tematica, si farà altresì riferimento ai reati di abuso dei mezzi di correzione o di disciplina (articolo 571 c.p.) e di maltrattamenti (articolo 572 c.p.).

Una sezione autonoma è dedicata al delitto di tortura ex articolo 613-*bis* c.p., introdotto nel 2017, e alle marginali applicazioni della fattispecie di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura ex articolo 613-*ter* c.p. Ulteriori pronunce esaminate riguardano ipotesi di *misconduct* non violenta, quali la rivelazione di segreti d'ufficio, la violazione di domicilio e l'accesso abusivo a sistemi informatici.

Ampio spazio è riservato, trasversalmente, agli orientamenti giurisprudenziali maturati in relazione ai fatti di Bolzaneto e della scuola Diaz, nonché ai casi Cucchi e Aldrovandi. In connessione con l'articolo 53 c.p., viene infine analizzato l'uso del Taser da parte delle Forze di polizia e dedicata una sezione conclusiva alle possibili ricadute del nuovo Decreto Sicurezza sul sistema di *accountability* in Italia.

1.2. Le fattispecie di arresto illegale (articolo 606 c.p.)

L'articolo 606 c.p. punisce il pubblico ufficiale che procede ad un arresto abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni. Si tratta di una fattispecie applicata in modo non uniforme dalla giurisprudenza, la quale si è concentrata principalmente su tre profili: l'illegalità dell'arresto, la natura penalmente rilevante dell'abuso e l'elemento soggettivo, soprattutto al fine di distinguere l'arresto illegale dal più grave delitto di sequestro di persona ex articolo 605 c.p.

Le due fattispecie condividono l'elemento materiale della privazione della libertà personale ma si differenziano per oggetto e modalità dell'abuso. Nel sequestro di persona commesso dal pubblico ufficiale, l'abuso ha carattere generico e occasionale ed è finalizzato a mantenere la vittima nella sfera di dominio dell'agente; nell'arresto illegale, invece, l'abuso riguarda specificamente l'esercizio di un potere coercitivo tipizzato e disciplinato dalla legge, quale il potere di arresto.

Elemento decisivo della distinzione è l'elemento soggettivo. L'arresto illegale presuppone la volontà di procedere ad un arresto in senso proprio, ossia di porre la persona privata della libertà a disposizione dell'autorità giudiziaria, pur in assenza dei presupposti di legge. Quando tale finalità manca, e la privazione della libertà è fine a sé stessa o comunque estranea a qualsiasi prospettiva procedimentale, la condotta integra il sequestro di persona.

La giurisprudenza più recente ha chiarito che i criteri oggettivo e soggettivo non sono alternativi ma complementari: l'articolo 606 c.p. costituisce fattispecie speciale rispetto all'articolo 605 c.p., richiedendo che l'abuso investa un potere coercitivo tipico e che l'agente agisca con la volontà di esercitarlo come arresto, anche se in modo illegittimo.

L'orientamento è stato affermato con chiarezza da Cass. 18 giugno 2010, n. 23423, relativa al trattenimento di un cittadino presso un posto di polizia ferroviaria senza alcuna formalizzazione o prospettiva di arresto. La Corte ha

confermato la qualificazione della condotta come sequestro di persona, ribadendo che l'arresto illegale presuppone l'intenzione di porre la persona a disposizione dell'autorità giudiziaria, mentre nel sequestro la volontà è diretta a mantenere la vittima nella sfera di dominio dell'agente.

Analoga conclusione è stata raggiunta nella sentenza Cass. 9 ottobre 2014 – 16 marzo 2015, n. 11071, relativa ai fatti avvenuti a Napoli nel 2001 durante una manifestazione di protesta. In quel caso, 85 persone furono condotte e trattenute in caserma senza contestazione di reati, né prospettiva di arresto. La Corte ha ritenuto corretta la qualificazione come sequestro di persona aggravato dall'abuso di funzioni, evidenziando l'assenza di qualsiasi volontà di esercitare un potere coercitivo tipizzato e la natura meramente arbitraria della restrizione.

Diversa è stata la soluzione adottata da Cass. sez. V, 10 aprile 2015 – 16 luglio 2015, n. 30971, relativa a un intervento della Polizia Municipale di Parma. In quel caso, pur in presenza di violenze, falsificazioni e gravi violazioni procedurali, la Corte ha ritenuto configurabile l'arresto illegale, poiché la condotta era inequivocabilmente orientata – nelle intenzioni degli agenti – all'esercizio del potere di arresto, sebbene in assenza dei presupposti di legge. La sentenza ha ribadito la specialità dell'articolo 606 c.p. rispetto all'articolo 605 c.p., sottolineando che l'arresto illegale ricorre quando l'abuso riguarda un potere coercitivo tipizzato e la privazione della libertà è finalizzata, almeno soggettivamente, alla messa a disposizione dell'autorità giudiziaria.

Da ultimo, Cass. sez. V, 11 giugno 2020, n. 17955 ha escluso la configurabilità dell'arresto illegale in un caso di trattenimento in cella di sicurezza di un automobilista fermato per guida in stato di ebbrezza. La Corte ha ribadito che anche una privazione della libertà di breve durata integra il sequestro di persona se giuridicamente apprezzabile, e ha escluso la sussistenza dell'articolo 606 c.p. per assenza sia del potere coercitivo tipico sia della volontà di procedere ad arresto. La restrizione è stata quindi ricondotta all'articolo 605 c.p., quale abuso generico e arbitrario delle funzioni.

In conclusione, l'ambito applicativo dell'articolo 606 c.p. è ristretto e specializzato: esso presuppone un abuso qualificato del potere di arresto, accompagnato dalla volontà di esercitarlo come tale. Tutte le ipotesi di indebita restrizione della libertà personale non riconducibili, neppure sul piano intenzionale, all'esercizio di tale potere restano attratte nell'alveo del sequestro di persona aggravato dall'abuso di funzioni.

1.3. L'indebita limitazione di libertà personale (articolo 607 c.p.)

L'articolo 607 c.p. sottopone a sanzione penale il pubblico ufficiale che, essendo preposto o addetto a un carcere giudiziario o ad uno stabilimento destinato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, vi riceve

taluno senza un ordine dell'Autorità competente, o non obbedisce all'ordine di liberazione dato da questa Autorità, ovvero indebitamente protrae l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza.

Tale reato presenta molti profili di similitudine con le fattispecie di cui all'articolo 606, 608 e 609 c.p. Sono oggetto di incriminazione, da parte delle suddette fattispecie, indebite limitazioni della libertà personale dell'individuo realizzate attraverso la violazione dei poteri e dei doveri inerenti a pubbliche funzioni.

L'elemento oggettivo del reato consiste in una condotta che si articola secondo tre diverse modalità di esecuzione:

- *ricevere taluno senza un ordine dell'autorità competente*: permettere a taluno di entrare nelle carceri, negli istituti di custodia preventiva o negli stabilimenti applicativi di misure di sicurezza senza che questo sia stato ordinato dall'autorità competente;

- *non obbedire ad un ordine di liberazione data dall'autorità*: non dare esecuzione ad un ordine che impone la messa in libertà di una persona sottoposta a restringimento della libertà stessa;

- *protrarre indebitamente l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza*: ritardare illegittimamente la liberazione di colui che ha subito una limitazione della libertà.

Intorno a tale fattispecie non si registrano arresti giurisprudenziali.

1.4. Abuso di autorità contro arrestati o detenuti (articolo 608 c.p.)

L'articolo 608 c.p. punisce il pubblico ufficiale che sottopone una persona arrestata o detenuta, affidata alla sua custodia anche temporanea, a misure di rigore non consentite dalla legge, nonché ogni altro pubblico ufficiale che eserciti, per ragioni d'ufficio, un potere di autorità sul soggetto ristretto.

La fattispecie incrimina abusi funzionali che incidono sulla libertà e sulla dignità di persone già legittimamente private della libertà, distinguendosi dall'arresto illegale ex articolo 606 c.p., che presuppone una privazione ab origine illegittima. Il fondamento costituzionale della norma si rinviene negli artt. 27, comma 3, Cost. e 13, comma 3, Cost., che vietano trattamenti contrari al senso di umanità e ogni violenza fisica o morale sulle persone detenute.

Sono punibili tutte le misure che aggravano indebitamente la condizione del soggetto ristretto, rendendo più gravose le modalità di custodia previste dalla legge. Le "misure di rigore" comprendono sia quelle non previste dalla normativa penitenziaria, sia condotte che ledono l'inviolabilità della persona, anche quando integrino autonome fattispecie di reato¹.

¹ Monaco, L., sub art. 608 c.p., in *Commentario breve al codice penale*, V ed., Padova, 2008, p. 1676; Fiandaca, G. – Musco, E. (2007). *Diritto penale, parte speciale*, vol. II, tomo I. Bologna.

Sul piano applicativo, l'articolo 608 c.p. conosce un ambito di operatività autonomo piuttosto circoscritto, poiché la giurisprudenza tende frequentemente a ravvisarne il concorso formale con il delitto di maltrattamenti ex articolo 572 c.p. ovvero a collocarlo in rapporto di specialità rispetto all'abuso dei mezzi di correzione o di disciplina ex articolo 571 c.p. La norma viene tuttavia valorizzata quando la condotta dell'agente, pur inserendosi in un contesto di legittima restrizione della libertà personale, si traduce nell'imposizione di misure di rigore ulteriori, non consentite dall'ordinamento e lesive della dignità o della residua libertà del soggetto sottoposto a custodia².

Un primo approdo significativo si rinviene in Cass. 25 marzo 2004, Di Fant, relativa alla condotta di alcuni Carabinieri che, dopo l'arresto di un minore, lo conducevano nel garage della caserma sottoponendolo a pratiche violente e umilianti, quali la costrizione a rimanere seduto con i piedi sollevati, percosse ai malleoli e il cosiddetto "gioco del soldato". La Corte ha chiarito che tali comportamenti integravano una nuova e autonoma costrizione, eccedente quella legittimamente derivante dall'arresto, incidendo sulla residua libertà personale dell'arrestato e configurando quindi l'abuso di autorità mediante misure di rigore non consentite.

Analoga impostazione si rinviene in Cass. 16 aprile 2012, n. 29004, che ha riguardato ufficiali della Guardia di Finanza i quali, nel corso di un arresto e della successiva perquisizione, avevano ammanettato l'arrestato a una ringhiera per un tempo sproporzionato rispetto alle esigenze operative, puntandogli una pistola – sebbene scarica – alla tempia. La Corte ha ritenuto che la protrazione e le modalità della condotta, per la loro natura intimidatoria e afflittiva, costituissero misura di rigore non consentita, sussumibile nell'articolo 608 c.p., in quanto eccedente le esigenze funzionali dell'atto di polizia.

Con Cass. sez. V, 19 gennaio 2017, n. 22203, la Suprema Corte ha ulteriormente precisato l'ambito applicativo della norma in relazione alla condotta di due agenti di Polizia penitenziaria che avevano obbligato un detenuto a inginocchiarsi, strisciare verso una scrivania e simulare aggressioni al fine di costringerlo a firmare "spontaneamente" una domanda di trasferimento. In questo caso la condotta è stata ricondotta in via esclusiva all'articolo 608 c.p., quale abuso di autorità realizzato mediante imposizione di misure di rigore illegittime, valorizzando la dimensione coercitiva e degradante dell'azione.

Più recentemente, Cass. sez. V, 8 gennaio 2025 (dep. 26 febbraio 2025), n. 7815, ha qualificato come misura di rigore non consentita, ai sensi

² Cass., sez. VI, sent., 27 luglio 2012 n. 30780, con nota critica di Leineri, G. (2014). *Quale inquadramento giuridico per la tortura subita in carcere? Maltrattamenti in famiglia o abuso di autorità contro arrestati o detenuti?*, in *Foro italiano*, II, p. 262.

dell'articolo 608 c.p., la pratica del *blindfolding*, consistente nella copertura degli occhi di un soggetto fermato durante l'interrogatorio. La Corte ha respinto la tesi difensiva per la quale il bendaggio sarebbe stato praticato nel caso di specie per tranquillizzare il giovane fermato e per assicurarne la sua incolumità fisica sulla base di un asserito stato di necessità; oltre che su presunte prassi straniere, affermando che la condotta viola i principi di dignità umana e il divieto di trattamenti inumani o degradanti sancito dall'articolo 3 CEDU, anche in assenza di lesioni fisiche, quando sia idonea a umiliare, degradare o incutere paura.

Nel complesso, l'elaborazione giurisprudenziale conferma che l'articolo 608 c.p. presidia uno spazio specifico: quello delle misure di rigore che, pur innestandosi su una situazione di legittima soggezione o custodia, travalicano i limiti funzionali dell'autorità pubblica, trasformandosi in pratiche afflittive, intimidatorie o degradanti non giustificate da esigenze operative.

1.4.1. La fattispecie di abuso di Autorità ex articolo 608 c.p. nella vicenda dei fatti di Bolzaneto e della scuola Diaz di Genova e nel caso Cucchi

Il delitto di abuso di autorità contro arrestati o detenuti, previsto dall'articolo 608 c.p., è stato al centro di due vicende emblematiche della storia giudiziaria italiana: i fatti del G8 di Genova del 2001, con particolare riferimento alla caserma di Bolzaneto e alla scuola Diaz, e la morte di Stefano Cucchi. In entrambi i casi la Corte di Cassazione è stata chiamata a pronunciarsi su questioni di qualificazione giuridica delle condotte poste in essere da pubblici ufficiali nei confronti di persone private della libertà personale, in un contesto segnato da gravi violazioni dei diritti fondamentali.

Con riferimento ai fatti di Bolzaneto³, tra il 20 e il 22 luglio 2001, numerose persone fermate o arrestate durante le manifestazioni contro il vertice del G8 furono condotte presso la caserma Nino Bixio, adibita a struttura detentiva provvisoria. In quel contesto, secondo gli accertamenti dei giudici di merito, si verificarono condotte consistite in percosse, umiliazioni, imposizione di posizioni vessatorie protratte nel tempo, privazioni di beni essenziali e trattamenti degradanti anche nel corso delle visite mediche.

Una delle questioni centrali affrontate in sede di legittimità⁴ riguardò il rapporto tra l'articolo 608 c.p. e l'articolo 323 c.p.: gli imputati sostennero che l'abuso d'ufficio doveva ritenersi assorbito nell'abuso di autorità contro arrestati o detenuti ai sensi dell'articolo 15 c.p., invocando il principio di specialità. La Corte di Cassazione esclude tale soluzione, ritenendo che le due fattispecie tutelino beni giuridici distinti e presentino una diversa struttura.

³ App. Genova, 5.3.2010; Trib. Genova, Sez. III, 14 luglio 2008, dep. 27 novembre 2008.

⁴ Cass. 14 giugno 2013, n. 37088.

L'articolo 608 c.p. è volto a proteggere il residuo spazio di libertà che l'ordinamento riconosce anche alla persona arrestata o detenuta, configurandosi come reato di mera condotta. L'articolo 323 c.p., invece, presuppone la produzione di un evento, rappresentato dal vantaggio patrimoniale o dal danno ingiusto, anche non patrimoniale, e tutela un ambito più ampio, comprensivo della lesione della dignità individuale. Ne deriva, secondo la Suprema Corte, un rapporto di specialità reciproca che esclude l'assorbimento e consente il concorso formale tra le due fattispecie.

Sul piano complessivo, tuttavia, l'esito processuale dei fatti di Bolzaneto è stato segnato in larga parte dalla declaratoria di estinzione dei reati per intervenuta prescrizione, nonostante l'accertamento di responsabilità nei gradi di merito. Ciò ha evidenziato un limite strutturale dell'ordinamento penale italiano dell'epoca, caratterizzato dall'assenza di una specifica incriminazione della tortura e da un regime sanzionatorio e prescrizione inadeguato rispetto alla gravità delle condotte accertate.

La vicenda di Stefano Cucchi, arrestato nell'ottobre 2009 e deceduto durante la custodia cautelare, ha posto questioni analoghe in ordine alla tutela dell'integrità fisica e della dignità delle persone private della libertà. Anche in questo caso il giudizio di legittimità ha contribuito a chiarire i profili di responsabilità degli appartenenti alle Forze di polizia e a rafforzare l'attenzione sugli obblighi dello Stato in materia di protezione della vita e di prevenzione di trattamenti inumani o degradanti.

Il 17 gennaio 2017, all'esito delle indagini preliminari, il Pubblico Ministero chiese il rinvio a giudizio per omicidio preterintenzionale e abuso di autorità ex articolo 608 c.p. nei confronti di tre militari dell'Arma dei Carabinieri, accusati di aver colpito Stefano Cucchi con schiaffi, pugni e calci, facendolo cadere e provocandogli lesioni poi divenute mortali anche in ragione di una successiva condotta omissiva dei sanitari. Ai militari si contestava inoltre di aver sottoposto l'arrestato a misure restrittive non consentite dalla legge.

A due di essi veniva contestato anche il reato di falso ideologico per aver omesso, nel verbale di arresto, i nomi di tre carabinieri, omissione ritenuta funzionale ad occultarne le responsabilità. Veniva infine formulata l'accusa di calunnia, poiché, rendendo dichiarazioni false nel precedente processo a carico di tre agenti di polizia penitenziaria, avevano implicitamente attribuito a questi ultimi il pestaggio, pur essendo consapevoli della loro innocenza.

Il 10 luglio 2017 il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma dispose il rinvio a giudizio degli imputati, dichiarando tuttavia il non doversi procedere per il reato di abuso di autorità ex articolo 608 c.p. per intervenuta prescrizione.

Avverso tale decisione ricorse uno degli imputati sostenendo che la declaratoria di prescrizione fosse erronea, poiché il giudice avrebbe dovuto rilevare l'insussistenza del fatto ai sensi dell'articolo 129, comma 2, c.p.p. Secondo il ricorrente, nella specie non sarebbero state configurabili le

“misure di rigore” richieste dalla fattispecie tipica dell’articolo 608 c.p., in quanto gli atti di violenza fisica eventualmente accertati avrebbero potuto integrare altre ipotesi di reato, ma non quella in esame.

La Suprema Corte ha preliminarmente ricordato che, in presenza di una causa estintiva del reato, il giudice può pronunciare sentenza di assoluzione ex articolo 129, comma 2, c.p.p. solo quando l’inesistenza del fatto, la non commissione da parte dell’imputato o la sua irrilevanza penale emergano dagli atti in modo assolutamente non contestabile, con evidenza tale da potersi parlare di mera “constatazione” *ictu oculi* e non di valutazione⁵.

Nel caso di specie, l’insussistenza della condotta tipica non era percepibile con tale evidenza. La Suprema Corte ha ribadito che il reato di cui all’articolo 608 c.p. è integrato da condotte vessatorie poste in essere da pubblici ufficiali nei confronti di persona arrestata o detenuta, mediante misure di rigore non consentite dalla legge, tali da determinare una restrizione ulteriore rispetto a quella legale insita nella detenzione. Se è vero che non ogni atto di violenza nei confronti della persona in custodia integra automaticamente la fattispecie, è altrettanto vero che atti di violenza fisica possono concorrere a configurarla quando incidano sulla sfera di libertà personale del soggetto passivo, imponendo una limitazione aggiuntiva. In tali ipotesi, il delitto di cui all’articolo 608 c.p. può concorrere con quelli di percosse o lesioni.

Nel caso concreto, la contestazione relativa all’articolo 608 c.p. richiamava il capo d’accusa concernente le lesioni personali e l’omicidio preterintenzionale. Le gravissime lesioni riportate da Stefano Cucchi, tra cui la frattura della terza vertebra lombare e della quarta sacrale, tali da comprometterne la capacità di deambulazione, non potevano essere qualificate con certezza, senza ulteriore approfondimento, come violenza fine a sé stessa. Esse avrebbero potuto integrare, come osservato dal giudice di merito, l’esito di un’attività illecita finalizzata a contenere l’arrestato attraverso modalità tali da imporgli una ulteriore restrizione mediante misure di rigore rivelatesi particolarmente brutali.

In tale quadro, non ricorrendo i presupposti per una assoluzione immediata ex articolo 129, comma 2, c.p.p., la Suprema Corte ha confermato la sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato di abuso di autorità.

In entrambe le vicende emerge con evidenza come l’articolo 608 c.p., nella sua formulazione tradizionale, si sia rivelato uno strumento parziale e strutturalmente insufficiente a fronteggiare condotte di particolare gravità attuate in contesti di custodia statale, ponendo un problema sistemico di

⁵ Cass. 19 aprile 2018, 26022, Tedesco, n. 260222

adeguatezza delle categorie penali rispetto alla tutela effettiva dei diritti fondamentali⁶.

1.5. Tortura (articolo 613-bis c.p.)

Per stretta connessione tematica con l'abuso di autorità ex articolo 608 c.p., occorre soffermarsi sul delitto di tortura, introdotto con la legge 14 luglio 2017, n. 110, che ha inserito nel codice penale gli artt. 613-bis e 613-ter, rispettivamente dedicati alla tortura e all'istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura⁷.

Nonostante la chiarezza degli obblighi internazionali gravanti sull'Italia, per oltre trent'anni dalla ratifica della Convenzione ONU contro la tortura del 1984 (CAT), il legislatore aveva ommesso di tipizzare autonomamente la tortura, ritenendo che fattispecie già esistenti, come l'abuso di autorità, le percosse o le lesioni, fossero sufficienti a prevenire e reprimere condotte di tale gravità. Tale impostazione si è rivelata inadeguata, come evidenziato in modo emblematico dalla sentenza Cestaro c. Italia, con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato la violazione dell'articolo 3 CEDU, rilevando che l'assenza di una specifica incriminazione della tortura e la mitezza sanzionatoria delle fattispecie applicate avevano determinato, nei processi relativi ai fatti del G8 di Genova, l'estinzione dei reati per prescrizione prima del passaggio in giudicato.

I processi "Diaz" e "Bolzaneto", così come la vicenda di Stefano Cucchi, hanno contribuito a riaccendere il dibattito pubblico e giuridico, anche alla luce delle ripetute condanne della Corte EDU nei confronti dell'Italia. La pressione internazionale e la crescente sensibilità dell'opinione pubblica hanno infine condotto all'introduzione dell'articolo 613-bis c.p., ma con un ritardo difficilmente giustificabile e con una formulazione che continua a suscitare rilevanti perplessità interpretative.

⁶ Per una più ampia analisi di questa vicenda e di quella parallela relativa ai fatti accaduti nella scuola Diaz, cfr. Colella, A. (2009). *C'è un giudice a Strasburgo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, pp. 1801-1843; Viganò, F. (2015). *La difficile battaglia contro l'impunità dei responsabili di tortura: la sentenza della Corte di Strasburgo sui fatti della scuola Diaz e i tormenti del legislatore italiano - Corte EDU, IV sez., 7 aprile 2015, Cestaro c. Italia, ric. n. 6884/11*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 aprile.

⁷ Pugiotto, A. (2014). *Repressione penale della tortura e Costituzione: anatomia di un reato che non c'è*, in *Diritto penale contemporaneo - Rivista trimestrale*, n. 2, p. 130 ss.; Viganò, F. (2007). *Diritto penale sostanziale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, pp. 60-70; Colella, A. (2014). *La repressione penale della tortura: riflessioni de iure condendo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 luglio; Colella, A. (2019). *La risposta dell'ordinamento interno agli obblighi sovranazionali di criminalizzazione della tortura*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, pp. 811-858; Colella, A. (2022). *Pronunciandosi per la prima volta sull'art. 613-bis c.p., la Cassazione aderisce alla tesi della c.d. tortura di Stato come fattispecie autonoma di reato*, in *Sistema penale*, 14 aprile; Botto, F. (2022). *Il reato di tortura*, in Cadoppi, A. - Manna, A. - Canestrari, S. - Papa, M. (a cura di), *Trattato di diritto penale*, vol. III, p. 6585 ss.

La scelta di collocare la tortura tra i delitti contro la libertà morale è stata oggetto di critiche, poiché la tortura è fattispecie plurioffensiva che incide in modo diretto e primario sull'incolumità individuale e sull'integrità fisica e psichica, beni di rango costituzionale certamente non subordinabili alla sola libertà morale.

La norma incrimina chiunque, con violenze o minacce gravi ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in situazione di minorata difesa, quando il fatto sia commesso con più condotte oppure comporti un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona. Si tratta di un reato di evento, con dolo generico, caratterizzato dalla necessità di un nesso causale tra la condotta e le sofferenze acute o il trauma psichico verificabile.

A differenza dell'articolo 1 della Convenzione del 1984, che non tipizza in modo analitico le modalità della condotta, l'articolo 613-*bis* c.p. richiede espressamente violenze, minacce gravi o crudeltà, oppure un trattamento inumano e degradante. Particolarmente problematica è la previsione della pluralità di condotte, che sembra escludere la configurabilità della tortura in presenza di un unico atto di violenza, salvo che questo integri di per sé un trattamento inumano e degradante. Tale formulazione ha dato luogo a un ampio dibattito dottrinale, poiché rischia di restringere l'area applicativa della norma rispetto agli standard internazionali.

Il secondo comma introduce una circostanza aggravante quando il fatto sia commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione, configurando la cosiddetta tortura "verticale" o "di Stato". Tale previsione richiama direttamente l'articolo 13, quarto comma, della Costituzione, che impone di punire ogni violenza fisica o morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni della libertà.

L'introduzione dell'articolo 613-*bis* c.p. ha dunque colmato una lacuna storica dell'ordinamento, ma la sua formulazione continua a sollevare interrogativi circa la piena conformità agli obblighi internazionali e l'effettiva capacità di assicurare una risposta penale adeguata a fronte di condotte che incidono in modo radicale sulla dignità e sull'integrità della persona.

Ad oggi non risultano procedimenti definiti in via definitiva per fatti di tortura ex articolo 613-*bis* c.p. commessi da pubblici ufficiali appartenenti alle Forze di polizia. La giurisprudenza di legittimità ha tuttavia iniziato a delineare i tratti sistematici della fattispecie, offrendo indicazioni di rilievo anche con riferimento alla cosiddetta "tortura di Stato".

Particolarmente significativa è la pronuncia Cass. pen. sez. III n. 32380/2021, resa in un caso di tortura tra privati, nella quale la Suprema Corte, in un *obiter dictum*, ha affermato che il secondo comma dell'articolo

613-bis c.p. configura un reato autonomo e non una mera circostanza aggravante. La Corte ha qualificato la norma come delitto “a geometria variabile”, idoneo a ricomprendere tanto la tortura privata o orizzontale, disciplinata dal primo comma, quanto la tortura pubblica o verticale, prevista dal secondo comma. Ne deriverebbero due titoli di reato distinti, caratterizzati da un disvalore progressivo in ragione della qualifica del soggetto attivo.

Secondo questa ricostruzione, la tortura pubblica costituirebbe un reato proprio, integrato quando il pubblico ufficiale o l’incaricato di pubblico servizio commette il fatto tipico con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione, mentre la tortura privata resterebbe reato comune. L’asse della lesività muta significativamente: nella tortura privata il fulcro è la condotta in sé e il rapporto di soggezione della vittima, mentre nella tortura pubblica il centro di gravità si sposta sull’esercizio illegale del potere, con una perversione della funzione pubblica che incide direttamente sul principio di legalità e sul fondamento stesso dello Stato di diritto. Proprio tale differenza strutturale e assiologica impedirebbe di considerare il secondo comma come mera circostanza aggravante, anche in ragione dell’obbligo internazionale specifico di incriminare la tortura di Stato, obbligo che sarebbe eluso ove la si qualificasse come semplice aggravante di una fattispecie comune.

In un diverso e più recente arresto, reso in sede cautelare, Cass. pen. sez. V n. 42647/2024, la Corte si è pronunciata su fatti contestati a un assistente della polizia penitenziaria accusato, insieme ad altri colleghi, di aver posto in essere condotte integranti il delitto di tortura ai danni di detenuti in una casa circondariale. Il Tribunale del riesame di Bari aveva ritenuto sussistenti gli elementi essenziali del reato, valorizzando la pluralità delle condotte violente, la gravità delle modalità esecutive, la condizione di soggezione delle vittime e la produzione di acute sofferenze fisiche e di un verificabile trauma psichico, desumibile sia dai certificati medici sia dal persistente timore manifestato dai detenuti.

Quanto alla posizione dell’indagato che non aveva materialmente percosso le persone offese, i giudici hanno ritenuto configurabile la responsabilità anche per omissione, ai sensi dell’articolo 40 c.p., in ragione del dovere giuridico di impedire l’evento derivante dalla funzione esercitata e dalle specifiche disposizioni del codice di procedura penale e dell’ordinamento penitenziario.

Di particolare rilievo è l’interpretazione fornita dalla Corte di cassazione con riferimento alla locuzione “mediante più condotte”. La Corte ha chiarito che essa non dovesse essere intesa esclusivamente come reiterazione nel tempo di episodi distinti, ma fosse idonea a ricomprendere anche una pluralità di comportamenti violenti posti in essere nel medesimo contesto spazio-temporale. In tal senso è stato richiamato, quale paradigma interpretativo, il caso Cestaro c. Italia, nel quale la condotta subita dalla

vittima era unica nel suo contesto cronologico, ma articolata in una sequenza di atti coercitivi e violenti tali da integrare una pluralità di condotte nel senso richiesto dalla norma.

Sebbene tali pronunce non abbiano ancora condotto a decisioni definitive per tortura pubblica in senso stretto, esse segnano un passaggio importante nella costruzione giurisprudenziale della fattispecie e nella progressiva definizione dei suoi confini applicativi, in un ambito nel quale il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali continua a rappresentare un parametro imprescindibile di legittimità.

Secondo parte della dottrina, una lettura costituzionalmente orientata del riferimento alla "persona privata della libertà personale" contenuto nell'articolo 613-bis, comma 1, c.p. consentirebbe di superare una nozione meramente formale di detenzione, ricomprendendo tutte le situazioni in cui l'individuo si trovi sottoposto al controllo degli apparati statali in esecuzione di un provvedimento giurisdizionale in senso ampio. In tale prospettiva, rientrerebbero non solo le ipotesi di esecuzione della pena, ma anche quelle relative a misure cautelari, precautelari o di sicurezza, ogniquale volta la persona sia di fatto assoggettata a un potere coercitivo legittimato dall'ordinamento.

Tuttavia, il richiamo testuale alla privazione della libertà pone evidenti difficoltà applicative nei casi in cui la vittima, pur non formalmente detenuta, subisca violenze prima dell'arresto o al di fuori di un titolo legittimante. È il caso, ad esempio, delle situazioni in cui le forze di polizia esercitino un dominio di fatto sull'individuo in assenza di un provvedimento giurisdizionale, determinando una restrizione sostanziale della libertà personale *sine titulo*. In tali contesti, la riconducibilità della condotta alla fattispecie di tortura potrebbe risultare problematica se si adottasse un'interpretazione rigidamente formalistica del concetto di privazione della libertà.

Proprio per evitare vuoti di tutela, si è sostenuto che l'espressione debba essere intesa in senso sostanziale, valorizzando la situazione concreta di assoggettamento e di dominio esercitato dall'autorità, indipendentemente dalla formale legittimazione del potere. In questa chiave, la condizione di privazione della libertà potrebbe ritenersi integrata anche quando la restrizione sia illegittima o meramente fattuale, purché la vittima si trovi in una posizione di soggezione che ne limiti in modo effettivo la possibilità di autodeterminazione.

Resta però il dato che la formulazione normativa non esclude in modo espresso una lettura restrittiva. Il solo fatto che sia necessario ricorrere a un'interpretazione estensiva o costituzionalmente orientata per ricomprendere tali ipotesi segnala come il testo legislativo presenti un margine di ambiguità. Qualora si adottasse un'interpretazione strettamente letterale, si rischierebbe di lasciare scoperte proprio quelle situazioni in cui la

vittima, pur non formalmente detenuta, è di fatto sottoposta a un potere coercitivo assoluto e vulnerabile a condotte di tortura, con una conseguente frizione rispetto agli obblighi costituzionali e internazionali di incriminazione effettiva della tortura in tutte le sue forme.

1.6. Perquisizione e ispezione personali arbitrarie (articolo 609 c.p.)

Il delitto di cui all'articolo 609 c.p. presenta evidenti affinità con le fattispecie di cui agli artt. 606, 607 e 608 c.p., poiché tutela non soltanto l'interesse alla legalità dell'azione amministrativa, ma anche la libertà morale della persona, intesa come libertà di autodeterminazione rispetto a indebite costrizioni. La norma incrimina il pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alla funzione, esegua una perquisizione o un'ispezione personale arbitraria, tipicamente in ambito di attività di polizia.

È significativa la discrasia terminologica tra la rubrica della disposizione, che richiama l'"arbitrarietà", e il testo normativo, che fa riferimento all'"abuso". L'abuso consiste nell'inosservanza delle norme che disciplinano i presupposti, i limiti e le modalità di esecuzione dell'atto, e può configurarsi tanto in caso di incompetenza assoluta, quando il soggetto sia privo in radice del potere, quanto in ipotesi di incompetenza relativa, quando il potere esista ma venga esercitato in violazione delle forme previste, ad esempio in contrasto con l'articolo 352 c.p.p. o con l'articolo 249, comma 2, c.p.p., che impone il rispetto della dignità e, nei limiti del possibile, del pudore della persona sottoposta a perquisizione.

In particolare, con la perquisizione personale si sottopone il destinatario a investigazioni sul corpo della persona o nella sfera di custodia aderente al medesimo (vestiti ecc.), al fine di accertare se vi si nascondano il corpo del reato e le cose pertinenti al reato.

L'ispezione personale invece viene disposta quando occorre accertare la sussistenza di tracce e di altri effetti materiali del reato sulla persona, e non può mai essere eseguita dalla polizia giudiziaria. Si tratta, in altre parole, di mezzi di ricerca della prova disciplinati dagli artt. 118 e 513 c.p., e dagli artt. 244, 247 ss., 352 c.p.p., oltre che da numerose leggi complementari⁸.

⁸ Tra le quali, l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 3, che regola l'attività di perquisizione della polizia tributaria; art. 41 t.u.l.p.s., in merito alle perquisizioni finalizzate al rinvenimento di armi, munizioni o materie esplosive; art. 4, l. 22 maggio 1975, n. 152, relativo alla "perquisizione sul posto" (tanto discussa in dottrina: sul punto v. Fortuna, *Un istituto del tutto nuovo nella nostra legislazione: la perquisizione sul posto*, in *Giur. Merito*, 1975, IV, 199 ss.; Cerqua, L. (1985). *La perquisizione sul posto prevista dall'art. 4 l. 22 maggio 1975 n. 152*, in *Giurisprudenza di merito*, IV, p. 306 ss.; l'art. 27, l. 19 maggio 1990, n. 55, che riguarda le perquisizioni, i controlli e le ispezioni disposte per la prevenzione e la repressione dei delitti di cui agli artt. 4116 bis, 648 bis, 648 ter c.p. e di quelli in materia di traffico di stupefacenti. Per un efficace quadro di sintesi delle suddette norme v. Pioletti, U., *sub art. 609 c.p.* in Marini-La Monica - Mazza (a cura di), *Commentario al Codice penale*, 2002, 2947 ss.

La giurisprudenza non è particolarmente abbondante, ma offre indicazioni significative. Già Cass. pen. sez. V n. 14513/2006 ha affermato che per la consumazione del reato non è necessario che la perquisizione sia completa e rigorosa, essendo sufficiente anche una attività sommaria purché si traduca in una minima ricerca del corpo del reato o di cose pertinenti. Nella stessa decisione fu ritenuta configurabile la fattispecie nei confronti di militari della Guardia di Finanza che, abusando delle loro funzioni, avevano effettuato perquisizioni personali arbitrarie nell'ambito di attività di controllo presso discoteche.

La fattispecie è stata riconosciuta anche nel caso di un sottufficiale della Guardia di Finanza che, esibendo un tesserino e un foglio recante l'intestazione della Procura della Repubblica, aveva effettuato perquisizioni arbitrarie nell'abitazione di una donna, come emerge dal percorso giudiziario culminato nella conferma della condanna in Cassazione nel 2002, richiamato anche da T.A.R. Lazio, sez. II ter, 6 febbraio 2007, n. 915.

In Cass. pen. sez. V n. 37343/2008 la Suprema Corte ha ritenuto integrato il reato in relazione alla condotta di un agente di polizia penitenziaria che aveva proceduto a una perquisizione personale in assenza dei presupposti di legge, con piena consapevolezza di agire *contra ius*. Analogamente, Cass. pen. sez. VI n. 14058/2015 ha riconosciuto la fattispecie nel comportamento di un maresciallo dei Carabinieri che aveva organizzato una perquisizione pretestuosa collocando egli stesso banconote false nel veicolo della vittima.

La Corte ha però precisato che non ogni violazione formale integra il delitto, occorrendo *un quid pluris* rispetto alla mera irregolarità procedurale. È necessario che l'atto sia sorretto dal deliberato proposito di eccedere le attribuzioni funzionali per finalità diverse da quelle proprie del potere. Su tale base, Cass. pen. sez. V n. 8031/2017 ha escluso la configurabilità del reato in relazione a una perquisizione disposta dal pubblico ministero, pur carente di motivazione formale, ma sorretta dai presupposti sostanziali di legge.

Particolarmente rilevante è la pronuncia Cass. pen. sez. V n. 13827/2020, che ha richiamato l'articolo 249, comma 2, c.p.p., sottolineando che l'abuso va valutato in chiave funzionale, verificando il rispetto della dignità e del pudore della persona sottoposta a perquisizione. In quel caso la Corte ha disposto l'annullamento con rinvio affinché il giudice motivasse adeguatamente sulle modalità umilianti dell'atto.

La fattispecie è stata riconosciuta anche in Cass. pen. sez. VI n. 24707/2021, ove un agente di polizia aveva eseguito una perquisizione della borsa di una donna al di fuori delle proprie funzioni e per finalità personali, precisandosi che la borsa costituisce estensione della persona.

In ambito di controlli su minori, la Corte d'Appello di Roma, sez. III, 23 giugno 2017, n. 5091, ha ritenuto configurabile l'articolo 609 c.p. in una vicenda in cui giovani erano stati costretti a denudarsi integralmente durante

un'ispezione eseguita senza le garanzie difensive e con modalità intrusive e umilianti.

Da ultimo, Cass. pen. sez. V n. 10130/2024 ha esaminato una vicenda in cui due carabinieri avevano effettuato una perquisizione arbitraria, accompagnata da percosse, minacce e privazione della libertà personale; la Corte ha tuttavia annullato senza rinvio la sentenza limitatamente ai reati di cui agli artt. 609 e 479 c.p. per intervenuta prescrizione.

Nel complesso, la giurisprudenza conferma che la fattispecie di cui all'articolo 609 c.p. non si esaurisce nella violazione formale delle regole procedurali, ma richiede un uso distorto del potere pubblico che si traduca in indebita compressione della libertà e della dignità della persona, in linea con una lettura sostanziale e funzionale della nozione di abuso.

1.7. Gli incerti presupposti scriminanti dell'uso legittimo delle armi (articolo 53 c.p.)

L'uso legittimo delle armi previsto dall'articolo 53 c.p. rappresenta una delle espressioni più significative del monopolio statale della forza, quale strumento di tutela dell'ordine legale e sociale⁹. La norma riconosce che l'apparato pubblico, per garantire l'effettività delle proprie decisioni, può ricorrere a mezzi di coazione fisica, ma solo entro limiti rigorosi, posti a presidio del diritto alla vita e all'incolumità personale, diritti di rango costituzionale e convenzionale.

Si tratta di una causa di giustificazione "propria", destinata esclusivamente ai pubblici ufficiali appartenenti alla forza pubblica, e non agli incaricati di pubblico servizio in senso lato. L'istituto, introdotto con il codice del 1930, ha colmato il silenzio del codice Zanardelli, offrendo una disciplina autonoma ma espressamente sussidiaria rispetto alla legittima difesa e all'adempimento del dovere. La clausola di apertura dell'articolo 53 c.p., che richiama le disposizioni degli articoli precedenti, chiarisce che la scriminante opera solo quando non ricorrano i presupposti di cui agli artt. 51 e 52 c.p., e che l'uso delle armi è giustificato in funzione della tutela di un interesse pubblico, non di un diritto soggettivo dell'agente.

⁹ È stato sottolineato da Martiello, G. (2019). *I limiti penali dell'uso della forza pubblica: una indagine di parte generale*. Pisa, 243, come a più riprese molti commentatori abbiano ravvisato in tale norma un esempio della chiara matrice autoritaria del nostro codice penale, e la conferma più evidente dell'ideologico sbilanciamento a favore del pubblico ufficiale del rapporto tra Autorità e Libertà, distante da quello presupposto dal codice Zanardelli e poi dalla Costituzione. Ci si troverebbe di fronte a prima vista – prosegue il citato A. – ad una sorta di "scriminante di regime", la quale sotto il pretesto della «necessità di eliminare le controversie, che si fanno, per determinare quale sia la precisa discriminante che si adegua all'uso delle armi, compiuto od ordinato dal pubblico ufficiale, al fine di adempiere un dovere del proprio ufficio» (così la *Relazione sul Libro I*, in Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto (a cura di), *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, V, Parte 1°, Roma, 1929, 96 ss.) avrebbe invece introdotto un privilegio a favore della Forza pubblica.

La norma contempla tre ipotesi. La prima riguarda la necessità di respingere una violenza o vincere una resistenza all'autorità; la seconda, introdotta con la cosiddetta legge Reale (n. 152 del 22 maggio 1975), consente l'uso delle armi per impedire la consumazione di gravissimi delitti; la terza rinvia ad altre disposizioni legislative che autorizzino in modo specifico il ricorso alla forza. In ogni caso, l'uso dell'arma deve essere funzionale all'adempimento di un dovere d'ufficio e non può essere sorretto da finalità personali o da scopi meramente facoltativi.

Sul piano soggettivo, la giurisprudenza ha chiarito che la scriminante è riservata ai soggetti istituzionalmente dotati di poteri coercitivi e di armi, mentre sul piano oggettivo è necessario che l'agente si trovi nell'alternativa tra usare la forza o non adempiere al proprio dovere. L'uso delle armi deve dunque costituire *extrema ratio*, come costantemente affermato dalla Corte di cassazione.

In Cass. pen., sez. IV, n. 35962/2020 la Corte ha escluso la scriminante nel caso di un carabiniere che aveva esploso colpi d'arma da fuoco contro un veicolo in fuga, causando la morte di un occupante, sottolineando che l'uso dell'arma deve essere l'ultimo mezzo disponibile e che tra più mezzi coercitivi occorre scegliere quello meno lesivo, graduandone l'impiego secondo le esigenze concrete e nel rispetto del principio di proporzionalità. Analogo richiamo al difetto di proporzione si rinviene in Cass. pen., sez. V, n. 41038/2014, che ha annullato una decisione assolutoria per carenza di motivazione sul punto.

Già in precedenza, con Cass. pen., sez. IV, n. 854/2008, la Corte aveva affermato che l'uso legittimo delle armi presuppone l'assenza di alternative efficaci e meno rischiose, la scelta del mezzo meno lesivo e una rigorosa proporzionalità tra mezzo impiegato e fine perseguito. La decisione ha altresì chiarito che, una volta rispettati tali criteri, non può imputarsi all'agente l'evento più grave derivante dal rischio intrinseco dell'uso dell'arma, salvo che ricorra negligenza o imperizia. In termini analoghi si erano espresse Cass. pen., sez. IV, Brancatelli, 2000 e Cass. pen., sez. IV, Fusi, 2003¹⁰, valorizzando il criterio della proporzione anche nella graduazione concreta dell'uso dell'arma.

In senso opposto, la scriminante è stata ritenuta sussistente in Cass. pen., sez. IV n. 6719/2014, in un caso di conflitto a fuoco con rapinatori in fuga, ove la Corte ha ritenuto proporzionato il ricorso all'arma quale *extrema ratio* per tutelare l'incolumità di ostaggi e terzi, in presenza di una situazione di violenza estrema e attuale pericolo.

Dalla ricostruzione giurisprudenziale emerge come l'articolo 53 c.p., pur non menzionando espressamente il principio di proporzionalità, ne

¹⁰Publicata in *Foro it.*, 2004, 50, con nota di Roiati, A. (2004). *Caratteristiche dei requisiti della violenza o della resistenza per legittimare l'uso delle armi*, in *Rivista penale*, 2004, pp. 53-55.

presupponga l'operatività quale criterio generale dell'ordinamento. L'uso delle armi non è mai legittimo in sé, ma solo nella misura in cui sia strettamente necessario, non sostituibile da mezzi meno invasivi e proporzionato rispetto al pericolo da fronteggiare. Proprio nella valutazione concreta di tali presupposti si annidano le maggiori incertezze applicative, che impongono un accertamento particolarmente rigoroso nei casi in cui l'esercizio del potere coercitivo statale incida irreversibilmente sui diritti fondamentali della persona.

1.7.1. Significato di violenza nell'articolo 53 c.p.

Ai fini dell'operatività della scriminante dell'uso legittimo delle armi, per "violenza" deve intendersi un impiego di forza attiva esercitato contro il pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, idoneo a comprimere concretamente la sua libertà di azione o a porre in pericolo la sua incolumità o quella di terzi.

La Corte di cassazione ha fornito una definizione ampia del concetto, qualificando la violenza come "esplicazione di qualsiasi energia fisica da cui derivi una coazione personale" Cass. pen., sez. I, n. 40346/2013. In tale prospettiva, l'uso dell'arma può configurarsi come reazione proporzionata quando sia rapportato a una condotta offensiva che, per le sue modalità, sia idonea a cagionare un danno anche potenzialmente letale alla vita o all'integrità fisica del pubblico ufficiale o di terzi.

L'elaborazione giurisprudenziale non è stata tuttavia lineare. In alcune decisioni si è ritenuto che la violenza, per legittimare il ricorso alle armi, debba possedere i caratteri della serietà e dell'attualità. Così, in Cass. pen., sez. IV, n. 854/2008 la Corte ha escluso la scriminante in un caso in cui un agente, sceso dall'auto di pattuglia, aveva immediatamente esploso colpi di arma da fuoco contro un soggetto che gli aveva puntato contro una rivoltella, ritenendo che non ricorressero i presupposti per l'uso legittimo delle armi nei termini richiesti dalla norma.

Tale orientamento ha sollevato perplessità, poiché il puntare un'arma contro un pubblico ufficiale può integrare una violenza attuale e concreta, idonea a generare un rischio immediato per beni primari quali la vita e l'integrità fisica. In tali situazioni, il giudizio sulla proporzione tra offesa e reazione assume un rilievo decisivo, dovendo verificarsi se la risposta armata costituisca l'unico mezzo idoneo a neutralizzare un pericolo reale e imminente.

La giurisprudenza di merito ha talora valorizzato in modo più netto la gravità e l'attualità dell'offesa. Il Tribunale di Pinerolo, con sentenza 20 settembre 2004, n. 474, ha ritenuto scriminata la condotta di un maresciallo dei Carabinieri che aveva esploso colpi di arma da fuoco contro un soggetto il quale, sorpreso di notte a rubare, aveva diretto l'autovettura a forte velocità contro di lui nel tentativo di investirlo. In quel caso la reazione è stata ritenuta

giustificata sia in base alla legittima difesa sia in base all'art. 53 c.p., essendo stata considerata l'ultima risposta possibile a un tentativo di investimento idoneo a integrare un grave pericolo per la vita dell'operante.

Nel complesso, il significato di "violenza" ai fini dell'articolo 53 c.p. non può essere ridotto a una nozione puramente formale, ma deve essere valutato alla luce delle modalità concrete della condotta e della sua idoneità a determinare un pericolo attuale e serio per beni fondamentali. Il giudizio sulla sussistenza della violenza si intreccia inevitabilmente con quello sulla necessità e proporzionalità della reazione, costituendo uno dei punti più delicati e controversi nell'applicazione della scriminante.

1.7.2. La resistenza all'autorità: tra resistenza attiva e resistenza passiva

Più complesso, rispetto al requisito della violenza, è il tema della "resistenza" che l'articolo 53 c.p. consente di vincere mediante l'uso delle armi. Il legislatore non distingue espressamente tra resistenza attiva e resistenza passiva, ma la distinzione è frutto di elaborazione giurisprudenziale e ha assunto un ruolo decisivo nella delimitazione dell'ambito applicativo della scriminante.

La questione nasce dall'esigenza di evitare che comportamenti che non pongono in pericolo l'incolumità del pubblico ufficiale o di terzi possano legittimare una reazione armata. Secondo un orientamento tradizionale, la resistenza idonea a giustificare l'uso delle armi deve essere attiva, cioè concretarsi in un comportamento aggressivo o minaccioso, capace di ostacolare in modo significativo l'adempimento del dovere. Resterebbero invece escluse le forme di resistenza passiva, quali l'inerzia, il rifiuto di collaborare o la mera fuga.

In questa prospettiva si collocano numerose pronunce della Corte di cassazione. Già Cass. pen., sez. IV, n. 2148/1995 aveva escluso la scriminante nel caso di un carabiniere che aveva esploso un colpo di pistola contro un veicolo che non si era fermato all' "alt!", affermando che l'inosservanza dell'ordine di fermarsi integra una resistenza meramente passiva, inidonea a giustificare l'uso dell'arma. In senso conforme si erano espresse precedenti decisioni, come Cass. pen., sez. IV, Rizzo 1991; Cass. pen., sez. IV, Di Pino, 1989 e Cass. pen., sez. I, Curreri, 1983¹¹.

Analogo rigore si rinviene in Cass. pen., sez. V, n. 46787/2013, che ha escluso la scriminante in relazione al getto di gas urticante durante un'operazione di sgombero, ritenendo illegittimo il ricorso immediato alla forza senza aver accertato l'effettiva inottemperanza degli intimati. Ancora, Cass. pen., sez. IV, n. 7649/2005, ha ritenuto configurabile l'eccesso

¹¹ Ramajoli, R. (1983). *Riflessioni sulla disciplina dell'uso delle armi da parte dei componenti delle forze di polizia*, in *Massimario penale*, p. 658.

colposo quando un agente, per vincere una resistenza fatta di spintoni e divincolamenti, aveva colpito con un pugno violento il fermato, cagionandogli gravi lesioni. Più recentemente, Cass. pen., sez. IV, n. 372/2024 ha escluso la scriminante putativa in mancanza di concreti dati fattuali idonei a giustificare la percezione di un pericolo attuale.

Tuttavia, la distinzione tra resistenza attiva e passiva non è priva di criticità. Parte della dottrina osserva che l'articolo 53 c.p. non introduce alcuna differenziazione testuale e che anche una condotta passiva può ostacolare in modo significativo l'adempimento del dovere, purché il ricorso alla forza rispetti il criterio della proporzione. In questa prospettiva, la resistenza non violenta potrebbe giustificare l'uso di mezzi coercitivi meno invasivi, ma difficilmente l'impiego delle armi, salvo che si trasformi in una situazione di pericolo concreto per l'incolumità di persone.

La giurisprudenza ha in effetti riconosciuto la legittimità del ricorso alla forza muscolare anche in presenza di resistenza meramente passiva, purché proporzionata. In Cass. pen., sez. V, n. 38229/2008 si è ritenuto legittimo l'accompagnamento coattivo di un soggetto che rifiutava di declinare le proprie generalità, ammettendo l'uso della forza fisica in caso di resistenza, anche passiva, ma sempre nel rispetto del principio di proporzionalità. Il principio è stato ribadito in Cass. pen., sez. VI, n. 22529/2015.

Diversamente, in presenza di una resistenza attiva connotata da aggressività o pericolo per terzi, la giurisprudenza tende a riconoscere con maggiore ampiezza l'operatività della scriminante. Così, Cass. pen., sez. VI, n. 7337/2004 ha ritenuto legittimo l'uso dell'arma in aria a scopo intimidatorio per sedare una colluttazione e respingere una violenza attuale nei confronti dell'agente.

In definitiva, la bipartizione tra resistenza attiva e passiva, pur non prevista dalla legge, costituisce un criterio interpretativo volto a evitare un'estensione eccessiva dell'uso legittimo delle armi. L'elemento decisivo resta il giudizio di necessità e proporzionalità: solo una resistenza che comporti un concreto e attuale pericolo per beni primari può giustificare il ricorso all'arma come *extrema ratio*, mentre le forme di resistenza meramente passive legittimano, al più, l'impiego di mezzi coercitivi meno invasivi.

1.7.3. La resistenza passiva e la fuga

La questione della resistenza passiva e della "fuga", intesa come sua forma tipica, è stata a lungo trattata come un terreno sostanzialmente esterno all'articolo 53 c.p. L'impostazione tradizionale, condivisa per anni da dottrina e giurisprudenza, muoveva dall'idea che l'uso delle armi possa essere giustificato solo per fronteggiare una resistenza "qualificata", cioè attiva e concretamente antagonista, mentre l'inerzia o l'allontanamento del sospettato non esprimerebbero, di per sé, quella coazione fisica o quell'offesa ai beni primari che renderebbero "necessario" e "proporzionato"

il ricorso a un mezzo potenzialmente letale. Da qui l'affermazione, ripetuta in più decisioni, secondo cui né la facoltà di arresto in flagranza del privato, né l'obbligo di arresto della polizia giudiziaria legittimano automaticamente l'impiego di armi contro chi si sottragga alla cattura dandosi alla fuga; in questa linea si collocano, ad esempio, Cass. 22 aprile 1999, Traverso, e la giurisprudenza che qualifica la fuga di persona disarmata come resistenza meramente passiva non idonea a fondare la scriminante (Cass. 28 gennaio 1991, Caporaso; Cass. 14 marzo 1989, Di Pino; nonché i richiami risalenti che ammettono eccezioni solo in presenza di specifiche disposizioni settoriali, come in Cass. 4 febbraio 1982, Catania). Coerente con questa cornice è anche l'argomento, spesso speso nei casi di inseguimento, per cui la sola impossibilità di escludere che il fuggitivo sia armato non può diventare la "chiave" per rendere legittimo l'uso dell'arma: altrimenti, la scriminante finirebbe per espandersi in modo indifferenziato, perché quel margine di incertezza è strutturalmente presente in moltissime situazioni operative.

A partire dai primi anni Duemila, però, l'asse interpretativo tende progressivamente a spostarsi dalla qualificazione astratta della fuga come "passiva" verso una valutazione sostanziale delle modalità concrete della condotta, letta in termini di pericolosità attuale e di rischio per terzi. In questo passaggio diventa centrale il principio di proporzione, inteso come criterio immanente alla scriminante: ciò che rileva non è la fuga in quanto tale, ma se la fuga, per come si realizza, produce un pericolo serio e attuale per beni primari (vita e incolumità di passanti, utenti della strada, ostaggi o persone presenti). In questa prospettiva, il giudizio non può essere ancorato alla "gravità del reato presupposto", ma alla forma di resistenza che si manifesta dopo, e soprattutto alla qualità del rischio che essa genera nell'immediatezza: l'uso della forza va calibrato sulla dinamica dell'allontanamento, non "trascinato" dall'etichetta del delitto che ha dato origine all'intervento.

È qui che la giurisprudenza inizia ad ammettere che la fuga possa smettere di essere "mera resistenza passiva" quando si traduca in una condotta complessivamente violenta o comunque capace di mettere a repentaglio l'incolumità altrui, come nei casi di guida spericolata, tentativi di speronamento, attraversamenti contromano, velocità elevatissime in contesti a rischio. L'esempio che spesso viene richiamato è Cass., sez. V, 11 giugno 1999, n. 7570, in cui la Corte riconosce che, se la fuga è realizzata con modalità tali da porre in pericolo terzi, l'uso delle armi può diventare "mezzo per vincere la resistenza", purché resti *extrema ratio* e sia diretto a un obiettivo di arresto della corsa (tipicamente, gli pneumatici) e non alla neutralizzazione lesiva della persona¹². Su questa linea si collocano anche gli

¹² Sull'uso legittimo delle armi, la dottrina è sterminata. Si suggerisce in primo luogo Martiello, G. (2019). *I limiti penali dell'uso della forza pubblica: una indagine di parte generale*. Pisa; Alibrandi, G. (1979). *L'uso legittimo delle armi*. Milano; Ardizzone, G. (1992). *Usò legittimo*

arresti che valorizzano il bilanciamento tra interessi contrapposti e l'idea che, una volta accertata la legittimità dell'uso dell'arma nel rispetto della proporzione, l'evento più grave non voluto non sia automaticamente ascrivibile all'agente se rientra nel rischio intrinseco del mezzo, come discusso in Cass., sez. IV, 22 settembre 2000, n. 9961. Il percorso non è però univoco, e lo stesso diritto vivente continua a presidiare il nucleo duro dell'*extrema ratio*, escludendo l'articolo 53 quando l'esito letale sia il prodotto di condotte non governate e non graduabili: in tal senso si cita spesso Cass., sez. IV, 11 luglio 2017, n. 48082, che esclude la scriminante in un caso di colpo esplosivo accidentalmente nel corso di una colluttazione seguita a inseguimento, proprio perché l'uso dell'arma non appare riconducibile a una scelta coerente con necessità e graduazione.

Dentro questa evoluzione si inserisce la tendenza, più recente e più "flessibile", a relativizzare la dicotomia attiva/passiva: non perché la distinzione diventi irrilevante, ma perché viene assorbita dentro un controllo più denso su necessità, gradualità e proporzione. La conseguenza è importante: la resistenza passiva, e la fuga "semplice", non bastano a fondare l'uso dell'arma; ma possono legittimare l'impiego di mezzi di coazione diversi e meno invasivi, e, in alcuni contesti, anche un uso persuasivo o intimidatorio dell'arma che non si traduca in un impiego letale, sempre nella misura in cui l'intervento sia strettamente commisurato al grado di resistenza e al rischio effettivo.

Il dibattito contemporaneo sulla fuga torna ad essere particolarmente sensibile quando si innesta su vicende di inseguimento urbano ad alta densità, in cui il discrimine "non è la fuga" ma la sua gestione operativa e la produzione di rischio per terzi. In questo senso è significativa, sul piano del contesto pubblico e giudiziario, la vicenda della morte di Ramy Elgaml a Milano, avvenuta il 24 novembre 2024 al termine di un inseguimento: nel 2026 la Procura di Milano – che l'anno precedente aveva originariamente chiuso le indagini per omicidio stradale, sia nei confronti del conducente dello scooter, sia nei confronti del militare alla guida dell'ultima auto inseguitrice – ha notificato la nuova conclusione delle indagini per omicidio stradale, ma con "eccesso colposo di adempimento del dovere"; in sostanza, al militare viene riconosciuto che nel lungo inseguimento per le vie di Milano l'adempimento di un dovere, dato che il conducente dello scooter era stato anche già condannato per resistenza a pubblico ufficiale proprio per quella

delle armi, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLV. Milano; Delogu, F. (1972). *L'uso legittimo delle armi o di altro mezzo di coazione fisica*, in *Archivio penale*, I, p. 166 ss.; Marini, G. (1975). *Uso legittimo delle armi (diritto penale)*, voce in *Novissimo digesto italiano*, vol. XX. Torino, p. 258 ss.; Mezzetti, E. (1999). *Uso legittimo delle armi*, voce in *Digesto penale*, vol. XV. Torino, p. 124 ss.; Pisa, P. (1971). *Osservazioni sull'uso legittimo delle armi*, in *Annali giuridici di Genova*, p. 145 ss.; Pulitanò, D. (1994). *Uso legittimo delle armi*, voce in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXXII. Roma.

fuga. Il carabiniere avrebbe, però, tenuto una distanza troppa ravvicinata in relazione alla velocità. Da qui la condotta colposa: l'“eccesso colposo” nella sua condotta sta nel fatto che, data la velocità che la macchina e lo scooter stavano tenendo, il militare avrebbe dovuto mantenere una distanza maggiore per evitare l'urto e il conseguente schianto nella fase finale.

Parallelamente, è stata chiusa un'inchiesta “bis” per ipotesi di depistaggio e, per alcuni indagati, anche di favoreggiamento, in relazione alla cancellazione di video girati da testimoni: le ricostruzioni giornalistiche indicano quattro carabinieri destinatari di avvisi di conclusione delle indagini, con contestazioni differenziate tra depistaggio e favoreggiamento. Al di là degli esiti, che restano oggetto del successivo vaglio processuale, casi di questo tipo mostrano in modo molto concreto perché la fuga non possa essere trattata come una categoria monolitica: la questione giuridica non è se “la fuga” legittimi o non legittimi l'uso delle armi, ma se, in quella specifica fuga, il rischio creato sia tale da rendere inevitabile, e proporzionato, l'impiego di un mezzo potenzialmente letale, dopo avere escluso alternative di pari efficacia meno lesive, e dopo avere verificato la graduazione dell'intervento.

1.7.4. L'uso legittimo delle armi putativo

L'uso legittimo delle armi putativo opera come “ripiego” quando difettino i requisiti oggettivi dell'articolo 53 c.p., ma il pubblico ufficiale abbia agito nell'erronea convinzione che essi sussistessero. In tal caso, la condotta non è scriminata in via reale, ma può essere ricondotta alla disciplina della causa di giustificazione putativa di cui all'articolo 59, comma 4, c.p., che presuppone un errore sui fatti e non sulla norma.

La scriminante putativa ricorre, infatti, quando la situazione di pericolo non esiste obiettivamente, ma è supposta dall'agente per un erroneo apprezzamento delle circostanze concrete. L'errore, però, non può ridursi a una percezione meramente soggettiva, né essere ricavato dal solo stato d'animo dell'operante, dal timore o dall'ansia del momento. Per avere efficacia esimente deve trovare un ancoraggio in elementi fattuali reali: circostanze che, pur malamente rappresentate o comprese, siano idonee a rendere ragionevole la convinzione dell'agente di trovarsi nella “assoluta necessità” di fare uso dell'arma o di altro mezzo di coazione. In altri termini, la prospettazione putativa deve essere verificabile alla luce del contesto oggettivo in cui l'azione si è svolta.

Questo criterio è chiaramente espresso da Cass., sez. I, 27 maggio 2010, n. 27542, Galluccio, che esclude la possibilità di fondare l'esimente putativa su un parametro esclusivamente interno e richiede che la persuasione dell'assoluta necessità sia giustificata da dati di fatto concreti, anche se male interpretati. In modo coerente, la giurisprudenza distingue l'errore sui presupposti di fatto dell'esimente dall'errore sulla portata della norma: per

escludere il dolo in virtù della supposizione erronea della scriminante, l'errore deve cadere sui fatti che integrano la causa di giustificazione, cioè, in concreto, sull'esistenza e sui limiti di un ordine legittimo, sulla necessità di respingere una violenza o vincere una resistenza, e sul rapporto di proporzione tra il sacrificio imposto e il bene pubblico tutelato. Questo principio è enunciato da Cass., sez. IV, 5 giugno 1991, n. 12137, Rizzo, valorizzando l'idea che l'errore scriminante deve riguardare la realtà fattuale e non la regola giuridica.

Ne deriva anche una tipologia ricorrente dell'errore: può trattarsi di un errore di percezione iniziale, cioè una lettura sbagliata di un dato esterno (ad esempio, scambiare un gesto per un'estrazione d'arma), oppure di un errore valutativo successivo, relativo alla scelta e alla graduazione dei mezzi di reazione, quando l'agente, pur percependo correttamente la situazione, ne sopravvaluti il rischio e ritenga necessario un livello di forza che, in realtà, non lo è. In entrambi i casi, ciò che conta è che la convinzione dell'agente sia "oggettivamente giustificabile" alla luce di elementi esterni, non semplicemente psicologica.

L'esimente putativa non è invece invocabile quando l'errore non riguarda i fatti, ma l'efficacia o l'estensione dell'articolo 53 c.p.: qui non si è di fronte a una falsa percezione della realtà, bensì a un errore di diritto per ignoranza o travisamento della legge penale, che non scusa. La Cassazione ha formulato questa distinzione in modo particolarmente netto, affermando che l'esimente putativa dell'uso legittimo delle armi può ravvisarsi solo quando l'agente abbia creduto per errore di fatto di trovarsi in una situazione che, se realmente esistente, avrebbe imposto l'uso dell'arma; non può ravvisarsi, invece, quando l'agente ritenga di essere autorizzato dalla norma a usare l'arma in un certo contesto, pur in assenza dei presupposti fattuali richiesti, perché in tal caso l'errore coincide con l'ignoranza della legge penale. È questa la logica sottesa anche al richiamo a Cass., sez. I, 30 settembre 1982, in cui il poliziotto aveva sparato contro una persona in fuga ritenendo, in sostanza, che l'articolo 53 lo autorizzasse "anche" in quel tipo di situazione: l'errore non era sulla realtà, ma sul diritto.

La linea più recente conferma e irrigidisce l'esigenza di un fondamento oggettivo dell'errore putativo. Cass., sez. IV, 11 gennaio 2024, n. 3727, ha escluso la configurabilità della scriminante putativa in relazione a lesioni cagionate con manganello e calci da agenti di polizia a un giornalista durante scontri di piazza, rilevando l'assenza di elementi concreti che potessero rendere ragionevole la supposizione di trovarsi in una situazione di pericolo attuale tale da imporre l'uso della forza: la vittima era inerte, poi caduta a terra, e si era posizionata per osservare l'arresto di un manifestante, circostanze incompatibili con la "giustificata persuasione" di una necessità assoluta.

In sintesi, l'uso legittimo delle armi putativo presuppone un errore sui presupposti fattuali dell'articolo 53 c.p., non un errore sulla norma. La convinzione dell'agente deve essere razionalmente sostenibile alla luce di circostanze oggettive, pur se male comprese, e solo in questo perimetro l'articolo 59, comma 4, c.p. può operare come criterio di esclusione del dolo o, se l'errore è colposo, come regola di imputazione secondo colpa.

1.7.5. L'eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi

L'eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi, disciplinato dall'articolo 55 c.p., ricorre quando il pubblico ufficiale, pur trovandosi in una situazione in cui la scriminante di cui all'articolo 53 c.p. è effettivamente operante, ne travalichi per colpa i limiti stabiliti dalla legge, dall'ordine dell'autorità o dalla necessità. In tal caso, se il fatto è previsto come delitto colposo, trovano applicazione le relative disposizioni.

Il presupposto logico dell'eccesso colposo è dunque l'esistenza in concreto di tutti gli elementi della causa di giustificazione. Diversamente dall'ipotesi della scriminante putativa, in cui la situazione scriminante esiste solo nella rappresentazione dell'agente ma non nella realtà, nell'eccesso colposo la causa di giustificazione sussiste oggettivamente, ma l'agente eccede, per errore rimproverabile, i limiti consentiti. Si tratta di un superamento colposo della soglia di necessità o di proporzione, non della mancanza originaria dei presupposti.

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito in termini netti tale distinzione. In una pronuncia ancora oggi frequentemente richiamata, la Corte di cassazione ha affermato che l'eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi presuppone l'esistenza di tutti gli elementi della scriminante, reale o putativa, e consiste nell'oltrepassare per errore i limiti imposti dalla necessità, concretandosi in un eccesso nell'uso dei mezzi (Cass. pen., sez. I, 30 settembre 1982). In questa prospettiva, l'errore non cade sull'*an* della scriminante, ma sul *quomodo* della reazione: il mezzo scelto, la sua modalità di impiego o la sua intensità risultano sproporzionati rispetto alla situazione concreta.

Un caso emblematico è quello deciso da Cass. pen., sez. IV, n. 45015/2008: un carabiniere, intervenuto in una situazione critica, aveva utilizzato la pistola d'ordinanza "a mo' di clava" per infrangere il vetro di un'autovettura nella quale un soggetto si era asserragliato; nel compiere tale gesto, impugnando l'arma con il dito sul grilletto, aveva provocato l'esplosione accidentale di un colpo che aveva attinto mortalmente l'uomo. La Corte ha osservato che il comportamento dell'operante era stato corretto sino al momento della rottura del vetro, ma che proprio nella fase decisiva egli non aveva considerato il rischio connesso alla modalità di impugnatura dell'arma. L'annullamento con rinvio è stato disposto affinché il giudice di merito

verificasse la sussistenza dell'eccesso colposo, ossia se il superamento dei limiti della scriminante fosse dipeso da negligenza, imprudenza o imperizia.

La decisione è significativa anche perché la Corte ha affermato che, ai fini del riconoscimento della scriminante dell'uso legittimo delle armi, è irrilevante che l'arma sia utilizzata in modo improprio anziché secondo le sue naturali modalità d'impiego, purché sussistano gli altri requisiti dell'articolo 53 c.p.; tuttavia, proprio la modalità impropria può diventare il terreno su cui si innesta l'eccesso colposo, quando determini un rischio non governato o non adeguatamente valutato.

In definitiva, l'eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi rappresenta una figura di confine tra liceità e responsabilità, in cui la situazione iniziale legittima l'intervento coercitivo, ma la gestione concreta della forza oltrepassa, per colpa, il limite della necessità o della proporzione. Il giudizio si concentra allora non sull'esistenza della scriminante, bensì sulla correttezza tecnica e prudenziale dell'azione nel suo momento esecutivo, alla luce dei criteri di necessità, gradualità e proporzionalità che governano l'intero sistema dell'articolo 53 c.p. e che l'articolo 55 c.p. presidia sul piano della colpa.

Un ulteriore chiarimento decisivo in tema di eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi è offerto da una fondamentale pronuncia della Corte di cassazione, che delimita con precisione l'area della responsabilità ex articolo 55 c.p. rispetto alla componente di rischio intrinseca all'uso dell'arma da fuoco.

La Corte ha affermato che, una volta accertata la legittimità dell'uso delle armi ai sensi dell'articolo 53 c.p. – e dunque verificato il rispetto del requisito della necessità e, soprattutto, della proporzione – l'eventuale verificarsi di un evento più grave e non voluto non può essere automaticamente posto a carico del pubblico ufficiale. In altri termini, se il giudizio è positivo quanto alla legittimità dell'impiego dell'arma, il rischio connaturato all'uso di uno strumento intrinsecamente pericoloso non può trasformarsi, di per sé, in colpa penalmente rilevante.

La Suprema Corte ha chiarito che il colpevole errore valutativo rilevante ai sensi dell'articolo 55 c.p. può riguardare il limite imposto dalla necessità, cioè la valutazione del "se" fosse legittimo ricorrere all'uso delle armi in quella determinata situazione. Se, invece, il giudice ritiene che l'uso dell'arma fosse legittimo, l'errore non può essere individuato nella mera prevedibilità di un evento diverso e più grave rispetto a quello perseguito, poiché l'uso di un'arma da fuoco comporta sempre una componente di rischio inevitabile.

È questo il principio espresso da Cass. pen., sez. IV, n. 9961/2000, secondo cui la prevedibilità dell'evento più grave è in sé connaturata all'uso dell'arma e potrebbe essere eliminata solo rinunciando del tutto al suo impiego. Ma una simile conclusione condurrebbe a un esito paradossale: il pubblico

ufficiale sarebbe formalmente autorizzato a usare l'arma, ma lo farebbe "a proprio rischio", anche quando abbia agito con la massima diligenza e perizia.

La decisione, dunque, segna un punto fermo: l'eccesso colposo non può essere fondato sulla sola verifica di un evento più grave di quello voluto, né sulla astratta prevedibilità di tale evento, se l'uso dell'arma è stato ritenuto legittimo e proporzionato. L'area dell'articolo 55 c.p. resta confinata agli errori sulla necessità o sulla proporzione, non alla mera concretizzazione del rischio intrinseco all'uso di un mezzo che l'ordinamento consente in determinate condizioni.

In questo senso, la pronuncia ribadisce un equilibrio delicato ma essenziale: da un lato, l'uso della forza pubblica è rigorosamente vincolato ai requisiti di necessità e proporzione; dall'altro, quando tali requisiti sono rispettati, l'ordinamento non può pretendere l'azzeramento del rischio che è strutturalmente insito nell'impiego delle armi da fuoco.

1.7.6. L'uso legittimo delle armi nel caso Aldrovandi

La notte del 25 settembre 2005 Federico Aldrovandi, ventenne, rientrava a piedi verso casa dopo aver trascorso la serata con amici. Due segnalazioni al 113 riferivano la presenza di un giovane agitato che urlava in strada. Intervenero due pattuglie della Polizia di Stato. Secondo gli agenti, il ragazzo avrebbe aggredito i primi operanti; secondo le ricostruzioni successive, lo scontro degenerò rapidamente in una colluttazione estremamente violenta, nel corso della quale furono utilizzati manganelli – due dei quali si spezzarono – e Aldrovandi venne immobilizzato in posizione prona, ammanettato con le mani dietro la schiena, mentre esercitate pressioni sul dorso e sul torace.

Il personale sanitario, giunto sul posto pochi minuti dopo la richiesta di intervento, trovò il giovane incosciente, in arresto cardio-respiratorio. Le consulenze medico-legali, pur divergendo in parte sulle modalità, convergevano nell'escludere che le sostanze assunte (alcol, ketamina, morfina) fossero di per sé sufficienti a determinare la morte. La causa veniva ricondotta a un meccanismo asfittico, con compromissione respiratoria connessa alla contenzione in posizione prona e alle pressioni esercitate sul tronco.

Il giudizio di merito

Il Tribunale di Ferrara, con sentenza 6 luglio 2009, condannò i quattro agenti per omicidio colposo, riconoscendo l'eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi ai sensi degli artt. 51, 55, 113 e 589 c.p. Il giudice ritenne che l'intervento fosse degenerato per effetto di un uso incongruo e sproporzionato della forza: l'impiego dei manganelli in funzione offensiva, la scelta di affrontare immediatamente una colluttazione, l'immobilizzazione in posizione prona con compressione del torace integravano un superamento

dei limiti consentiti dall'adempimento del dovere. La Corte d'appello di Bologna, il 10 giugno 2011, confermò integralmente la decisione.

La Cassazione e il collegamento con l'articolo 2 CEDU

Con sentenza 21 giugno 2012, n. 36280, la IV Sezione penale della Corte di cassazione rese definitiva la condanna, qualificando la condotta come omicidio colposo con eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi. La Corte chiarì che non era in discussione l'astratta legittimità dell'intervento di polizia, bensì la valutazione concreta della necessità e proporzione dei mezzi impiegati. L'errore degli agenti non riguardava l'esistenza di un dovere di intervento, ma il superamento colposo dei limiti imposti dalla necessità e dalla tutela prevalente del diritto alla vita e all'incolumità della persona fermata.

La pronuncia assume particolare rilievo per il richiamo esplicito all'articolo 2 CEDU¹³. La Corte affermò che l'uso della forza da parte delle Forze di polizia deve essere strettamente funzionale e "assolutamente necessario" alla realizzazione degli scopi legittimi previsti dall'ordinamento, secondo un'interpretazione restrittiva delle cause di giustificazione. La necessità richiesta dall'articolo 2 CEDU impone una verifica rigorosa della proporzione tra mezzo impiegato e bene tutelato, non potendo ritenersi legittimo un intervento che esponga il soggetto fermato a rischi incompatibili con la salvaguardia della vita.

La Cassazione individuò un insieme di regole cautelari operative: la contenzione fisica deve costituire *extrema ratio*; l'arresto facoltativo non giustifica automaticamente l'uso della coazione; l'intervento deve essere di durata minima e non può degenerare in una lotta incontrollata; il manganello non può essere utilizzato per abbattere il soggetto; sono vietate pressioni sul dorso e sul tronco che possano ridurre la ventilazione; il soggetto ammanettato deve essere immediatamente posto in posizione che non comprometta la respirazione. La Corte valorizzò altresì il dovere di astensione in assenza di effettiva necessità, richiamando la figura della cosiddetta colpa per assunzione, ossia l'assunzione di un rischio evitabile in mancanza di adeguate competenze o di effettiva urgenza.

La decisione evidenziò come, nel caso concreto, la colluttazione avrebbe potuto essere evitata mediante un approccio dialogico, attendista e con l'intervento tempestivo dei sanitari. L'uso offensivo del manganello e l'immobilizzazione impropria avevano innescato il meccanismo causale che condusse all'asfissia posizionale.

Profili procedurali e obblighi convenzionali

¹³ Sul punto cfr. Zincani, M. (2014). *La cooperazione nel delitto colposo. La portata incriminatrice dell'art. 113 c.p. nei reati a forma libera*, in *Cassazione penale*, n. 1, p. 169 ss.

Il caso Aldrovandi ha assunto rilievo anche per i successivi procedimenti relativi ai depistaggi nelle indagini, nei quali furono accertate omissioni e intralci nelle prime fasi investigative. Ciò si collega al profilo procedurale dell'articolo 2 CEDU, che impone agli Stati un sistema effettivo di accertamento delle responsabilità nei casi di morte conseguente all'uso della forza da parte di agenti pubblici.

La giurisprudenza richiamata nella pronuncia ribadisce che la compressione del diritto alla vita può ritenersi legittima solo in presenza di una stretta funzionalità rispetto a interessi di pari rango e in condizioni di assoluta necessità. Nel caso Aldrovandi, la persona fermata non rappresentava una minaccia attuale per la vita o l'incolumità di terzi tale da giustificare modalità coercitive così invasive.

La sentenza costituisce un punto di riferimento nel rapporto tra articolo 53 c.p. e articolo 2 CEDU, poiché chiarisce che l'uso della forza pubblica deve essere proceduralizzato, guidato da regole operative precise e costantemente orientato alla tutela prioritaria della vita e dell'integrità fisica. L'assenza, nell'ordinamento italiano, di una disciplina organica e dettagliata sull'uso della forza rende centrale l'elaborazione giurisprudenziale nel definire i limiti di legittimità.

Il caso Aldrovandi segna così un passaggio decisivo: l'eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi non è una figura residuale, ma uno strumento di garanzia del primato del diritto alla vita, alla luce degli standard convenzionali europei.

1.8. Uso legittimo delle armi e Taser¹⁴

L'introduzione del Taser nell'ordinamento italiano ha aperto un fronte delicato nel rapporto tra uso legittimo delle armi e tutela dei diritti fondamentali¹⁵. Presentato come strumento "non letale" e concepito per neutralizzare temporaneamente le funzioni motorie del soggetto mediante scarica elettrica, il dispositivo a impulso elettrico incide in modo diretto sulla libertà personale e sulla salute, potendo determinare caduta a terra, trauma e, in talune circostanze, esiti gravissimi. Proprio per questa ragione, il suo utilizzo non può essere considerato neutro sotto il profilo penalistico, ma

¹⁴ Di Muzio, F. – Del Ponte, M. (2022). *Taser e uso legittimo delle armi*, in *Guida al diritto – Norme e Tributi Plus*, 4 maggio, (<https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/taser-e-uso-legittimo-armi-proporzionalita-necessita-e-adequatezza-AE6WzFWB>); Continiello, A. (2018). *L'uso del taser da parte delle Forze dell'Ordine. Problematiche applicative e conseguenze giuridiche*, in *Giurisprudenza penale web*, 7–8.

¹⁵ Nell'ambito del decreto cd. milleproroghe (d.l. n. 202/24), convertito nella legge n. 15/2025 è stata estesa la sperimentazione di armi a impulsi elettrici da parte delle Polizie municipali anche nei comuni con meno di 20.000 abitanti. Per l'evoluzione normativa circa l'introduzione e la sperimentazione del Taser in Italia v. Ruggiero, R.A. (2020). *Lo sbarco del taser in Italia*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 1, pp. 226–238.

deve essere ricondotto integralmente al quadro delle scriminanti previste dall'articolo 53 c.p. e ai relativi limiti.

La giurisprudenza di legittimità ha qualificato il Taser come arma comune da sparo¹⁶, valorizzandone l'idoneità offensiva e il funzionamento tipico, che comporta il lancio di dardi e la trasmissione di energia elettrica sul corpo della persona attinta. In tal senso si sono espresse, tra le altre, Cass., sez. II, 25 ottobre 2016, n. 49325, e Cass., sez. I, 2 marzo 2023, n. 8991. La Corte costituzionale, con sentenza 24 maggio 2022, n. 126, ha inoltre chiarito che la disciplina dei dispositivi a impulso elettrico rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato sia in materia di armi sia in materia di ordine pubblico e sicurezza, confermando che la definizione dei limiti d'uso e delle condizioni operative attiene alla tutela di interessi fondamentali quali l'integrità fisica e psichica delle persone.

Sul piano operativo, i protocolli ministeriali delineano una procedura graduale e orientata alla *de-escalation*, che prevede la preventiva ostensione dell'arma, l'avvertimento verbale, l'utilizzo di segnali dissuasivi e solo in ultima istanza l'attivazione della scarica. Tale scansione non ha soltanto valore organizzativo, ma assume rilievo giuridico nella verifica dei requisiti della necessità e della proporzionalità richiesti dall'articolo 53 c.p. L'uso del Taser è consentito esclusivamente nei casi già previsti dalla normativa per l'uso delle armi e deve costituire *extrema ratio* rispetto ad alternative meno invasive.

In caso di evento lesivo o letale conseguente all'utilizzo del Taser, la responsabilità del pubblico ufficiale va valutata alla luce del nesso causale di cui agli artt. 40 e 41 c.p. e della eventuale configurabilità dell'eccesso colposo ex articolo 55 c.p. Laddove la situazione scriminante sussista in concreto ma l'agente travalichi colposamente i limiti imposti dalla necessità e dalla proporzione, si potrà configurare un eccesso nell'uso del mezzo di coazione. Ciò può accadere, ad esempio, quando l'intervento non sia effettivamente inevitabile, quando vengano ignorate condizioni di evidente vulnerabilità del soggetto o quando non siano rispettate le regole cautelari previste dai

¹⁶ Prima ancora che venisse annoverato tra le armi a disposizione della polizia, il Taser è stato classificato dalla giurisprudenza di legittimità come un'arma comune da sparo: *ex multis*, Cass., sez. I, 2 marzo 2023, n. 8991, in *Foro it.*, Rep. 2023, voce *Armi e materie esplodenti*, n.7; Cass., sez. II, 25 ottobre 2016, Calabrice n. 49325, in *Foro it.*, Rep. 2016, voce *Armi e materie esplodenti*, n.° 7 e *Ced Cass. pen. rv. 268364* (nel caso di specie, l'arma elettrica era stata utilizzata per compiere una rapina). Tale inquadramento è per la Cassazione dovuto al fatto che il taser presenta il funzionamento tipico delle armi comuni da sparo ed è idoneo ad arrecare danno alla persona, lanciando piccoli dardi che a contatto con l'offeso scaricano energia elettrica. Sul punto v. anche Corte Cost. 24 maggio 2022 n. 126, in *ForoNews* 25 maggio 2022, con nota di Aprile, E. (2022). *Per la Corte costituzionale i "dissuasori di stordimento a contatto" rientrano nella categoria delle armi e la relativa competenza legislativa spetta in via esclusiva allo Stato*, in *ForoNews*, 25 maggio.

protocolli operativi, incluse quelle relative alla richiesta immediata di assistenza sanitaria e al monitoraggio successivo.

Il requisito della proporzionalità impone un bilanciamento tra i mezzi impiegati e la concreta entità della minaccia o della resistenza, nonché tra i beni in conflitto. Occorre valutare la natura del fatto che si intende reprimere, l'attualità e l'inevitabilità del pericolo, il rapporto di forze, il contesto spazio-temporale e le condizioni soggettive della persona coinvolta. Il protocollo operativo richiama espressamente la necessità di considerare fattori di vulnerabilità quali età, gravidanza, patologie cardiache o psichiatriche, condizioni di dipendenza, nonché i rischi connessi alla caduta o all'utilizzo in ambienti pericolosi. Il requisito della necessità, a sua volta, esige che l'uso della forza sia effettivamente l'unico mezzo idoneo a fronteggiare la situazione, dovendo l'operatore valutare preventivamente soluzioni alternative.

Il dibattito resta aperto anche alla luce dei casi di decesso verificatisi in Italia dopo l'introduzione sperimentale del Taser nel 2018. In diversi episodi, le Procure hanno aperto fascicoli per omicidio colposo e disposto accertamenti medico-legali, a dimostrazione del fatto che la qualificazione dell'arma come "non letale" non esclude la necessità di un rigoroso scrutinio giudiziario. Il problema strutturale consiste nell'impossibilità, per l'operatore, di conoscere sempre *ex ante* lo stato psico-fisico del soggetto, con la conseguenza che l'uso del dispositivo comporta comunque una componente di rischio.

Alla luce di tali considerazioni, l'utilizzo del Taser deve essere interpretato in coerenza con i principi elaborati anche in ambito convenzionale in materia di tutela del diritto alla vita, che impongono una lettura restrittiva delle cause di giustificazione quando l'intervento statale comporti un rischio per l'integrità fisica. L'arma a impulso elettrico, pur concepita come strumento intermedio, non può essere sottratta alla piena applicazione dei criteri di necessità, proporzionalità e adeguatezza, né alla verifica dell'eventuale eccesso colposo qualora dall'intervento derivino conseguenze più gravi di quelle perseguite¹⁷.

¹⁷ C. Edu, V. c. Repubblica Ceca, 7 dicembre 2023, *N-JUS*, 7 dicembre 2023, con nota di Gregorini Mastrangelo, B. (2023). *La Corte EDU sul diritto alla vita e l'intervento delle forze dell'ordine nelle situazioni coinvolgenti persone con disturbi mentali*, in *N-JUS*, 7 dicembre; Scalia, V. (2025). *Taser, un caso di provincialismo letale*, in *Il Manifesto*, 27 agosto, il quale osserva che "(...) se da un lato il deficit di formazione non è responsabilità degli agenti e dei militari, dall'altro lato questi dovrebbero essere consapevoli di operare all'interno di una cornice improntata allo Stato di diritto. In particolare, le relazioni del garante, sottolinea la necessità di non utilizzare il Taser in spazi ristretti, per non rischiare di oltrepassare il discrimine, già tenue, tra intervento contenitivo e tortura. Per questo raccomandano di formare adeguatamente all'utilizzo del Taser con tanto di riunioni di debriefing successive al suo uso e la stesura di relazioni scritte da sottoporre al vaglio degli organi ispettivi". Per un approfondimento della giurisprudenza CEDU sull'uso del taser si rinvia al cap. 2, § 2.6.

1.9. Articolo 326 c.p. – Rivelazione e utilizzazione dei doveri d'ufficio

L'articolo 326 c.p. punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, violando i doveri inerenti alla funzione o abusando della propria qualità, riveli notizie d'ufficio che devono rimanere segrete ovvero ne agevoli in qualsiasi modo la conoscenza; il secondo comma estende la punibilità anche all'agevolazione colposa, mentre il terzo comma prevede un'ipotesi aggravata qualora la rivelazione sia finalizzata al conseguimento di un indebito profitto patrimoniale o di un ingiusto profitto non patrimoniale, ovvero alla causazione di un danno ingiusto.

Il bene giuridico tutelato è individuato nel buon andamento e nell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, quali espressioni del dovere di fedeltà del funzionario pubblico. In questa prospettiva si collocano, tra le altre, Cass. n. 11001/2009 e Cass. n. 35779/2023, che valorizzano la lesione dell'interesse pubblico alla segretezza funzionale dell'azione amministrativa.

Quanto all'oggetto materiale, la Corte ha chiarito che per "notizie d'ufficio che devono rimanere segrete" devono intendersi non soltanto le informazioni sottratte alla divulgazione in ogni tempo e nei confronti di chiunque, ma anche quelle la cui diffusione sia vietata in un determinato momento o subordinata a specifiche modalità normative. In tal senso Cass., sez. VI, 1° luglio 2022, n. 39312, la quale ha precisato che rientrano nella fattispecie anche le informazioni la cui comunicazione sia vietata perché effettuata senza il rispetto delle norme sul diritto di accesso o nei confronti di soggetti non legittimati; nella specie, tuttavia, il reato è stato escluso per mancata verifica della permanenza del segreto e dell'effettiva confluenza degli accertamenti in un procedimento penale.

È irrilevante che la notizia sia stata appresa al di fuori dell'ufficio specifico di appartenenza o tramite confidenze di colleghi, purché sia oggettivamente "d'ufficio" e coperta da obbligo di segretezza: così Cass., sez. VI, 21 gennaio 2005, n. 1898, P.G. e Nicolosi, nonché Cass., sez. VI, 19 novembre 2015, n. 49600. Nello stesso solco si collocano Cass. n. 5141/2008 (Cincavalli) e Cass. n. 33609/2010 (Bultrini).

La Corte ha inoltre affermato che è irrilevante il fatto che la notizia fosse già conosciuta in un ambito ristretto, qualora la condotta dell'agente ne determini una divulgazione più ampia: così Cass., sez. VI, 30 agosto 2004, n. 35647 (Vietti), principio ribadito da Cass., sez. VI, 23 giugno 2015, n. 39337, in una fattispecie relativa alla consegna di un'informativa di reato poi integralmente pubblicata su un quotidiano.

In materia di sistemi informativi di polizia, la Corte ha ritenuto configurabile il reato nella comunicazione indebita di dati contenuti nella banca dati S.D.I. – CED, per i quali la legge prevede divieto di comunicazione: Cass., sez. V, 4 febbraio 2021, n. 8911.

Quanto all'ipotesi aggravata del terzo comma, è stato ritenuto integrato il dolo specifico di profitto patrimoniale nel caso di un ufficiale dei carabinieri che comunicava nominativi e recapiti di soggetti coinvolti in sinistri stradali a un privato, ottenendo in cambio la promessa di una percentuale sui compensi professionali: Cass., sez. VI, 27 gennaio 2022, n. 5390. In precedenza, la Corte aveva già valorizzato il movente personale o il malanimo quale indice della finalizzazione della condotta (cfr. Cass., sez. VI, 1 febbraio 1996, n. 1169, Iacolare).

È pacifico il concorso dell'articolo 326 c.p. con altre fattispecie quando la rivelazione si inserisca in un più ampio contesto criminoso: ad esempio con il favoreggiamento o con la corruzione, come riconosciuto da Cass. n. 11001/2009, Cass. n. 29337/2015, Cass. n. 49600/2015 e Cass. n. 35779/2023.

Il profilo più controverso riguarda la natura giuridica del reato: un primo orientamento, valorizzato in decisioni quali Cass. n. 5141/2008, Cass. n. 11001/2009, Cass. n. 4170/2013, Cass. n. 29337/2015, tende a qualificare l'articolo 326 c.p. come reato di pericolo presunto o comunque formale, ritenendo sufficiente la mera violazione dell'obbligo di segretezza imposto dalla legge, in quanto il legislatore avrebbe già operato la valutazione del pericolo; un diverso orientamento, invece, richiede la verifica dell'idoneità concreta della rivelazione a pregiudicare il buon andamento della P.A. o interessi di terzi. In questa prospettiva si collocano decisioni che hanno escluso il reato in assenza di effettiva offensività, come nel caso della comunicazione dell'assenza di iscrizioni nel registro delle notizie di reato (v. Trib. Torino, 14 dicembre 2005), in cui è stata negata la sussistenza del reato per mancanza di un pregiudizio concreto alle indagini, non essendo mai stato instaurato alcun procedimento penale.

Anche Cass. n. 39312/2022 si inserisce in questa linea più attenta alla verifica in concreto della permanenza del segreto e dell'effettiva lesività della condotta.

In sintesi, la giurisprudenza oscillante tra una lettura formale (pericolo presunto) e una sostanziale (pericolo concreto) mostra una progressiva tendenza a valorizzare il principio di offensività, richiedendo che la rivelazione sia concretamente idonea a compromettere l'interesse pubblico alla segretezza funzionale dell'azione amministrativa¹⁸.

1.10. Articolo 615-ter c.p. - Accesso abusivo a un sistema informatico o telematico

L'articolo 615-ter c.p. punisce chiunque si introduca abusivamente in un sistema informatico o telematico protetto da misure di sicurezza, oppure vi

¹⁸ In tal senso, cfr. Seminara, S. (2024), sub art. 326 c.p., in Forti, G. – Riondato, S. – Seminara, S. (a cura di), *Commentario breve al Codice penale*. Milano, p. 1242.

si mantenga contro la volontà (espressa o tacita) di chi ha il diritto di escluderlo. La norma prevede un aggravamento di pena, tra l'altro, quando il fatto sia commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti alla funzione, nonché quando l'autore abusi della qualità di operatore del sistema o ricorra a minaccia/violenza ovvero sia armato.

Il bene giuridico tutelato è comunemente individuato nella riservatezza informatica e nello *ius excludendi* del titolare, ossia nella possibilità di controllare l'accesso e garantire la fruizione indisturbata del sistema. In dottrina e giurisprudenza si è discusso se la tutela riguardi soprattutto un "domicilio informatico" (Cass. 4 ottobre 1999, Piersanti; Cass. 4 ottobre 1999, De Vecchis) oppure, in chiave più funzionale, la indisturbata utilizzazione del sistema e la protezione organizzativa della banca dati¹⁹.

La fattispecie incrimina due condotte: (i) l'accesso non autorizzato in un sistema protetto; (ii) il mantenimento al suo interno contro la volontà del titolare. Per "sistema informatico" si intende un insieme organizzato di apparecchiature e procedure destinate al trattamento di dati e all'esecuzione di funzioni utili mediante tecnologie informatiche. Ai fini della tipicità, è sufficiente che il sistema sia protetto anche da misure minime: la giurisprudenza ha chiarito che anche la sola password integra una misura di sicurezza idonea (Cass., 21 febbraio 2008, Buraschi).

Il reato è di mera condotta e si consuma con la violazione dello *ius excludendi*, indipendentemente dall'effettiva acquisizione o estrazione dei dati: non è richiesta la prova di un risultato ulteriore o della consultazione effettiva delle informazioni (tra i precedenti richiamati, anche in chiave di irrilevanza della "conoscenza" del dato, App. Bologna, 30 gennaio 2008). In questo senso l'accesso abusivo è già consumato nel momento in cui l'agente entra o permane indebitamente nel sistema.

Nel settore di maggiore interesse per questo report, la questione centrale riguarda l'accesso compiuto da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, che hanno spesso un rapporto "privilegiato" con banche dati pubbliche o investigative (es. SDI/CED, sistemi del Ministero dell'Interno, archivi giudiziari). La *ratio* dell'aggravante è duplice: da un lato, reprimere

¹⁹ Galdieri, P. (1997). *Teoria e pratica nell'interpretazione del reato informatico*. Milano, p. 151; Pica, G. (1999). *Diritto penale delle tecnologie informatiche*. Torino; Berghella, F. – Blaiotta, R. (1995). *Diritto penale dell'informatica e dei beni giuridici*, in *Cassazione penale*, p. 2329 ss.; Alma, A. – Perroni, G. (1997). *Riflessioni sull'attuazione delle norme a tutela dei sistemi informatici*, in *Diritto penale e processo*, p. 504 ss.; Borruso, R. (1994). *La tutela del documento e dei dati*, in *Profili penali dell'informatica*. Milano; Cuomo, I. – IZZI, B. (2002). *Misure di sicurezza e accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico*, in *Cassazione penale*, p. 1018 ss.; Di Fresco, F.P. (2007). *Art. 615-ter - Accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico*, in Manna, A. (a cura di), *Reati contro la persona*. Torino, p. 825 ss.

l'intrusione nel "domicilio informatico"; dall'altro, proteggere l'interesse pubblico alla probità, imparzialità e riservatezza di chi esercita funzioni pubbliche.

Su questo punto, la giurisprudenza ha registrato un contrasto: se commetta 615-*ter* c.p. anche chi è formalmente abilitato all'accesso, ma utilizza le credenziali per fini estranei al servizio. Un primo indirizzo, oggi considerato minoritario in alcune applicazioni, tende a escludere il reato quando l'operatore sia autorizzato all'accesso e non violi formalmente le prescrizioni tecniche, relegando la risposta penale ad altri titoli (es. rivelazione di segreto, abuso d'ufficio, ecc.). In questa direzione si colloca Cass., sez. V, 29 maggio 2008, Scimia, secondo cui non integra 615-*ter* c.p. la condotta di chi, avendo titolo per accedere, utilizzi il sistema per finalità illecite, ferma restando la responsabilità per i reati eventualmente realizzati con i dati acquisiti. Analogo approccio emerge nel caso Migliazzo (Cass., sez. V, 17 gennaio 2008, n. 2534), in cui la Corte ha ritenuto decisivo verificare la "volontà contraria" dell'avente diritto in rapporto al risultato immediato dell'accesso e del mantenimento, e non rispetto a condotte successive (pur previste) di utilizzazione o divulgazione.

Accanto a tale linea si è consolidato un orientamento più rigoroso, secondo cui è abusivo anche l'accesso dell'operatore autorizzato quando avvenga per ragioni ontologicamente estranee rispetto a quelle che giustificano l'attribuzione della facoltà. In questa prospettiva, il limite non è solo "tecnico-formale", ma è anche funzionale: l'autorizzazione è rilasciata per finalità istituzionali determinate e, se impiegata per scopi diversi, l'accesso si traduce in una permanenza "invito domino", almeno in forma tacita. Tale principio è affermato chiaramente da Cass., sez. V, 9 novembre 2018, n. 8541, che considera integrato il reato quando il pubblico ufficiale, pur abilitato e senza violare barriere formali, acceda o si mantenga nel sistema per ragioni estranee. In senso applicativo recente, Cass., sez. V, 30 gennaio 2023, n. 17551 ha ravvisato il reato in capo a un maresciallo dei carabinieri che, in assenza di ragioni di servizio, aveva effettuato interrogazioni mirate nella banca dati interforze su colleghi e su persone note, valorizzando proprio la estraneità delle ragioni dell'accesso rispetto alla funzione.

La casistica relativa alle Forze di polizia conferma che la giurisprudenza tende a valorizzare l'uso deviato delle credenziali di servizio. È stato ritenuto integrato l'accesso abusivo quando l'operatore si introduca con password di servizio per acquisire dati protetti destinati a investigazione privata o comunque a finalità non istituzionali (Cass., sez. V, 30 aprile 2009, n. 18006, Russo; Cass., 10 dicembre 2009, Matassich; Cass., 13 febbraio 2009, Russo). Analogamente, è stata ritenuta sussistente la fattispecie nella condotta di un agente della Polstrada che aveva interrogato il CED usando la propria password e simulando una richiesta di un organo di polizia inesistente,

artificio necessario per ottenere l'informazione (casistica richiamata in dottrina e giurisprudenza di settore).

Resta, tuttavia, un'area di frizione applicativa quando l'accesso sia "regolare" sul piano tecnico e la condotta successiva consista nella divulgazione: in un caso, la Cassazione ha escluso il 615-ter c.p. a carico di un funzionario di cancelleria che, pur accedendo legittimamente al sistema dell'amministrazione giudiziaria, aveva acquisito notizie riservate poi rivelate a terzi, ritenendo integrato il solo articolo 326 c.p. (linea coerente con l'impostazione per cui l'abusività va verificata sul momento dell'ingresso e non sulle finalità successive). Di contro, nelle pronunce che valorizzano il criterio funzionale, l'uso per finalità estranee "riqualifica" l'accesso come abusivo già al momento del mantenimento, perché contrario (tacitamente) alla volontà del titolare del potere di esclusione²⁰.

In sintesi, il quadro giurisprudenziale mostra un progressivo consolidamento dell'idea che, soprattutto per i pubblici ufficiali, l'"abusività" dell'accesso non dipenda solo dalla violazione di barriere tecniche o di procedure formali, ma anche dalla deviazione dello scopo istituzionale dell'autorizzazione. In tale prospettiva, l'articolo 615-ter c.p. diventa uno strumento di tutela rafforzata contro l'uso privatistico o esplorativo delle banche dati pubbliche, specie quando l'accesso avvenga in assenza di un concreto collegamento con attività di ufficio e senza un qualificato sospetto che legittimi l'iniziativa di polizia giudiziaria.

1.11. Il reato di collusione in frode alla finanza (articolo 3 l. 1383/1941)

L'articolo 3 della l. 1383/1941 incrimina il militare della Guardia di finanza che collude con estranei per frodare la finanza, prevedendo pene militari (rinvio agli artt. 215 e 219 c.p.m.p.) e la giurisdizione dei tribunali militari. La figura è tradizionalmente considerata "ambigua" perché la norma descrive la condotta con formule molto generiche ("*collude... per frodare*"), lasciando alla giurisprudenza il compito di definire contenuto e soglia di tipicità.

Secondo l'impostazione largamente accolta, la collusione richiede che tra *intraneus* (finanziere) ed *extraneus* intervenga un accordo diretto alla frode. La Cassazione ha però chiarito che l'articolo 3 l. 1383/1941 costituisce una deroga al principio dell'articolo 115 c.p., attribuendo rilevanza penale all'intesa collusiva anche quando essa sia diretta a realizzare la frode mediante illeciti finanziari penalmente irrilevanti o mediante condotte

²⁰ Gentiloni Silveri, A. (2008). *L'accesso abusivo a sistema informatico da parte di funzionari pubblici: non c'è reato se i dati non sono riservati?*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, p. 369 ss.; Flor, R. (2008). *Art. 615-ter c.p.: natura e funzioni delle misure di sicurezza, consumazione del reato e bene giuridico protetto*, in *Diritto penale e processo*, p. 106 ss.; Sarzana Di Sant'Ippolito, C. (2007). *L'accesso illecito alle banche dati ed ai sistemi informatici pubblici: profili giuridici*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, p. 277 ss.

idonee a eludere/sviare l'attività di controllo e accertamento (Cass., sez. VI, 4 febbraio 1998, n. 1319, Gilardino).

Questo inquadramento consente di comprendere perché la collusione sia qualificata come reato a consumazione anticipata: non è decisivo l'esito della frode né l'effettivo danno erariale, ma la potenzialità lesiva dell'accordo e degli espedienti fraudolenti oggetto dell'intesa. In tale senso, la Cassazione ha ribadito che ai fini dell'integrazione del reato è sufficiente un accordo avente ad oggetto una "frode alla finanza" intesa come qualunque espediente o mezzo fraudolento dotato di potenzialità lesiva dell'interesse alla percezione dell'entrata tributaria (Cass., 8 maggio 2020, n. 14146; Cass., 13 maggio 2020, n. 14820).

La giurisprudenza più recente e consolidata tende a escludere che l'oggetto del reato si esaurisca nella mera violazione del dovere di fedeltà. L'interesse protetto è piuttosto la tutela rafforzata delle entrate finanziarie dello Stato, affidata in modo qualificato alla Guardia di finanza, e la protezione di tale bene dal rischio di intese collusive con soggetti esterni. Da qui discendono due corollari: (i) non rientrano nella fattispecie gli accordi solo interni tra militari del Corpo, anche se funzionali a frodi; (ii) non rientrano gli accordi diretti alla commissione di reati non finanziari.

Coerentemente, la Cassazione ha affermato che, per la configurabilità della collusione, non è necessario che il militare stia svolgendo "con attualità" uno specifico servizio d'istituto collegato alla frode: è sufficiente la qualità di appartenente alla Guardia di finanza, perché è su tale qualità che si innesta l'obiettività giuridica della norma (Cass., 13 maggio 2020, n. 14820, fattispecie dell'intestazione fittizia a persona disabile per usufruire IVA agevolata).

Nel tentativo di dare concretezza a una nozione di "collusione" altrimenti troppo indeterminata, la giurisprudenza tende a valorizzare non un mero patto astratto, ma la presenza di un comportamento che esprima, in modo univoco, lo "schieramento" del militare a favore di interessi contrapposti a quelli erariali: in altri termini, l'accordo collusivo si manifesta attraverso una violazione concreta di doveri istituzionali posta in essere con il coinvolgimento dell'estraneo. Ne consegue che la condotta collusiva può assumere forme molto diverse e spesso si innesta su condotte che, astrattamente, integrerebbero anche altri reati "di infedeltà funzionale" (omissioni, rivelazioni, condotte devianti nell'attività di controllo), che però possono confluire nella più ampia fattispecie collusiva secondo la concreta ricostruzione del fatto.

La Cassazione mantiene, in generale, un approccio rigoroso nel delineare i rapporti tra collusione e altre fattispecie. In particolare, ha affermato il concorso formale tra collusione e corruzione quando il militare, oltre ad accordarsi per frodare la finanza, percepisca denaro o altre utilità, poiché la collusione non è reato complesso e non assorbe la corruzione, che tutela un diverso bene (buon andamento e prestigio della P.A.) (Cass., sez. VI, 4

febbraio 1998, n. 1319; e, sul piano delle interferenze con il giudicato, Cass., sez. I, 29 gennaio 2014, n. 12943, che esclude l'operatività del ne bis in idem rispetto a diversa qualificazione giuridica del medesimo fatto storico).

Analoga logica viene seguita nei rapporti con la rivelazione di segreti d'ufficio: è stato ritenuto possibile il concorso formale quando il finanziere comunichi a un privato notizie riservate su un'imminente attività d'ufficio che lo riguarda, in ragione della diversità degli interessi tutelati (regolarità del gettito e disciplina del Corpo, da un lato; prestigio e buon funzionamento della P.A., dall'altro) (Cass., 6 giugno 2019, n. 37820).

La nozione di frode è letta in modo ampio: è sufficiente l'indicazione o predisposizione di un mezzo fraudolento capace di incidere (anche solo potenzialmente) sul corretto afflusso dell'entrata tributaria. È stata ritenuta integra la collusione, ad esempio, in un accordo tra finanziere e concessionario auto per l'acquisto di veicoli nuovi fatti apparire usati tramite "doppia immatricolazione", con evasione parziale IVA (Cass., 8 maggio 2020, n. 14146). In un'altra vicenda, la collusione è stata ravvisata in condotte di "rassicurazione" e supporto alla commercializzazione di veicoli da parte di un colonnello, pur nella consapevolezza del contesto investigativo a carico del venditore, valorizzando ancora una volta la natura anticipata della consumazione e la potenzialità lesiva della condotta (Cass., 13 maggio 2020, n. 14820).

Sul versante della soglia di punibilità, la giurisprudenza segnala una linea più restrittiva quando manchi l'accordo: è stato affermato che la proposta non accolta di sottofatturazione non integra il tentativo di collusione, ma può degradare a mera istigazione non punibile ex articolo 115 c.p. (Cass., 30 dicembre 2009, n. 49975, Scaramella). In senso opposto, la giurisprudenza più recente tende, comunque, a rafforzare la lettura della collusione come reato anticipato quando l'accordo sia raggiunto e sia funzionale a mezzi fraudolenti anche "minori" (Cass., 15 ottobre 2014, n. 45864; Cass., 13 maggio 2020, n. 14820).

1.12. Intersezioni tra accountability delle Forze di polizia e "Decreto Sicurezza" (d.l. 48/2025 conv. in l. 80/2025)

Il d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito senza modifiche dalla l. 9 giugno 2025, n. 80, reca la rubrica "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*" e presenta un contenuto dichiaratamente eterogeneo²¹. La

²¹ A tal proposito si rinvia a AA.VV., *Il Dl Sicurezza/1*, in *Guida al diritto*, 2025, n. 16, pagg. 10 ss. (con i contributi di Cisterna, A. (2025). *L'evanescenza delle condotte condiziona le norme sul terrorismo*, in *Guida al diritto*, n. 16, pp. 82 ss.; Id. (2025). *Scatta la liquidazione immediata se l'impresa non ha prospettive*, in *Guida al diritto*, n. 16, pp. 86 ss.; Id. (2025). *Vittime di mafia, dilatato il novero dei soggetti indennizzabili dallo Stato*, in *Guida al diritto*, n. 16, pp. 90 ss.; Amato, G. (2025). *Occupazione abusiva, nuovo reato e previsto reintegro accelerato*, in *Guida al*

compresenza di materie diverse (terrorismo e criminalità organizzata; sicurezza urbana; tutela del personale; usura; ordinamento penitenziario) è stata letta come indice problematico anche sul piano del metodo della decretazione d'urgenza, in quanto segnale "sintomatico" dell'insufficiente dimostrazione dei presupposti ex articolo 77 Cost., secondo rilievi formulati anche nella Relazione dell'Ufficio del Massimario.

In questa sede il decreto non interessa perché intervenga direttamente sui dispositivi "classici" di *accountability* (responsabilità penale e disciplinare; controlli esterni; trasparenza). Rileva, piuttosto, come indicatore politico-criminale: il testo combina l'inasprimento di alcune tutele penali "a favore"

diritto, n. 16; Cisterna, A. (2025). *Potenziare a tutto campo le attività di informazione per la sicurezza*, in *Guida al diritto*, n. 16, pp. 98 ss.; Id. (2025). *Agenti Aisi e Aise: stabili le norme per la testimonianza in giudizio*, in *Guida al diritto*, n. 16, pp. 106 ss.; AA.VV., *Il Dl Sicurezza/2*, in *Guida al diritto*, 2025, n. 17, pagg. 12 ss. (con i contributi di Tona, G. (2025). *Nuova aggravante se l'azione è commessa in stazioni e metro*, in *Guida al diritto*, n. 17, pp. 19 ss.; Id. (2025). *Violenza stadi: fino a cinque anni di carcere se la condotta è contro le persone*, in *Guida al diritto*, n. 17, pp. 22 ss.; Id. (2025). *Blocco stradale e ferroviario: arresto anche dopo un divieto amministrativo*, in *Guida al diritto*, n. 17, pp. 25 ss.; Id. (2025). *Accattonaggio: forte rivisitazione di elementi, confini e circostanze*, in *Guida al diritto*, n. 17, pp. 29 ss.; Id. (2025). *Un insieme di sanzioni più severe per gli atti illeciti verso la polizia*, in *Guida al diritto*, n. 17, pp. 31 ss.; Id. (2025). *Avvocati: con l'Albo esperti antiusura nuovi spazi a una professione sociale*, in *Guida al diritto*, n. 17, pp. 36 ss.; Natalini, A. (2025). *Resistenza passiva nei Cpr: norma a rischio di incostituzionalità*, in *Guida al diritto*, n. 17, pp. 39 ss.; Id. (2025). *Punibile resistenza o disobbedienza del comandante di nave straniera*, in *Guida al diritto*, n. 17, pp. 44 ss.; Fiorentin, F. (2025). *Detenute madri: maglie strette per il differimento della pena*, in *Guida al diritto*, n. 17, pp. 48 ss.; Id. (2025). *Reato commesso in detenzione, effetti negativi su tutti i benefici*, in *Guida al diritto*, n. 17, pp. 55 ss.; Brizzi, F. (2025). *Una "bussola" per orientarsi tra le norme del d.l. sicurezza*, in *Il Penalista - lus*, 24 aprile; Dolcini, E. (2025). *Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in *Sistema penale*, 15 maggio; Fiandaca, G. (2025). *Intorno a sicurezza e democrazia in una prospettiva penalistica*, in *Foro italiano*, n. 6, V (in corso di pubblicazione); Fiandaca, G. (2025). *La bulimia punitiva aumenterà il consenso, ma non serve a niente*, in *Il Foglio*, 21 marzo (ripubblicato in *Sistema penale*, 22 marzo); Della Ragione, L. (2025). *D.L. Sicurezza: uno sguardo d'insieme alle novità del codice penale*, in *Quotidiano giuridico - Altalex*, 16 aprile; Manes, V. (2025). *L'ossessione securitaria*, in *Diritto di difesa*, 24 marzo; Palazzo, F. (2025). *Decreto sicurezza e questione carceraria*, in *Sistema penale*, 1° maggio; Vigneri, A.F. (2025). *Dal D.d.l. al D.l. "Sicurezza". Prove tecniche di autoritarismo punitivo*, in *Giustizia insieme*, 10 aprile. Sugli aspetti costituzionalistici, di metodo e di merito, del decreto sicurezza: cfr. il comunicato dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale, *Sul "pacchetto sicurezza" varato con decreto-legge*, 9 aprile 2025; il comunicato dell'Associazione Nazionale Magistrati, *Nel decreto sicurezza possibili profili di illegittimità costituzionale*, 14 aprile 2025; l'appello dei gius-pubblicisti *Appello per una sicurezza democratica*, 28 aprile 2025; Balduzzi, R. (2025). *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, Lettera A.I.C. n. 4/2025; Morrone, A. (2025). *Rovesciare la Costituzione performativa. "Sicurezza" in cambio della libertà*, in Losappio, G. - Manna, A. (a cura di), *Profili di (in)costituzionalità del decreto-sicurezza. Atti del Webinar del 30 maggio 2025*, in *Sistema penale*, p. 6 ss.; Zirulia, S. (2025). *"Il Decreto Sicurezza" 2025 interrompe il processo di adeguamento del Codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, p. 228 ss.

degli operatori, l'estensione dell'armamentario repressivo in contesti di conflitto sociale e istituzionale, e l'introduzione di strumenti di tracciamento/visibilità dell'azione di polizia (*bodycam*). In dottrina è stata proposta una lettura storica che individua nel decreto una contropartita rispetto al processo – incompiuto – di adeguamento del “codice Rocco” alla Costituzione, con possibili frizioni con principi di proporzionalità, ragionevolezza e con i diritti fondamentali come limiti alla potestà punitiva.

Le disposizioni che più si connettono al tema dell'*accountability* riguardano: (i) l'inasprimento sanzionatorio per violenza/minaccia e resistenza contro operatori di polizia (modifiche agli artt. 336, 337 e 339 c.p.); (ii) l'estensione dell'articolo 583-*quater* c.p. alle lesioni in danno di ufficiali/agenti di p.g. o p.s. nell'atto o a causa delle funzioni, includendo anche le lesioni lievi; (iii) l'introduzione del delitto di rivolta in istituto penitenziario (articolo 415-*bis* c.p.) e la parallela proiezione della logica repressiva anche nei luoghi di trattenimento amministrativo dei migranti; (iv) la disciplina su licenza/detenzione/porto di armi per agenti non in servizio; (v) la cornice normativa sull'uso delle *bodycam*, connessa ai profili *privacy* e alla governance del dato.

L'articolo 19 del decreto introduce aggravanti ad effetto speciale per le condotte di violenza o minaccia commesse nei confronti di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, sia quando la violenza/minaccia mira a costringerli a un atto contrario ai doveri o a un'omissione, sia quando è finalizzata a opporsi mentre compiono un atto d'ufficio/servizio. L'aumento “fino alla metà” colloca tali circostanze nel regime dell'articolo 63, comma 3, c.p., con rilevanti ricadute sul trattamento sanzionatorio complessivo.

La *ratio* dichiarata è la protezione dell'attività operativa e, per conseguenza, il più efficace dispiegamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica. Sul piano sistematico, tuttavia, la tecnica normativa seleziona, entro la categoria ampia dei pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio, un segmento specifico (operatori di p.g./p.s.), attribuendo maggiore disvalore alla medesima condotta in ragione della “qualità della vittima”. La dottrina ha segnalato dubbi di ragionevolezza e proporzionalità: la differenziazione potrebbe produrre una disparità di trattamento non sorretta da un effettivo salto di offensività, con possibili profili di frizione con l'articolo 3 Cost.; rilievi analoghi sono richiamati anche dalla Relazione del Massimario, che mette in evidenza il rischio di un criterio selettivo non giustificato dagli interessi tutelati e dalla *ratio*.

A queste modifiche si aggiunge un'ulteriore aggravante (articolo 339 c.p.) se violenza/minaccia sono commesse per impedire la realizzazione di infrastrutture destinate all'erogazione di energia, trasporti, telecomunicazioni o altri servizi pubblici. La disposizione è stata letta come strumento di intensificazione repressiva in contesti di conflitto politico-sociale legato a opere pubbliche, con possibili attriti rispetto alle libertà di

riunione e manifestazione del pensiero quando l'incremento sanzionatorio risulta ancorato, di fatto, alla finalità "politica" della protesta.

L'articolo 20 modifica l'articolo 583-quater c.p. ampliandone l'ambito oltre l'originario perimetro (ordine pubblico in manifestazioni sportive), fino a ricomprendere le lesioni arrecate a ufficiali/agenti di p.g. o p.s. "nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni". La riforma non si limita alle lesioni gravi e gravissime: introduce una specifica risposta sanzionatoria anche per le lesioni lievi o lievissime ai danni dell'"operatore della sicurezza", secondo una logica analoga a quella già prevista per gli esercenti la professione sanitaria.

La critica più incisiva non riguarda solo la tecnica "*victim-based*", ma il contesto applicativo: le fattispecie sono destinate a operare, in modo privilegiato, nei momenti di frizione tra autorità e dissenso (manifestazioni, ordine pubblico). In questa prospettiva, l'inasprimento penale rischia di produrre un surplus di protezione non tanto del bene "integrità fisica" in sé, quanto della funzione di contenimento/repressione del dissenso, con esiti difficilmente conciliabili con un impianto liberale del diritto penale del fatto e con un canone di proporzionalità coerente.

L'articolo 21 consente la dotazione di dispositivi di videosorveglianza indossabili per servizi di ordine pubblico, controllo del territorio, vigilanza di siti sensibili, ambito ferroviario e a bordo treno; e abilita l'uso di videosorveglianza anche fissa e indossabile nei luoghi in cui sono trattenute persone private della libertà personale. La disciplina va coordinata con il d.lgs. 51/2018 (trattamenti a fini di prevenzione/accertamento reati) e con le regole di minimizzazione, accesso, sicurezza e tracciabilità del dato.

Sul punto, il Garante privacy aveva già reso nel 2021 pareri favorevoli condizionati, prescrivendo limiti operativi: attivazione solo in presenza di concrete situazioni di pericolo o di reato, esclusione della registrazione continua, e chiarimenti circa l'assenza di funzioni di identificazione univoca/riconoscimento facciale. In chiave di *accountability*, la *bodycam* può incidere sul piano probatorio e sulla "visibilità" dell'azione di polizia, ma la sua efficacia dipende dalla qualità delle regole di ingaggio (quando si accende; chi decide; quali audit), dalla catena di custodia e dalla reale accessibilità ai difensori e all'autorità giudiziaria.

L'articolo 28 autorizza gli agenti di pubblica sicurezza, quando non sono in servizio, a portare senza licenza alcune tipologie di armi (richiamo all'articolo 42 TULPS). La Relazione illustrativa giustifica la misura con l'esigenza operativa di utilizzare un'arma privata diversa da quella d'ordinanza, soprattutto in borghese o fuori servizio.

La critica dottrinale si concentra sul rischio di "diffusione" delle armi, nello spazio pubblico e domestico, e sulla debolezza della *ratio* in termini di necessità/urgenza e proporzionalità politico-criminale. In questa prospettiva, la norma è letta come tratto coerente di un modello securitario che tende a

spostare l'asse dalla prevenzione istituzionale e dalla regolazione dell'uso della forza verso l'aumento di capacità offensiva individuale.

Gli artt. 26–27 introducono la rivolta in istituto penitenziario (articolo 415-*bis* c.p.) e replicano la logica anche nei CPR/hotspot. La norma definisce “resistenza” includendo anche condotte di “resistenza passiva” che, per numero di persone e contesto, impediscono il compimento degli atti necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza. Si tratta di un innesto rilevante: entra nel lessico penalistico una categoria (“resistenza passiva”) distinta dalla resistenza “attiva” tradizionale dell'articolo 337 c.p. (violenza o minaccia).

Le criticità evidenziate in dottrina riguardano la tassatività (concetto elastico e non tipizzato), l'offensività (pericolo/lesione dell'ordine non sempre chiaro in concreto), e la proporzionalità rispetto all'esistenza di strumenti meno afflittivi per governare forme di disobbedienza interna. Inoltre, la collocazione delle nuove fattispecie nel perimetro dell'ostatività/benefici penitenziari rafforza la funzione dissuasiva verso qualunque forma di protesta, con un evidente effetto di irrigidimento del sistema.

1.13. Conclusioni

Una lettura “individualistica” dell'*accountability* sostiene che solo una quota ridotta di *misconduct* penalmente rilevante conduce a incriminazione e condanna, per l'incertezza dei confini dell'azione di polizia, per l'elevato standard probatorio e per i legami professionali tra inquirenti e polizia. Pur condividendo la rilevanza dei primi due fattori (confini dell'agire lecito e standard BARD), e senza negare il peso delle intersezioni istituzionali, **l'analisi giurisprudenziale richiamata in questo lavoro suggerisce che la fenomenologia processuale non sia affatto marginale, almeno se si considera un campione di vicende complesse e definite con giudicato.**

In alcuni snodi storici, inoltre, l'assetto dell'*accountability* penale è stato influenzato da un ruolo “supplente” della giurisprudenza, chiamata a colmare deficit di tutela o disproporzioni sanzionatorie. In epoca precedente all'introduzione della tortura (articolo 613-*bis* c.p.), la tendenza a sussumere gravi condotte violente su persone private della libertà in fattispecie non perfettamente coincidenti sul piano tipico (ad esempio, attraverso estensioni di presupposti al limite dell'analogia) è stata letta come risposta sostanzialistica a un bisogno di pena, ma presenta criticità sul piano dei rapporti tra norme e del principio di legalità/specialità.

Il quadro politico-criminale conferma, per altra via, che la responsabilizzazione degli agenti resta un terreno sensibile. La proposta – poi espunta dal testo definitivo del d.l. 48/2025 – di introdurre uno “scudo penale” (inteso come filtro sull'iscrizione automatica e sull'avvio delle indagini) mostra la pressione, ciclica, verso regimi speciali per la polizia. La discussione pubblica ha contrapposto l'argomento della tutela funzionale ed

economica degli operatori (evitare procedimenti inutili; copertura delle spese legali) ai rilievi costituzionali (eguaglianza, obbligatorietà dell'azione penale, rischio di perdita di terzietà se la valutazione preliminare non è indipendente). In ogni caso, un filtro preventivo difficilmente inciderebbe in modo efficace sui casi non manifestamente infondati, cioè su quelli in cui la valutazione giudiziaria resta necessaria. Per aumentare la qualità dell'*accountability*, sembrano più promettenti interventi su due piani complementari: istituzionale e tecnico-operativo.

Sul piano istituzionale, è centrale l'idea di organismi di controllo esterni e indipendenti, capaci di ricevere segnalazioni, monitorare l'effettività dei controlli interni, documentare episodi controversi e favorire l'accesso alla giustizia delle vittime, senza sostituirsi al giudice o al procedimento disciplinare. Il valore aggiunto di tali organismi risiede nella funzione di emersione, trasparenza, raccolta di dati e ricostruzione indipendente dei fatti, soprattutto quando le persone offese sono socialmente vulnerabili o hanno una credibilità "debole" nel circuito istituzionale.

Sul piano tecnico-operativo, l'elemento comune che attraversa molte vicende giudiziarie è l'assenza di parametri extra-normativi certi (oltre categorie generali come necessità, proporzione, attualità) per governare l'uso della forza in situazioni tipiche ad alto rischio e alta compressione temporale della decisione. Ne deriva che l'errore valutativo e l'eccesso nell'uso della forza vengono spesso "letti" solo *ex post*, senza un repertorio robusto di regole cautelari condivise e verificabili.

Da qui **l'esigenza di definire, per situazioni-tipo** (arresto di persona agitata; inseguimento; contenimento di resistenza in custodia; gestione di violenza di gruppo; ecc.), **un insieme di regole di ingaggio e buone prassi che possano operare come parametro di valutazione della colpa e, simmetricamente, come cornice di protezione per l'agente che si attenga a standard adeguati al caso concreto**. L'analogia con l'esperienza delle linee guida in ambito sanitario è utile sul piano concettuale (standardizzazione ragionata, riduzione della variabilità, criteri di adeguatezza), ma non autorizza automatismi: anche in presenza di protocolli formalizzati, la colpa non può essere "meccanicamente" esclusa o affermata. Il giudice resta chiamato a verificare l'applicabilità delle regole al caso concreto, la ragionevolezza dello scostamento e la concreta esigibilità della condotta alternativa.

Capitolo 2 - La giurisprudenza della Corte EDU e l'*accountability* della polizia, di Ilaria Boiano

2.1. Premessa

Il diritto internazionale dei diritti umani definisce un sistema composto di due tipi di obblighi in capo agli Stati, approfonditi e sviluppati anche dalla Corte europea dei diritti umani²² (di seguito Corte EDU), in relazione agli articoli della Convenzione europea dei diritti e delle libertà fondamentali (di seguito CEDU).

Da un lato, la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali impone agli Stati di astenersi (**obblighi negativi**) da atti che violino direttamente i diritti umani individuali. Dall'altro, gli Stati sono tenuti ad adottare misure concrete per garantire la protezione dei diritti fondamentali, anche nei confronti di violazioni perpetrate da soggetti privati (**obblighi positivi**). Questo implica l'elaborazione di legislazioni efficaci; il compimento di indagini indipendenti ed effettive sulle violazioni; l'attivazione di strumenti di protezione giurisdizionale; la predisposizione di misure amministrative atte a prevenire, indagare e riparare le violazioni²³.

La Corte EDU in tema di polizia e *accountability* è stata chiamata a valutare la conformità dell'operato degli agenti in occasione dell'uso della forza che ha prodotto violazioni del diritto alla vita, della protezione da trattamenti inumani o degradanti e della libertà personale, contribuendo a definire standard minimi per le pratiche di polizia negli Stati membri del Consiglio d'Europa²⁴. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha avuto un impatto significativo sugli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri, imponendo obblighi sia negativi che positivi agli Stati e orientando le loro politiche legislative, giudiziarie e amministrative in materia di rispetto dei diritti e delle libertà delle persone sotto la propria giurisdizione.

In Italia, la conformità alle norme convenzionali è garantita dall'articolo 117 primo comma della Costituzione che impone al legislatore e ai giudici nazionali di rispettare gli obblighi internazionali assunti dallo Stato, fra i quali rientrano quelli derivanti dalla CEDU. Quest'ultima, infatti, secondo la Corte costituzionale italiana, dispiega la forza vincolante di fonte di rango

²² In questo testo si sceglie di tradurre letteralmente la denominazione della Corte dall'inglese (European Court of Human Rights) per non usare la denominazione ufficiale in italiano, poiché non si ritiene l'espressione "diritti dell'uomo" equipollente a "diritti umani".

²³ ICJ (International Commission of Jurists, 2024), *The investigation and prosecution of potentially unlawful death: ICJ Practitioners' Guide no. 14*, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/09/Universal-PG-14-Unlawful-death-Publications-Reports-Practitioners-Guides-series-2019-ENG.pdf>.

²⁴ Murdoch, J., & Roche, R. (2013). *The European Convention on Human Rights and Policing: A Handbook for Police Officers and Other Law Enforcement Officials*. Strasbourg: Council of Europe.

interposto. Il diritto convenzionale, pur essendo dotato di rilevanza sovranazionale ed essendo parametro di costituzionalità, non possiede, dunque, efficacia diretta nel nostro ordinamento tale da consentire al giudice comune di sostituirlo automaticamente alla norma interna contrastante. Ne consegue che l'interpretazione "convenzionalmente orientata" deve fermarsi prima della sostituzione normativa, operando come canone ermeneutico, ma non come titolo per la disapplicazione, a differenza di quanto accade con il diritto dell'Unione europea. Si tratta di una distinzione cruciale, che conferma il ruolo della CEDU come fonte interposta, sottolineando al contempo la centralità della Costituzione nel sistema delle fonti del diritto italiano²⁵.

A seguito della **Raccomandazione Rec (2001)10** del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (Codice etico europeo per la polizia- CEEP), adottata il 19 settembre 2001²⁶, l'Italia ha gradualmente integrato i suoi principi nei percorsi di formazione e in documenti istituzionali.

A livello generale, i dipendenti pubblici, inclusi gli agenti di polizia, sono soggetti al **Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dell'Interno**, che esplicita principi etici fondamentali come il rispetto della dignità, la correttezza e la trasparenza²⁷.

Sul piano formativo, la **Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia**, dipendente dal Ministero dell'Interno, svolge corsi avanzati per alti ufficiali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza e i programmi includono moduli su diritto internazionale ed europeo della sicurezza, cooperazione interforze e diritto CEDU²⁸.

Infine, alcune dotazioni definite "non letali" – come gas lacrimogeni o strumenti di contenimento fisico graduati – sono oggi usate in diverse unità operative, come previsto anche nelle linee generali dell'etica della polizia europea, sebbene la loro diffusione resti ancora frammentaria e legata all'ambito operativo specifico, ponendo altresì problematiche di utilizzo, alla

²⁵ Corte costituzionale, sentenze n. 348 e 349 del 2007, n. 293 del 2009, n. 331 del 2009 e n. 93 del 2010. Repetto, G. (ed.) (2013) *The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law: An Italian Perspective*. Cambridge: Intersentia.

²⁶ Raccomandazione Rec(2001)10 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (Codice etico europeo per la polizia), adottata il 19 settembre 2001, <https://rm.coe.int/16805e297e>. Gazzetta Amministrativa, https://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparente_basilicata/craco/010_dis_gen/020_att_gen/2021/Documenti_1637753392799/1637753394059_allegato_b-codice_etico_europeo_per_la_polizia.pdf.

²⁷ Ministero dell'Interno, Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dell'interno, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/codice_comportamento_dei_dipendenti_del_ministero_dellinterno.pdf.

²⁸ Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, per i programmi si veda al link <https://scuolainterforze.interno.gov.it/alta-formazione/>.

luce di una documentazione opaca dei loro effetti dannosi ed eventualmente letali sulle persone in caso di utilizzo²⁹.

Questi interventi, seppur significativi, restano parziali: permangono, infatti, lacune nel quadro normativo, in particolare per quanto riguarda il controllo indipendente sull'uso della forza e la trasparenza dei dati sugli interventi di polizia³⁰.

L'analisi della giurisprudenza della Corte EDU è di seguito esposta, per sistematicità di trattazione, attraverso l'approfondimento delle questioni dell'uso eccessivo della forza letale in violazione dell'articolo 2 CEDU e dei trattamenti degradanti e torture in custodia in violazione dell'articolo 3 CEDU.

Rilevano, nell'ambito della presente ricerca, anche le circostanze che possono integrare ipotesi di detenzione arbitraria ai sensi dell'articolo 5 CEDU, nonché le interferenze con la vita privata e con la libertà di espressione e di riunione (articoli 8 e 11 CEDU), oltre alle possibili discriminazioni nell'applicazione dei poteri di polizia (articolo 14 CEDU). Tuttavia, nell'economia del presente report, tali profili sono esaminati nella misura in cui emergano, nella giurisprudenza della Corte, in connessione con le violazioni degli articoli 2 e 3 CEDU.

²⁹ Per una ricognizione complessiva sulla natura e i rischi dei dispositivi a impulsi elettrici, Amnesty International (2019). *Projectile Electric-Shock Weapons. An Amnesty International Position Paper*; Ba, B. – Grogger, J. (2018). *The Introduction of Tasers and Police Use of Force: Evidence from the Chicago Police Department*, in *AEA Papers and Proceedings*, vol. 109, pp. 1–26; McCannon, B.C. (2009). *Do Less-Violent Technologies Result in Less Violence? A Theoretical Investigation Applied to the Use of Tasers by Law Enforcement*, in *Economics Discussion Paper*, n. 36, pp. 1–23; Sussman, A. (2012). *Shocking the Conscience: What Police Tasers and Weapon Technology Reveal About Excessive Force Law*, in *UCLA Law Review*, pp. 1342–1415; Mandel, D. (2013). *Gender Differences in Attitudes Towards Police Use of Tasers Following the Dziekanski Case*. Per l'ordinamento italiano, Bertaccini, D. (2019). *Dotazione di armi comuni ad impulsi elettrici*, in Curi, F. (a cura di), *Decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*. Pisa: Pacini, pp. 249–260; cfr. altresì Ruggiero, R.A. (2020). *Lo sbarco del taser in Italia*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 1, pp. 226–238.

³⁰ Si veda il report di ricerca prodotto nell'ambito del medesimo progetto Repolity Campesi, G. – Caprioglio, C. (2025). *La responsabilizzazione della polizia in Italia*, gennaio, <https://www.adir.unifi.it/repolity/research-report-2-it.pdf> e la relazione tenuta dalla Prof. Lucia Re, *Repolity: Reforming Police Accountability in Italy*, Belfast, 20 agosto 2025, <https://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofLaw/Events/RepolityReformingPoliceAccountabilityinItaly.html>.

2.2. Analisi della Giurisprudenza della Corte EDU sull'uso eccessivo della forza da parte di agenti dello Stato

Articolo 2 – Diritto alla vita

Diritto alla vita

1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

Sebbene la Corte non abbia avuto l'opportunità di interpretare e applicare questo fondamentale articolo fino al 1995, è **stato comunque sempre chiaro che gli Stati sono responsabili per il controllo e le azioni dei loro agenti**³¹, alla luce delle tassative eccezioni indicate all'articolo 2 paragrafo 2.

I casi di seguito esaminati riguardano principalmente **tre contesti di intervento** delle forze di polizia che pongono questioni fondamentali in merito all'uso della forza e alla protezione dei diritti umani secondo la CEDU: a) interventi nel corso di manifestazioni; b) operazioni di prevenzione e repressione di altri reati; c) uso della forza in situazioni di emergenza o scontri isolati.

2.2.1. McCann e altri c. Regno Unito, 1995: formulazione di una prima griglia di verifica dei profili sostanziali e procedurali della violazione dell'articolo 2

L'approccio generale seguito in materia dalla Corte si delinea a partire dal *leading case* **McCann e altri c. Regno Unito del 1995**, presentato il 20 maggio 1994 alla Corte dalla Commissione Europea dei Diritti umani³².

³¹ Mowbray, A. (2007), *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford, UK: Oxford University Press, p. 83

³² Organismo che prima filtrava il vaglio dei casi che solo in piccola parte giungevano alla Corte. Il ricorso alla Commissione fu presentato il 14 agosto 1991 da Margaret McCann, Daniel Farrell e John Savage, rappresentanti delle vittime Daniel McCann, Mairead Farrell e Sean Savage, membri dell'IRA *Provisional*, uccisi durante un'operazione antiterrorismo da soldati della Special Air Service britannica il 6 marzo 1988 a Gibilterra. Sul caso si veda Cumper, P. (1995) 'When the State Kills – *McCann and Others v. United Kingdom*', *Nottingham Law Journal*; Joseph, S. (1996) 'Denouement of the Deaths on the Rock: the Right to Life of Terrorists', *Netherlands Quarterly of Human Rights*; Martinov, D. (2021) 'McCann and Others v. the United Kingdom and positive obligations pertaining to the planning and control of the operations of law enforcement in line with article 2 of the ECHR', *Gak*, 93(3), pp. 665–699; Cooper, J. (2015), *Lethal Force, Policing and the ECHR: McCann and Others v UK*, Twenty Workshop at Doughty Street Chambers, 25th March 2015.

Le autorità britanniche ricevettero informazioni secondo cui un commando dell'IRA stava progettando un attentato a Gilterra mediante un'autobomba. Al fine di prevenire l'attacco, furono dispiegati sul territorio agenti dell'MI5, la polizia locale e unità delle forze speciali SAS. Il 6 marzo 1988 tre sospetti furono osservati mentre parcheggiavano un'autovettura ritenuta contenere l'esplosivo. Poco dopo, mentre si muovevano disarmati nel centro cittadino, furono intercettati e uccisi sul posto dai militari, i quali ritenevano che potessero azionare un detonatore a distanza. Successivamente, emerse che l'autovettura non conteneva alcun ordigno esplosivo e che i tre soggetti non erano in possesso di dispositivi di attivazione. Il governo britannico sostenne la legittimità dell'operazione, qualificandola come necessaria nell'ambito della legittima difesa. I familiari delle vittime, al contrario, denunciarono l'uso eccessivo della forza, l'assenza di strategie operative alternative meno letali e le criticità dell'attività di intelligence. L'inchiesta interna si concluse nel senso della legittimità delle uccisioni. Tuttavia, i familiari proposero ricorso, lamentando la violazione dell'articolo 2 CEDU e sostenendo che si fosse trattato di una vera e propria esecuzione extragiudiziale o, quantomeno, di un'operazione pianificata in modo tale da rendere inevitabile l'esito letale. La Commissione ritenne che non vi fossero elementi sufficienti per affermare l'esistenza di un ordine premeditato di esecuzione, ma rimise alla Corte EDU la valutazione circa la necessità e proporzionalità dell'uso della forza letale nel caso di specie.

i. L'articolo 2 quale disposizione "più fondamentale" della CEDU

In apertura della sentenza i giudici di Strasburgo affermano solennemente che il testo dell'articolo 2 della CEDU, è da collocarsi **tra le disposizioni «più fondamentali» della Convenzione** che, insieme all'articolo 3, «sancisce anche uno dei valori fondamentali delle società democratiche che compongono il Consiglio d'Europa» (§147).

L'articolo 2, inoltre, chiariscono i giudici di Strasburgo, non definisce i casi in cui sarebbe consentito uccidere intenzionalmente un individuo, bensì descrive le situazioni in cui è consentito "usare la forza" che può risultare, solo come risultato non intenzionale, nella privazione della vita. L'uso della forza, di conseguenza, è consentito solo se è **assolutamente necessario** a perseguire le seguenti tassative finalità:

- a) garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
- b) eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;
- c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.

ii. Vaglio delle circostanze di fatto e delle prove

Innanzitutto, la Corte deve esaminare le circostanze di fatto, seguendo nella valutazione della prova lo standard probatorio "oltre ogni ragionevole dubbio" che «può derivare dalla coesistenza di inferenze sufficientemente forti, chiare e concordanti o di analoghe presunzioni di fatto non confutate», sulla base degli elementi di prova disponibili presentati dalle parti, i documenti depositati dal Governo in merito alle indagini svolte nel caso, nonché le osservazioni scritte delle parti (*ex multis* Ciorcan e altri c. Romania, 2015), pur nella consapevolezza della **natura sussidiaria del suo ruolo** e che

deve essere cauta nell'assumere il ruolo di tribunale di prima istanza di fatto, laddove ciò non sia reso inevitabile dalle circostanze di un caso particolare, dal momento che nel caso di procedimenti interni, **non è mai compito della Corte sostituire la propria valutazione dei fatti a quella dei tribunali nazionali** e spetta a questi ultimi accertare i fatti sulla base delle prove raccolte, richiedendo elementi convincenti che la inducano a scartare le conclusioni di fatto raggiunte dai tribunali nazionali. La Corte, tuttavia, **non è mai vincolata dalle conclusioni dei tribunali nazionali** e rimane libera di effettuare la propria valutazione alla luce di tutto il materiale di cui dispone in presenza di elementi convincenti che la inducano a scartare le conclusioni di fatto raggiunte dai tribunali nazionali (si veda *Aydan c. Turchia*, 2013 § 69; *Ataykaya c. Turchia*, 2014).

iii. Profili della violazione dell'articolo 2

Nello specifico sulle doglianze delle parti ricorrenti, la Corte esamina innanzitutto i profili sostanziali della violazione dell'articolo 2: deve accertare la natura assolutamente necessaria e proporzionata rispetto alla situazione concreta dell'uso della forza, partendo dalle circostanze di fatto dell'operazione compiuta dagli agenti e la stretta necessità del loro operato, per poi verificare la legislazione interna e la pianificazione dell'operazione, senza trascurare l'indagine compiuta dalle autorità interne, che attengono ai profili procedurali degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 2.

Nel caso **McCann contro altri**, la Corte ha ritenuto che non potesse ravvisarsi né una violazione dell'articolo 2 par. 1 con riferimento alla completezza del quadro normativo interno né una violazione degli obblighi procedurali con riguardo alla legislazione interna, alle regole di ingaggio adeguate e a un'indagine completa, indipendente ed effettiva.

La conformità della legge nazionale con l'articolo 2 CEDU, infatti, secondo la Corte EDU non si può misurare astrattamente, ricercando una complessiva uniformità linguistica del precetto interno con lo standard convenzionale: nel caso della legislazione di Gibilterra «la differenza tra i due standard non è sufficientemente grande da consentire una violazione dell'articolo 2, paragrafo 1 (articolo 2-1). 1 (articolo 2-1) possa essere riscontrata solo per questo motivo» (§155).

La Corte ha verificato inoltre **le regole di ingaggio** emanate per i soldati e la polizia individuando serie di **norme nazionali che regolano l'uso della forza riflettendo attentamente lo standard nazionale e la sostanza dello standard della CEDU**. Infine, i giudici di Strasburgo riconoscono **l'adeguatezza complessiva dell'indagine interna** condotta.

iv. Violazione dell'articolo 2 paragrafo 2 per assenza di controllo e pianificazione dell'operazione

La valutazione della Corte si è spostata sulle circostanze rilevanti ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 2, per accertare se l'operazione antiterrorismo fosse stata pianificata e controllata dalle autorità in modo da ridurre al minimo, per quanto possibile, il ricorso alla forza letale.

La Corte riconosce che nel caso in esame gli agenti «ritenevano onestamente», alla luce delle informazioni che erano state fornite loro, che fosse necessario sparare ai sospetti per evitare che facessero esplodere una bomba e causassero gravi perdite di vite umane (si veda il paragrafo 195 sopra). Le azioni che hanno intrapreso, in obbedienza a ordini superiori, sono state quindi percepite da loro come **assolutamente necessarie** per salvaguardare vite innocenti.

Di conseguenza, l'uso della forza da parte di agenti dello Stato per perseguire uno degli scopi delineati nel paragrafo 2 dell'articolo 2 (articolo 2-2) della CEDU si può ritenere giustificato ai sensi di questa disposizione (articolo 2-2) perché **basato «su una convinzione onesta» che è percepita, per buone ragioni, come valida in quel momento, ma che successivamente si rivela errata.**

La violazione dell'articolo 2 paragrafo 2, è stata tuttavia ravvisata dalla Corte nel caso **McCann e altri** per **l'assenza di un controllo e pianificazione** di tutta l'operazione antiterrorismo che ha comportato la diffusione di informazioni e istruzioni fornite ai soldati che, di fatto, hanno reso inevitabile l'uso della forza letale, senza prendere adeguatamente in considerazione il diritto alla vita dei tre sospetti: in sintesi, considerando la decisione di non impedire ai sospetti di recarsi a Gibilterra, l'incapacità delle autorità di tenere sufficientemente conto della possibilità che le loro valutazioni di *intelligence* potessero, almeno per alcuni aspetti, essere errate e il ricorso automatico alla forza letale quando i soldati hanno aperto il fuoco, **la Corte «non è persuasa che l'uccisione dei tre terroristi abbia costituito l'uso della forza che non era più che assolutamente necessario per difendere le persone da violenze illegali ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a) (articolo 2-2-a) della Convenzione» (§213).**

La Corte EDU ritiene dunque che in materia di diritto alla vita, l'esame deve essere di massima scrupolosità e deve riguardare non solo l'atto letale ma **tutte le circostanze**, incluse **pianificazione e controllo** dell'operazione. L'uso della forza da parte degli agenti deve essere **assolutamente necessario** ai fini legittimi di cui all'articolo 2 §2 (§148-150), con ciò imponendo l'utilizzo di un criterio di necessità più rigoroso e imperativo di quello applicabile normalmente per determinare se l'atto dello Stato sia "necessario in una società democratica" ai sensi del paragrafo 2 degli articoli 8-11 della CEDU. In particolare, la forza utilizzata deve essere strettamente proporzionata al conseguimento delle finalità enunciate nel paragrafo 2 alle lettere a), b) e c) (§149).

McCann inaugura così la linea giurisprudenziale secondo la quale nei casi di uso letale della forza bisogna procedere a un vero e proprio **test di verifica della pianificazione e del controllo** delle operazioni di polizia/militari sindacando l'operazione **a monte** (briefing, regole d'ingaggio, scelta dei tempi/luoghi, coordinamento tra servizi) oltre che **a valle** (la condotta degli agenti sul campo). Il principio sarà poi sviluppato nella successiva giurisprudenza e nelle guide tematiche della Corte sull'articolo 2 CEDU³³.

Criterio	Indicatori di verifica
Necessità assoluta dell'uso della forza letale	L'uso della forza era giustificato per una delle finalità tassative previste dall'articolo 2 §2 (difesa da violenza illegale; arresto regolare/impedire evasione; repressione di sommossa/insurrezione)?
Proporzionalità	L'uso della forza era strettamente proporzionato rispetto alla minaccia effettiva percepita?
Valutazione delle circostanze concrete	Gli agenti hanno agito sulla base di informazioni attendibili, aggiornate e valutate correttamente?
Pianificazione e controllo delle operazioni	Le autorità hanno organizzato e gestito l'operazione in modo da ridurre al minimo, per quanto possibile, il ricorso alla forza letale? Sono state considerate alternative meno letali?
Obblighi positivi dello Stato	Lo Stato ha adottato tutte le misure ragionevoli e preventive per proteggere la vita delle persone coinvolte, comprese quelle sospettate?
Indagine post-evento	È stata condotta un'indagine effettiva, indipendente e tempestiva sull'uso della forza letale, idonea a stabilire le responsabilità?
Standard probatorio e ruolo sussidiario della Corte	La Corte valuta i fatti "oltre ogni ragionevole dubbio", ma può discostarsi dalle conclusioni nazionali se emergono elementi convincenti contrari.

2.2.2. Quadro amministrativo e legislativo adeguato, formazione, linee guida e coordinamento operativo: *Makaratzis c. Grecia (2004)*

³³ Cancelleria della Corte EDU, *Guida all'articolo 2 della Convenzione – Diritto alla vita*, 2021, p. 21, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_2_ita

Anche quando l'uso della forza è legittimo, le autorità devono adottare tutte le misure possibili per evitare un esito letale. Questo principio, espresso nel caso *McCann e altri*, è stato ribadito in **Makaratzis c. Grecia (2004)**³⁴.

Il ricorrente ha lamentato, ai sensi degli articoli 2, 3 e 13 della CEDU, che gli agenti di polizia che avevano tentato di arrestarlo avevano usato una potenza di fuoco eccessiva contro di lui, mettendo in pericolo la sua vita. Ha inoltre lamentato l'assenza di un'indagine adeguata sull'incidente.

Dalla ricostruzione del ricorrente e del Governo risulta pacifico che il ricorrente sia stato inseguito da un gran numero di agenti di polizia che hanno fatto ripetutamente uso di revolver, pistole e fucili mitragliatori.

Nel caso di specie, la forza usata contro il ricorrente non era stata letale, ma ciò non esclude, secondo i giudici di Strasburgo, un esame delle doglianze del ricorrente ai sensi dell'articolo 2, il cui testo, letto nel suo complesso, dimostra che esso copre non solo l'uccisione intenzionale, ma anche **situazioni in cui è consentito l'uso della forza che può risultare, come risultato non intenzionale, nella privazione della vita.**

i. Verifica della potenziale letalità della forza: assenza di una legislazione, di un quadro amministrativo e di una strategia adeguati a ridurre al minimo l'esito letale dell'operato della polizia

Ciò che la Corte deve determinare nel caso di specie è se la forza usata contro il ricorrente fosse potenzialmente letale e quale tipo di impatto la condotta dei funzionari interessati abbia avuto non solo sulla sua integrità fisica, ma anche sull'interesse che il diritto alla vita è destinato a proteggere.

La Corte ha riconosciuto che l'uso della forza da parte della polizia per fermare l'auto del ricorrente e arrestarlo rientrava senza dubbio tra le situazioni previste dall'articolo 2, paragrafo 2, della CEDU, in cui l'uso della forza letale può essere giustificato. Tuttavia, pur accettando che la polizia non avesse l'intenzione di uccidere il ricorrente, ha osservato che **il mancato decesso è stato solo fortuito** (§71-72). L'analisi balistica ha rivelato, infatti, che numerosi colpi erano stati sparati verso l'auto, alcuni dei quali con una traiettoria diretta verso il conducente, causando ferite multiple al ricorrente.

Le autorità, dunque, secondo la Corte, **non hanno predisposto una strategia adeguata che riducesse al minimo il rischio di esito letale del loro operato.**

³⁴ Statewatch (2004) *Press Release: Makaratzis v. Greece – Grand Chamber Judgment, 20 December 2004*, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2004/dec/Makaratzis-v-Greece-prel.pdf>; Poetschke, K., Fu, W. and Howard, L.J. (2010) *Of Life and Torture: The European Court of Human Rights' Approach to Articles 2 and 3 of the ECHR*. SSRN; Scalia V. (2020). "Una proposta di ricostruzione degli obblighi positivi di tutela penale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo". *Arch. pen.*, n. 3, p. 1 e ss.

Pur ammettendo che gli agenti di polizia coinvolti nell'incidente non avessero avuto tempo sufficiente per valutare tutti i parametri della situazione e organizzare attentamente la loro operazione, la Corte ritiene che la degenerazione della situazione, che alcuni degli stessi testimoni di polizia hanno descritto come caotica, sia stata in gran parte dovuta al fatto che in quel momento né i singoli agenti di polizia né l'inseguimento, visto come un'operazione di polizia collettiva, avevano il beneficio della struttura appropriata che avrebbe dovuto essere fornita dalla legge e dalla prassi nazionale.

Infatti, la Corte sottolinea che nel 1995, quando si verificò il fatto, **l'uso delle armi da parte degli agenti dello Stato era ancora regolata da una legge comunemente riconosciuta come obsoleta e incompleta in una moderna società democratica.** Il sistema in vigore non offriva linee guida e criteri chiari che regolassero l'uso della forza in tempo di pace. Era quindi inevitabile che gli agenti di polizia che hanno inseguito e infine arrestato il ricorrente godessero di una maggiore autonomia d'azione e avessero più possibilità di prendere iniziative sconosciute di quanto sarebbe stato probabilmente il caso se avessero avuto il beneficio di una formazione e di istruzioni adeguate.

L'assenza di linee guida chiare potrebbe spiegare ulteriormente perché un certo numero di agenti di polizia abbia preso parte all'operazione spontaneamente, senza riferire a un comando centrale.

Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che la Grecia non abbia rispettato l'obbligo positivo di cui all'articolo 2, paragrafo 1, **di istituire un quadro legislativo e amministrativo adeguato**, non avendo fatto dunque, all'epoca dei fatti, tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente aspettare da loro per garantire ai cittadini, e in particolare a coloro, come il ricorrente, contro i quali veniva usata una forza potenzialmente letale, il livello di garanzie richiesto e per evitare il rischio reale e immediato per la vita che sapevano essere suscettibile di verificarsi, anche se solo eccezionalmente, nelle operazioni di polizia di inseguimento (§71).

Di conseguenza, il ricorrente è stato vittima di una violazione dell'articolo 2 CEDU, nonché di una violazione dell'articolo 2 paragrafo 2 sotto il profilo degli obblighi procedurali concernenti le indagini svolte, profilo che si approfondirà nel prosieguo. Il caso in esame è divenuto modello per l'elaborazione dell'approccio "*Survival vs. Suffering*" usato in dottrina per descrivere come la Corte EDU distingue i casi che rientrano nell'ambito dell'articolo 2 CEDU da quelli che invece vengono esaminati alla luce dell'articolo 3 CEDU (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti)³⁵. Nello specifico, i *survival cases* sono situazione in cui la vita della persona è stata effettivamente messa in pericolo in modo concreto e immediato. In

³⁵ Si veda Poetschke, K., Fu, W. and Howard, L.J. (2010), cit.

questi casi la Corte applica l'articolo 2, considerando che la minaccia era tale da poter portare alla privazione della vita e lo scrutinio si concentra sulla pianificazione, sul controllo delle operazioni di polizia, sulla proporzionalità e necessità assoluta dell'uso della forza. Allorché, invece, la vita non sia stata concretamente posta in pericolo, ma la persona abbia subito dolore fisico o psicologico a causa di condotte statali, quali percosse, torture o maltrattamenti in custodia, la Corte riconduce la fattispecie nell'ambito dell'articolo 3 CEDU. In tali ipotesi, la sofferenza, pur potendo raggiungere un elevato livello di gravità, non oltrepassa la soglia del rischio concreto di morte e viene pertanto qualificata come *suffering case*.

2.2.3. **Güleç c. Turchia (1998): il diritto alla vita non può essere sacrificato in nome della sicurezza pubblica o dell'ordine senza un controllo rigoroso**

Nel caso Güleç c. Turchia (1998) la Corte ha stabilito che il ricorso alla forza letale nella repressione di disordini deve essere **giustificato da una minaccia imminente e deve essere proporzionato**.

Il 4 marzo 1991, nella città di İdil, nella provincia di Şırnak, si verificarono scontri e manifestazioni non autorizzate, caratterizzati anche da attacchi a edifici pubblici e dalla chiusura forzata di esercizi commerciali. Nel corso di tali eventi, due persone persero la vita, tra cui Ahmet Güleç, quindicenne, studente e figlio del ricorrente, mentre altre dodici rimasero ferite. Secondo la versione del governo turco, Ahmet Güleç sarebbe stato colpito da un proiettile esploso dai manifestanti armati contro i gendarmi. Di contro, il padre del ragazzo sostenne che le forze di sicurezza avevano aperto il fuoco sui manifestanti disarmati al fine di disperderli, provocando così la morte del figlio. Dall'esame complessivo delle circostanze è emerso che, a fronte di episodi di violenza indubbiamente gravi, le forze di sicurezza — inizialmente non presenti in numero sufficiente — avevano richiesto rinforzi, con il successivo dispiegamento di almeno due veicoli blindati. Sebbene un funzionario avesse dichiarato di aver esploso colpi in aria, diversi testimoni, tra cui autorevoli esponenti della comunità locale, riferirono che erano stati sparati colpi direttamente sulla folla. Tale ricostruzione, pur contestata in modo netto dal governo, è stata ritenuta credibile dalla Corte, anche alla luce del fatto che la quasi totalità dei manifestanti feriti presentava lesioni agli arti inferiori: un dato coerente con l'ipotesi di colpi di rimbalzo provenienti da proiettili sparati con traiettoria discendente, verosimilmente dalla torretta di un veicolo blindato.

La Corte, così come la Commissione, ammette che l'uso della forza può essere giustificato nel caso di specie ai sensi del paragrafo 2 (c) dell'articolo 2, «ma va da sé che occorre trovare un equilibrio tra lo scopo perseguito e i mezzi impiegati per raggiungerlo» (§71). I gendarmi hanno usato un'arma molto potente perché apparentemente non avevano manganelli, scudi antisommossa, cannoni ad acqua, proiettili di gomma o gas lacrimogeni.

La mancanza di tale equipaggiamento è tanto più incomprensibile e inaccettabile in quanto la provincia di Şırnak, come ha sottolineato il

Governo, si trova in una regione in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza, dove all'epoca dei fatti si potevano quindi prevedere disordini.

In conclusione, la Corte ritiene che, nelle circostanze del caso, la forza utilizzata per disperdere i manifestanti, che ha causato la morte di Ahmet Güleç, non fosse assolutamente necessaria ai sensi dell'articolo 2 (§73).

Güleç rappresenta un precedente importante, perché chiarisce che il **diritto alla vita impone obblighi positivi**: gli Stati devono dotare le forze di sicurezza di strumenti adeguati **non letali** di ordine pubblico per evitare il ricorso alle armi da fuoco. **L'assenza di equipaggiamento alternativo è di per sé violazione**. Inoltre, si ribadiscono i parametri di **necessità e proporzionalità**: anche in presenza di disordini violenti, l'uso di forza letale deve essere *l'extrema ratio*, riservata solo a minacce imminenti e, a loro volta, letali. Infine, la Corte EDU esamina non solo la singola condotta dell'agente, ma l'intera gestione e pianificazione delle operazioni di ordine pubblico, ricercando la responsabilità strutturale della violazione dell'articolo 2 CEDU.

2.2.4. Ciorcan e altri c. Romania (2015): l'uso della forza è legittimo solo in caso di necessità assoluta

Il 7 settembre 2006, a seguito di una lite avvenuta in un bar tra due abitanti di Apalina — tra cui Augustin Biga — e un agente di polizia, quest'ultimo presentò denuncia per oltraggio. Nel pomeriggio, su disposizione del capo della polizia della contea di Mureş, fu organizzata un'operazione finalizzata alla convocazione dei due sospettati dinanzi al procuratore. In ragione della ritenuta "delicatezza" del contesto territoriale, furono impiegati, oltre agli agenti locali, anche sette membri delle forze speciali DIAS, in uniforme e con il volto coperto, affiancati da ulteriori funzionari. All'arrivo dei veicoli di polizia nel villaggio, un gruppo di abitanti — in prevalenza donne e bambini — si radunò per curiosità. Al fine di disperderli, le forze speciali fecero uso di granate lacrimogene, generando panico e disordine. Nella fase immediatamente successiva, mentre si ritiravano a bordo dei veicoli, gli agenti esplosero colpi d'arma da fuoco in direzione della folla in fuga. A seguito dell'operazione, trentasette cittadini di etnia rom denunciarono di aver subito violenze da parte delle forze di polizia durante l'intervento di ordine pubblico.

Con riferimento all'Articolo 2 § 2 (b) CEDU, **l'obiettivo legittimo di procedere a un arresto legale può giustificare il rischio per la vita umana solo in circostanze di assoluta necessità**.

La Corte considera che, in linea di principio, non può esserci tale necessità quando è noto che la persona da arrestare non rappresenta una minaccia per la vita o l'integrità fisica e non è sospettata di aver commesso un reato violento, come nel caso in esame, anche se il mancato uso della forza letale può comportare la perdita dell'opportunità di arrestare il fuggitivo.

Oltre a stabilire le circostanze in cui la privazione della vita può essere giustificata, l'Articolo 2 implica un dovere primario dello Stato di garantire il diritto alla vita, adottando **un quadro normativo e amministrativo** adeguato che definisca i casi limitati in cui gli agenti delle forze di polizia

possono fare uso della forza e delle armi da fuoco, alla luce degli standard internazionali pertinenti. In linea con il principio di stretta proporzionalità insito nell'Articolo 2 (vedere McCann e altri, citata sopra, § 149), **il quadro giuridico nazionale che regola le operazioni di arresto deve subordinare il ricorso alle armi da fuoco a una valutazione attenta delle circostanze circostanti e, in particolare, alla valutazione della natura del reato commesso dal fuggitivo e della minaccia rappresentata.**

Inoltre, la normativa nazionale che regola le operazioni di polizia deve garantire un sistema di salvaguardie adeguato ed efficace contro l'arbitrarietà e l'abuso di forza, nonché contro incidenti evitabili.

In particolare, gli agenti delle forze di polizia **devono essere formati** per valutare se vi sia un'assoluta necessità di usare armi da fuoco, non solo sulla base della lettera delle normative pertinenti, ma anche tenendo debitamente conto della preminenza del rispetto per la vita umana come valore fondamentale (vedere la critica della Corte alle istruzioni di "sparare per uccidere" date ai soldati in McCann e altri, citata sopra, §§ 211-214).

La Corte osserva, con particolare preoccupazione, che la normativa applicabile in materia di uso delle armi da fuoco da parte della polizia militare consentiva, di fatto, il ricorso alla forza letale anche al fine di procedere all'arresto per reati di minima gravità, nei confronti di chiunque tentasse la fuga e non si arrendesse immediatamente a seguito di un avviso verbale e di uno sparo di avvertimento in aria. Tale disciplina, secondo la Corte, risultava priva di adeguate e chiare garanzie idonee a prevenire il rischio di privazioni arbitrarie della vita.

Un quadro normativo di questo tipo è da ritenersi, secondo i Giudici di Strasburgo, fundamentalmente carente e non soddisfa affatto il livello di protezione "per legge" del diritto alla vita richiesto dalla CEDU nelle società democratiche europee odierne (§100).

La Corte conclude pertanto che vi è stato un generale inadempimento da parte dello Stato convenuto dell'obbligo derivante dall'Articolo 2 della CEDU di garantire il diritto alla vita, **adottando un quadro normativo e amministrativo adeguato sull'uso della forza e delle armi da fuoco.** I regolamenti in vigore hanno permesso, infatti, l'invio di una squadra di agenti pesantemente armati per arrestare i due uomini senza alcuna discussione preliminare sulla minaccia, se presente, da loro rappresentata e senza avvisi chiari sulla necessità di minimizzare il rischio per la vita.

In secondo luogo, l'articolo 3 CEDU è violato poiché i ricorrenti hanno subito trattamenti inumani e degradanti derivanti da un'operazione condotta con modalità terrorizzanti e indiscriminate. Infine, la Corte ravvisa la violazione dell'articolo 14: il fatto che le vittime fossero rom non è neutro, e lo Stato aveva il dovere specifico di investigare in modo rigoroso e imparziale sull'eventuale matrice discriminatoria dell'operazione.

L'aspetto centrale del caso è dunque duplice: da un lato, la conferma che l'uso della forza letale (o potenzialmente tale) da parte della polizia deve rispondere ai criteri della necessità assoluta e della proporzionalità, **con un'adeguata pianificazione che riduca al minimo i rischi per i civili**; dall'altro, la riaffermazione che la mancata indagine su possibili motivi discriminatori rappresenta di per sé una violazione della CEDU, anche indipendentemente dall'esito penale dei procedimenti interni.

Il caso *Ciorcan e altri* si colloca, quindi, nel solco dei precedenti come *McCann, Güleç e Makaratzis*, ampliando la prospettiva: qui non solo si condanna l'uso sproporzionato della forza, ma si collega la violenza istituzionale all'invisibilità delle minoranze etniche e alla sistematica inadeguatezza delle indagini quando le vittime appartengono a gruppi stigmatizzati.

La sentenza mostra chiaramente come la tutela del diritto alla vita e all'integrità fisica non possa essere separata dall'obbligo di combattere la discriminazione strutturale³⁶.

2.2.5. *Simsek e altri c. Turchia (2005): l'articolo 2 paragrafo 2 non concede «carta bianca»*

Il caso nasce dalle tragiche vicende note come "incidenti di Gazi e Ümraniye", avvenuti a Istanbul nel marzo 1995, che provocarono complessivamente la morte di quindici persone e il ferimento di centinaia di manifestanti. Il quartiere di Gazi, abitato in prevalenza da cittadini di fede alevita, fu teatro di un attacco armato contro alcuni caffè che lasciò un morto e decine di feriti. L'inerzia percepita della polizia nell'immediato suscitò indignazione popolare e proteste di massa. La risposta delle forze di polizia fu caratterizzata da un impiego intensivo della forza: truppe con veicoli blindati, uso di manganelli, e soprattutto armi da fuoco sparate senza preavviso contro i dimostranti. Il 13 marzo 1995, la polizia sparò più volte sulla folla in Gazi, uccidendo sul posto diversi manifestanti e inseguendo altri mentre tentavano di fuggire. Si registrò anche l'impedimento ai soccorsi dei feriti. Due giorni dopo, a Ümraniye, durante un corteo verso i funerali delle vittime, la polizia aprì nuovamente il fuoco senza preavviso: cinque persone morirono e più di venti furono ferite. I ricorrenti, familiari delle vittime, lamentavano violazioni degli artt. 2 (diritto alla vita), 6 (equo processo), 14 (non discriminazione) e 17 (divieto di abuso di diritto) CEDU.

La Corte, nel decidere il caso *Simsek e altri c. Turchia (2005)*, chiarisce che l'articolo 2 della CEDU «non concede carta bianca» (§104), ma impone la ricerca di un equilibrio tra lo scopo legittimo perseguito e i mezzi impiegati dalle autorità per raggiungerlo, dal momento che «l'azione sregolata e arbitraria dei funzionari dello Stato è incompatibile con l'effettivo rispetto dei diritti umani» (§104).

³⁶ Várnagy, E. (2024). *Divorcing the Substantive from the Procedural*, in *Utrecht Law Review*, 20(1).

Ciò significa che, oltre a essere autorizzate dal diritto nazionale, i giudici di Strasburgo ritengono che le operazioni di polizia, per essere coerenti con gli obblighi derivanti dalla CEDU, **debbono essere sufficientemente regolamentate**, nell'ambito di un sistema di garanzie adeguate ed efficaci contro l'arbitrarietà e l'abuso di forza.

Per esaminare ciascun caso, la Corte ritiene di dover prendere in considerazione non solo le azioni degli agenti dello Stato che hanno effettivamente utilizzato la forza, ma anche tutte le circostanze del fatto, compresi aspetti quali **la pianificazione e il controllo delle azioni in esame** (si veda ancora McCann e altri c. Regno Unito, 1995, § 150) e gli agenti di polizia non dovrebbero essere lasciati nel vuoto nell'esercizio delle loro funzioni, sia nel contesto di un'operazione preparata sia nell'inseguimento spontaneo di una persona percepita come pericolosa.

Un quadro giuridico e amministrativo dovrebbe definire, infatti, le circostanze limitate in cui i funzionari delle forze di polizia possono usare la forza e le armi da fuoco, alla luce degli standard internazionali che sono stati sviluppati a questo proposito³⁷.

Pur riconoscendo che la CEDU ammette, in astratto, l'uso della forza per sedare disordini, la Corte ha accertato che nel caso concreto gli agenti di polizia avevano sparato direttamente contro la folla, senza aver fatto ricorso ad alcuna misura preventiva o meno letale, come gas lacrimogeni, cannoni ad acqua o proiettili di gomma. Tale modalità di intervento risulta incompatibile non solo con gli obblighi derivanti dall'articolo 2, ma anche con la stessa legislazione turca, che circoscrive l'uso delle armi da fuoco a situazioni eccezionali e in condizioni ben determinate.

Determinante è stata anche **l'assenza di un comando chiaro e centralizzato**: la mancanza di coordinamento e di linee operative precise ha esposto i manifestanti a un rischio ancora maggiore di essere colpiti direttamente dai proiettili. A ciò si aggiunge la responsabilità dello Stato per non aver dotato le forze di sicurezza degli strumenti necessari a gestire l'ordine pubblico con modalità non letali, nonostante fosse prevedibile l'escalation della tensione nei due quartieri.

La Corte ha giudicato "inaccettabile" questa carenza di equipaggiamento e di pianificazione, ritenendo la forza impiegata "più che assolutamente necessaria" e dunque in violazione dell'articolo 2 CEDU.

Da questo caso discende un principio generale: **gli Stati sono obbligati a garantire un quadro normativo adeguato, regole chiare e una formazione specifica delle forze di polizia e dell'esercito, affinché le**

³⁷ Si vedano *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 07 September 1990, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement#:~:text=9.,in%20order%20to%20protect%20life..>

operazioni di polizia siano condotte in modo da ridurre al minimo, per quanto possibile, il rischio per la vita umana.

2.2.6. Giuliani e Gaggio c. Italia (2011)

Il caso scaturisce dall'uccisione del manifestante Carlo Giuliani a causa di un proiettile esploso dall'arma di ordinanza di un carabiniere che si trovava su un veicolo blindato accerchiato da manifestanti nel corso delle proteste contro il G8 di Genova del 2001. L'episodio ebbe un forte impatto mediatico e politico, diventando simbolo delle tensioni sul controllo dell'ordine pubblico nelle democrazie europee. I familiari del ragazzo hanno lamentato la violazione dell'articolo 2 CEDU, sostenendo che la morte del figlio era stata causata da un uso eccessivo della forza; vi erano state carenze nel quadro legislativo nazionale; l'organizzazione delle operazioni per mantenere e ripristinare l'ordine pubblico era stata difettosa. Infine, i ricorrenti hanno lamentato che non vi era stata un'indagine completa ed efficace sulla morte del figlio.

La sentenza, attesa per fare il punto sulla gestione largamente criticata dell'ordine pubblico durante il G8 del luglio 2001, ha disatteso le richieste di condanna dell'Italia avanzate dai ricorrenti³⁸.

La Corte, infatti, ha ritenuto che non vi fosse stata alcuna violazione dell'articolo 2 della CEDU (diritto alla vita) con riguardo all'uso della forza letale, ritenendo che l'uso della forza da parte del carabiniere che materialmente ha sparato il colpo di arma da fuoco fosse **assolutamente necessario** ai sensi della CEDU: l'agente si era trovato di fronte a un gruppo di manifestanti che stavano conducendo un attacco illegale e molto violento contro il veicolo in cui era bloccato. Secondo la Corte, il carabiniere aveva agito **nella sincera convinzione che la sua vita e la sua integrità fisica e quella dei suoi colleghi fossero in pericolo** a causa dell'attacco a cui erano sottoposti.

Inoltre, dalle prove a disposizione della Corte è emerso chiaramente che il carabiniere aveva dato un avvertimento, impugnando l'arma in modo ben visibile e che aveva sparato i colpi solo quando l'attacco non era cessato. In

³⁸ Alessandrini, A. (2012) 'La sentenza Giuliani e Gaggio c. Italia della Grande Camera: limiti e prospettive della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'uso della forza', *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 14(1), pp. 129-147; Bartolini, G. (2011) 'Giuliani and Gaggio v. Italy: The European Court of Human Rights Grand Chamber Judgment on the G8 Genoa Summit Events', *Italian Yearbook of International Law*, 21(1), pp. 237-251; Cahn, N. (2012) 'Excessive Use of Force and the Right to Life: The Legacy of Giuliani and Gaggio v. Italy', *Human Rights Law Review*, 12(3), pp. 545-562; Gattini, A. (2011). *The Giuliani Case*, in *European Journal of International Law*, 22(3), pp. 713-726; Longobardo, M. (2013) 'Law Enforcement Operations and the European Convention on Human Rights: Reflections on Giuliani and Gaggio v. Italy', *European Public Law*, 19(4), pp. 759-774; O'Boyle, M. (2012) 'The European Court of Human Rights and the Regulation of Police Violence', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 14, pp. 1-22; Venturini, G. (2011). *Il caso Giuliani e l'art. 2 CEDU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 94(3), pp. 761-776.

tali circostanze, l'uso di un mezzo di difesa potenzialmente letale, come lo sparo di colpi di pistola, è da ritenersi giustificato.

La Corte ha inoltre escluso la violazione dell'articolo 2 in relazione al quadro legislativo nazionale che disciplina, in Italia, l'uso della forza letale e alle armi fornite alle forze di polizia durante il vertice del G8.

La Corte non ha ravvisato poi la violazione dell'articolo 2 con riferimento all'organizzazione e alla pianificazione delle operazioni di polizia al vertice del G8, poiché le autorità italiane hanno fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente aspettare da loro per fornire il livello di garanzie richiesto durante operazioni che potevano comportare l'uso della forza letale. Infine, la Corte ha ritenuto che non vi fosse stata alcuna violazione dell'articolo 2 per la presunta mancanza di un'indagine efficace sul decesso.

Tale decisione, tuttavia, non è stata presa all'unanimità e risulta, pertanto, corredata dalle opinioni dissenzienti di seguito sintetizzate, nelle quali i giudici ritornano sui principi che hanno guidato l'accertamento della violazione dell'articolo 2 della CEDU.

i. Opinione dissenziente sull'aspetto sostanziale dell'uso letale della forza non assolutamente necessaria e non proporzionata

Con riguardo all'aspetto sostanziale dell'uso letale della forza, i giudici dissenzienti contestano la conclusione della maggioranza, secondo cui il ricorso alla forza letale da parte del carabiniere sarebbe stato "assolutamente necessario". Essi valorizzano, in senso critico, le stesse dichiarazioni dell'agente, il quale ha riferito di non aver mirato a nessuno al momento dello sparo e di non aver avuto un bersaglio visibile, ritenendo tali elementi incompatibili con i requisiti di stretta necessità e proporzionalità richiesti dall'articolo 2 CEDU. Questo contraddice l'idea che l'agente si stesse difendendo da una minaccia immediata. Anche la proporzionalità della reazione è discutibile: l'agente avrebbe potuto sparare in aria per disperdere i manifestanti, invece di colpire ad altezza umana. Infine, la teoria secondo cui il proiettile avrebbe colpito una pietra prima di raggiungere Giuliani è considerata altamente improbabile e non adeguatamente provata dalle autorità italiane. La Corte, dunque, avrebbe interpretato in modo eccessivamente elastico la nozione di "assoluta necessità" (articolo 2 CEDU), giustificando l'uso della pistola in un contesto che avrebbe richiesto strumenti meno letali³⁹, così creando una pericolosa legittimazione implicita della forza letale in scenari di ordine pubblico.

ii. Insufficienza operativa e strategica nell'organizzazione delle operazioni di polizia

³⁹Cfr. O'Boyle, 2012; Alessandrini, 2012.

L'ulteriore aspetto della pianificazione e organizzazione delle operazioni di polizia non è stato adeguatamente considerato, secondo i giudici dissenzienti, poiché sono emersi elementi di forte insufficienza operativa e strategica. In particolare, l'agente che ha ucciso Carlo Giuliani era un **giovane carabiniere di leva**, senza formazione specifica per la gestione dell'ordine pubblico, nonostante fosse sotto stress e nel panico, **è stato lasciato in possesso di un'arma letale senza adeguata protezione o guida, il suo unico strumento di difesa era la pistola, senza alternative come proiettili di gomma o gas lacrimogeni**⁴⁰.

iii. Violazione procedurale dell'articolo 2: indagini incomplete non trasparenti

I giudici dissenzienti hanno ritenuto inoltre sussistenti elementi per ravvisare una **violazione dell'articolo 2 sul piano procedurale**, poiché le indagini sulla morte di Giuliani sono state **incomplete e poco trasparenti**, senza analisi del frammento di proiettile nella testa della vittima, senza udienza pubblica per la discussione del caso, senza inchiesta disciplinare contro i carabinieri coinvolti⁴¹.

iv. Violazione dell'articolo 13 per assenza di un ricorso effettivo interno

Infine, i giudici dissenzienti hanno ravvisato anche la sussistenza della violazione dell'articolo 13 della CEDU, che disciplina il diritto a un ricorso effettivo, poiché non v'è stata possibilità di partecipare come parte civile a un processo penale e poco praticabile è apparsa un'autonoma azione civile dinanzi alla ritenuta legittimità dell'uso della forza da parte delle autorità.

Per alcuni autori la decisione della Grande Camera in *Giuliani e Gaggio c. Italia* costituisce una battuta d'arresto nell'evoluzione garantista dell'articolo 2 CEDU, perché riduce la portata protettiva del diritto alla vita, legittimando in maniera troppo ampia l'uso della forza letale in contesti di ordine pubblico⁴². In una prospettiva differente, la pronuncia è interpretata non tanto come una regressione, quanto come il tentativo della Corte di mantenere un equilibrio politico-istituzionale, evitando di delegittimare gli Stati membri su un terreno particolarmente sensibile quale la gestione delle sommosse e delle proteste di piazza⁴³. Resta tuttavia centrale la dimensione politica e simbolica del caso: la vicenda Giuliani non si esaurisce nella valutazione giuridica della condotta statale, ma interroga la legittimità stessa dell'uso della forza nei confronti dei manifestanti. La scelta della Corte, pur formalmente attenta ai principi convenzionali, finisce per restringere lo

⁴⁰ Cfr. Longobardo, 2013; Venturini, 2011: la Corte ha sottovalutato il nesso tra cattiva pianificazione e rischio per la vita dei manifestanti.

⁴¹ Cfr. Cahn, 2012; Bartolini, 2011.

⁴² Gattini (2011) e Bartolini (2011).

⁴³ Venturini (2011).

spazio di contestazione democratica, correndo il rischio di normalizzare la violenza statale sotto l'ombrello dell'articolo 2⁴⁴.

2.2.7. Finogenov e altri c. Russia (2011): necessaria garanzia della conformità delle operazioni di polizia agli standard CEDU

Il caso riguarda la gestione da parte delle autorità russe della crisi degli ostaggi al teatro Dubrovka di Mosca, avvenuta tra il 23 e il 26 ottobre 2002, quando un commando armato di ribelli ceceni prese in ostaggio centinaia di persone durante una rappresentazione teatrale. I ricorrenti hanno sostenuto che l'operazione di liberazione condotta dalle autorità, consistente nell'impiego di un gas chimico non identificato diffuso all'interno dell'edificio, aveva comportato un uso eccessivo e sproporzionato della forza, che aveva provocato la morte di oltre 120 ostaggi, tra cui i loro familiari. Alcuni ricorrenti, ostaggi sopravvissuti, hanno denunciato gravi danni alla salute e traumi psicologici conseguenti all'intervento. A loro avviso, le autorità non avevano pianificato e gestito l'operazione in modo da ridurre al minimo i rischi per la vita e l'incolumità degli ostaggi, come richiesto dall'articolo 2 della CEDU.

La Corte ritiene rilevanti le doglianze alla luce dell'articolo 2 della CEDU ed evidenzia innanzitutto che «l'azione non regolamentata e arbitraria da parte degli agenti dello Stato è incompatibile con il rispetto effettivo dei diritti umani. Ciò significa che, oltre a essere autorizzate dal diritto nazionale, le operazioni di polizia devono essere adeguatamente regolate da esso, nell'ambito di un sistema di garanzie sufficienti ed efficaci contro l'arbitrarietà e l'abuso della forza (cfr., *mutatis mutandis*, Hilda Hafsteinsdóttir c. Islanda, n. 40905/98, § 56, 8 giugno 2004; v. anche Comitato per i Diritti Umani, Commento Generale n. 6, Articolo 6, 16^a sessione (1982), § 3)), e persino contro incidenti evitabili» (§207).

Se è vero, sottolinea la Corte, che quando la forza letale è usata dalle autorità nell'ambito di una "operazione di polizia", è difficile separare gli obblighi negativi dello Stato ai sensi della CEDU dai suoi obblighi positivi, la Corte dovrà esaminare se l'operazione di polizia è stata **pianificata e controllata dalle autorità in modo da ridurre al minimo, per quanto possibile, il ricorso alla forza letale e le perdite umane**, e se sono state prese tutte le **precauzioni possibili** nella scelta dei mezzi e dei metodi di un'operazione di sicurezza.

Nonostante l'assenza di molti dettagli fattuali importanti, la Corte EDU sottolinea che il suo ruolo non è quello di stabilire la responsabilità individuale di coloro che hanno partecipato alla pianificazione e al coordinamento dell'operazione di salvataggio degli ostaggi, ma è chiamata a decidere se lo Stato nel suo complesso abbia rispettato i suoi obblighi internazionali ai sensi della CEDU, in particolare l'obbligo di «prendere tutte le precauzioni possibili nella scelta dei mezzi e dei metodi di un'operazione

⁴⁴ Alessandrini (2012).

di sicurezza messa in atto contro un gruppo avversario al fine di evitare e, in ogni caso, ridurre al minimo le perdite accidentali di vite civili» (§265).

La Corte EDU ha affrontato la questione da due prospettive: quella sostanziale, relativa alla compatibilità dell'uso del gas con i criteri di "assoluta necessità" e proporzionalità dell'articolo 2 § 2, e quella procedurale, relativa all'efficacia delle indagini svolte successivamente. Sul piano sostanziale, la Corte ha riconosciuto l'eccezionalità della situazione e l'alto livello di minaccia rappresentato dai sequestratori, ritenendo che l'impiego del gas non fosse in sé arbitrario né sproporzionato, dato lo scopo immediato di salvare centinaia di vite. Tuttavia, è stato evidenziato che le autorità russe non hanno adottato misure adeguate a mitigare i rischi prevedibili: in particolare, non è stato assicurato un piano di evacuazione e soccorso degli ostaggi sufficientemente efficace, né sono state fornite al personale medico informazioni chiare riguardo alla sostanza impiegata.

Sul piano procedurale, la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 2, osservando che le indagini penali sugli eventi erano state condotte in modo lacunoso e non trasparente, senza accertamenti indipendenti sulla natura del gas impiegato e senza un effettivo coinvolgimento dei familiari delle vittime. Inoltre, i ricorrenti hanno incontrato notevoli difficoltà nell'ottenere un rimedio effettivo attraverso i procedimenti civili per il risarcimento dei danni.

La sentenza, quindi, ha riconosciuto la violazione dell'articolo 2 sia sul piano della pianificazione e gestione dell'operazione, sia per la carenza delle indagini successive.

La Corte ha così ribadito che, anche in contesti di terrorismo, gli Stati sono tenuti a garantire che le misure adottate per proteggere la popolazione rispettino i principi di necessità, proporzionalità e trasparenza, e siano accompagnate da un sistema effettivo di *accountability*.

Pur riconoscendo infatti che in tali situazioni **«una certa misura di disordine è inevitabile»** (§266) così come v'è la necessità di mantenere segreti alcuni aspetti delle operazioni di sicurezza, tuttavia, nelle circostanze del caso, l'operazione di salvataggio non era stata **sufficientemente preparata a causa dell'inadeguato scambio di informazioni tra i vari servizi, dell'inizio tardivo dell'evacuazione, del limitato coordinamento sul campo dei vari servizi, della mancanza di cure mediche e attrezzature adeguate sul posto e della logistica inadeguata.**

La Corte ha concluso dunque che la Russia ha violato i suoi obblighi positivi ai sensi dell'articolo 2 della CEDU.

Questa decisione ha suscitato un ampio dibattito in dottrina, in particolare per il modo in cui la Corte EDU ha affrontato la questione dell'uso della forza letale in un'operazione antiterrorismo⁴⁵. Diversi autori hanno sottolineato

⁴⁵ Leach, P. (2012). *The Russian theatre siege case: ECHR jurisprudence on the right to life and the fight against terrorism*. *Human Rights Law Review*, 12(2), pp. 205–229; O'Boyle, M.

l'innovatività della pronuncia per l'ampio margine di apprezzamento riconosciuto alla Russia in un contesto eccezionale come il sequestro di ostaggi nel teatro Dubrovka di Mosca, ma altri hanno criticato l'approccio della Corte, osservando che la qualificazione dell'intervento – l'uso di un gas chimico non identificato – come non arbitrario ha comportato un abbassamento degli standard di tutela dell'articolo 2 CEDU.

In questa prospettiva, Leach (2012) evidenzia come la sentenza rischi di legittimare prassi statali di impiego di mezzi letali "non convenzionali" in nome della sicurezza nazionale, riducendo la portata sostanziale del diritto alla vita. Altri, come O'Boyle (2013), hanno messo in luce la tensione tra la necessità di salvare vite umane e le garanzie procedurali imposte agli Stati: la Corte ha accertato carenze gravi sul piano della pianificazione e della gestione dei soccorsi, ma non ha ritenuto sproporzionato l'impiego del gas. In questo senso, il caso rappresenta un passaggio chiave nella giurisprudenza sulla proporzionalità nell'uso della forza, mostrando come l'articolo 2 possa essere interpretato in modo flessibile in presenza di minacce terroristiche.

Infine, alcuni hanno sottolineato la valenza simbolica della sentenza, che riflette il tentativo della Corte di non porsi frontalmente in contrasto con le strategie antiterrorismo degli Stati membri, pur ribadendo la necessità di indagini effettive e trasparenti sugli eventi⁴⁶.

2.2.8. Ataykaya c. Turchia (2014) e Elvan c. Turchia (2023): necessarie norme chiare e formazione per la tutela della vita

Il caso Ataykaya c. Turchia, 2014 è scaturito dal ricorso alla Corte EDU del padre di un giovane manifestante colpito da un lacrimogeno sparato dalla polizia durante una protesta a Diyarbakır nel 2006. L'ordigno era stato lanciato ad altezza uomo, contrariamente agli standard di utilizzo che impongono di sparare i gas lacrimogeni in modo indiretto e da una distanza di sicurezza.

La Corte ha ritenuto che vi fosse stata una violazione dell'articolo 2 della CEDU sotto il profilo sostanziale (diritto alla vita) e procedurale (indagini).

In particolare, ha riscontrato che nulla indicava che l'uso della forza letale contro il figlio del ricorrente fosse assolutamente necessario e proporzionato o che la polizia avesse preso le dovute precauzioni per garantire che qualsiasi rischio per la vita fosse ridotto al minimo.

(2013). *Article 2 of the European Convention on Human Rights and anti-terror operations: reflections on Finogenov v Russia*. European Human Rights Law Review, 4, pp. 397–410. Cohen-Jonathan, G. (2012). *Les otages de Moscou et la Cour européenne des droits de l'homme*. Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme, 91, pp. 715–732; Vashchuk, A. (2014). *Hostage-taking, counter-terrorism and human rights: lessons from Finogenov v Russia*. Journal of Conflict & Security Law, 19(3), pp. 473–496.

⁴⁶ Cohen-Jonathan, 2012; Vashchuk, 2014.

I giudici di Strasburgo si sono soffermati, inoltre, sul quadro normativo per l'uso di armi non letali⁴⁷, come le granate lacrimogene, ricordando di aver approfondito le norme sull'uso delle stesse già nel caso di Abdullah Yaşa e altri 2013, che riguardava un infortunio causato dal lancio di una granata lacrimogena durante gli stessi incidenti.

Ha constatato che all'epoca dei fatti la legge turca non conteneva alcuna disposizione specifica che regolamentasse l'uso di tali attrezzature durante le manifestazioni e dunque «gli agenti di polizia hanno potuto agire con notevole autonomia e prendere iniziative sconsiderate, come probabilmente non sarebbe accaduto se avessero ricevuto una formazione e istruzioni adeguate». **Secondo la Corte, una tale situazione non è sufficiente a garantire il livello di protezione “per legge” del diritto alla vita richiesto nelle attuali società democratiche in Europa (§57).**

Inoltre, per quanto riguarda l'articolo 46 (forza vincolante ed esecuzione delle sentenze) della CEDU, la Corte ha ribadito le sue conclusioni nelle sentenze Abdullah Yaşa e altri e Izci e ha sottolineato la necessità di rafforzare, senza ulteriori ritardi, le garanzie che circondano l'uso corretto delle granate lacrimogene, in modo da ridurre al minimo i rischi di morte e di lesioni derivanti dal loro uso. Ha sottolineato in particolare che, fino a quando il sistema turco non sarà conforme ai requisiti della CEDU europea, **l'uso inappropriato di armi potenzialmente letali durante le manifestazioni potrà dare luogo a violazioni simili a quella del caso in questione.**

Il caso *Ataykaya* ha segnato un momento importante nel riconoscere l'inadeguatezza strutturale del sistema normativo turco e la responsabilità dello Stato non solo per l'uso diretto della forza, ma anche **per l'assenza di regole efficaci che prevengano abusi**, con un ampliamento della portata degli obblighi positivi ex articolo 2 CEDU, includendo anche la necessità di regolamentare strumenti “intermedi” come i gas lacrimogeni, il cui uso scorretto può avere effetti letali⁴⁸, come accaduto ripetutamente in caso di gestione delle proteste in Turchia, dove la polizia ha ripetutamente impiegato metodi aggressivi senza supervisione effettiva⁴⁹.

La Corte ha inoltre affermato che, per garantire l'effettiva attuazione della sua sentenza, dovevano essere adottate **nuove misure investigative** sotto la supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per identificare e - se del caso - punire i responsabili della morte del figlio del ricorrente.

⁴⁷ United Nations, *Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, 2020.

⁴⁸ Leach, P. (2014). *The European Court of Human Rights and the Right to Life: Police Use of Force and the Duty to Investigate*. Strasbourg Observers, 20 March 2014.

⁴⁹ O'Boyle, M. (2015). *Protests, Policing and the European Convention on Human Rights*. European Human Rights Law Review, 20(3), pp. 245–259.

Nel medesimo quadro giurisprudenziale si inserisce il caso **Elvan, deciso nel 2023**, collocato sullo sfondo del movimento di protesta che ha avuto luogo a Istanbul tra maggio e settembre 2013, noto come “eventi del Parco Gezi”.

Nel corso di una serie di manifestazioni organizzate per protestare contro un progetto di sviluppo urbano che prevedeva la costruzione di un centro commerciale nell’area del Parco Gezi, inizialmente promosse da attivisti ambientalisti e residenti locali contrari alla deforestazione del parco, si sono verificati ripetuti scontri tra manifestanti e forze di polizia. Le proteste, intensificatesi nei mesi di giugno e luglio, si sono progressivamente estese ad altre città della Turchia, degenerando in ulteriori episodi di conflitto. Gli eventi che hanno portato alla morte del figlio dei ricorrenti si sono verificati il 16 giugno 2013. Quel giorno era previsto l'intervento della polizia davanti al supermercato “Petek” a Okmeydanı (Istanbul). Secondo i testimoni, due o tre agenti di polizia avevano in mano i fucili Zet al momento degli eventi in questione; uno di loro di tanto in tanto si metteva la maschera antigas sulla fronte, scoprendo il volto. Tra le 7.15 e le 7.20, quando Berkin Elvan, che secondo le persone a lui vicine era andato a prendere del pane, si trovava all'incrocio tra via di Gaziler e viale Mithatpaşa, uno dei poliziotti ha sparato nella sua direzione. Colpito alla testa dalla capsula della granata, il giovane, di appena quindici anni, è stato immediatamente soccorso dai civili presenti e portato in ospedale. Berkin Elvan è entrato in coma e vi è rimasto per 269 giorni, prima di morire l'11 marzo 2014 a causa di fratture craniche che hanno provocato un'emorragia cerebrale.

La Corte ha esaminato il caso evidenziando violazioni procedurali dell’articolo 2, respingendo la tesi del governo turco secondo cui il contesto generale delle proteste aveva giustificato l'uso della forza letale, e ciò perché le indagini nazionali avevano già stabilito che non vi erano proteste attive nel momento in cui Berkin Elvan è stato colpito.

Le operazioni di polizia devono essere regolamentate da un quadro normativo chiaro per prevenire abusi e garantire il rispetto della vita umana e gli agenti devono ricevere formazione adeguata a valutare se l’uso della forza letale sia assolutamente necessario e proporzionato.

La Corte, inoltre, ha criticato la mancanza di una supervisione efficace da parte delle autorità di Istanbul, in particolare il prefetto e il direttore della sicurezza: un’operazione di polizia che porta alla morte di una persona avrebbe dovuto **essere pianificata e supervisionata con la massima attenzione**, per minimizzare i rischi.

Il caso Elvan, che segna una continuità giurisprudenziale importante con la sentenza Ataykaya, è approfondito anche per la sua specificità simbolica: Berkin Elvan, morto dopo mesi di coma, è diventato infatti un’icona della repressione di Gezi Park e la Corte EDU, nel decidere il ricorso, ha evidenziato la dimensione sistemica della violenza di polizia, imputando allo Stato non solo l’episodio singolo, ma un quadro di impunità strutturale protratta nel tempo.

Proprio sulla gestione pubblica delle proteste di piazza è intervenuta la prima misura d'urgenza adottata ex articolo 39 Rules of the Court, nel **caso Đorović e altri c. Serbia** (n. 8904/25) il 29 aprile 2025, con riferimento all'uso di un'arma sonora durante una manifestazione a Belgrado il 15 marzo 2025.

Durante un sit-in silenzioso in ricordo delle vittime di Novi Sad, improvvisamente furono diffusi suoni e onde sonore ad alta intensità. I manifestanti (circa 4.000 persone, tra cui i 47 ricorrenti) hanno riportato paura intensa, panico, tremori, problemi uditivi, nausea, tachicardia, vomito e in alcuni casi lesioni dovute alla fuga disordinata. I ricorrenti hanno chiesto alla Corte EDU di ordinare alla Serbia di vietare l'uso di armi sonore per il controllo delle folle, di proteggere chi discute pubblicamente del tema, e di aprire un'indagine effettiva.

La Corte ha accolto parzialmente la richiesta, ordinando allo Stato serbo di impedire qualsiasi uso futuro di dispositivi sonori per il controllo delle folle (salvo uso per comunicazione), richiamando il rischio di gravi danni alla salute e l'assenza di base legale interna che ne autorizzi l'impiego.

Si tratta di un provvedimento urgente e temporaneo, che non anticipa il merito ma previene un rischio imminente di danno irreparabile (in questo caso alla vita e all'integrità fisica dei manifestanti), alla luce del fatto che l'uso di simili dispositivi, non previsto dal diritto interno, non può rientrare in un quadro legittimo di mantenimento dell'ordine pubblico. Ciò vuol dire che la Serbia dovrà astenersi dall'uso di tali dispositivi fino a diversa decisione.

2.2.9. Meccanismi di indagine adeguata, indipendente ed effettiva, misure disciplinari e superamento dell'impunità

L'effettività e completezza delle indagini sull'uso della forza con esito letale è stata individuata dalla Corte, sin dalla sentenza **McCann e altri**, quale dimensione procedurale degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 2 della CEDU (McCann e altri, sopra citato, § 161).

Sulla questione la Corte si è continuamente pronunciata, a riprova della diffusa sottovalutazione negli ordinamenti nazionali dei meccanismi di *accountability* quali presidi imprescindibili della democraticità delle forze di polizia e garanzia della capacità pubblica di evitare l'uso illegittimo della forza con esito letale, nonché di rispondervi attraverso meccanismi e rimedi interni⁵⁰.

Nel caso *Güleç c. Turchia* (1998), la Corte ha ribadito che il divieto di uccisioni arbitrarie sancito dall'articolo 2 della CEDU sarebbe privo di efficacia se non fosse accompagnato da **un obbligo di indagine ufficiale e indipendente** nei casi in cui individui vengano uccisi a seguito dell'uso della forza da parte dello Stato. Nel caso specifico, l'indagine condotta dalle

⁵⁰ ONU-OHCHR (2016). *Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death.*, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinnesotaProtocol.pdf>

autorità turche si è rivelata **carente e orientata a confermare la versione ufficiale, senza analizzare in modo imparziale le prove disponibili.**

Non ha superato il vaglio della Corte neppure l'indagine condotta nel caso **Makaratzis c. Grecia (2004)**: l'obbligo di proteggere il diritto alla vita ai sensi dell'articolo 2, considerato in combinazione con il dovere generale dello Stato, ai sensi dell'articolo 1 della CEDU, di garantire a tutti coloro che rientrano nella sua giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella CEDU stessa, richiede implicitamente **l'esistenza di una qualche forma di indagine ufficiale effettiva quando gli individui sono stati uccisi a seguito dell'uso della forza da parte, tra l'altro, di agenti dello Stato.**

Lo Stato deve quindi garantire, affermano i giudici, con tutti i mezzi a sua disposizione, **una risposta adeguata - giudiziaria o di altro tipo - affinché il quadro legislativo e amministrativo istituito per proteggere il diritto alla vita sia adeguatamente attuato e qualsiasi violazione di tale diritto sia repressa e punita** (Giuliani e Gaggio, 2011, § 298).

L'obbligo dello Stato di svolgere un'indagine efficace è stato considerato nella giurisprudenza della Corte come inerente all'articolo 2 esaminando la questione degli obblighi procedurali separatamente dalla questione dell'adempimento dell'obbligo sostanziale (e, se del caso, ha riscontrato una violazione separata dell'articolo 2 per questo motivo), spesso rilevando la violazione di un obbligo procedurale ai sensi dell'articolo 2 in assenza di qualsiasi reclamo per quanto riguarda l'aspetto sostanziale.

Affinché un'indagine su presunte uccisioni illegali da parte di agenti dello Stato sia efficace, si può generalmente considerare **necessario che le persone responsabili e che conducono l'indagine siano indipendenti da quelle implicate negli eventi** (§232).

Ciò significa non solo la mancanza di un legame gerarchico o istituzionale, ma anche **un'indipendenza pratica**, poiché «**la posta in gioco è niente meno che la fiducia del pubblico nel monopolio dello Stato sull'uso della forza**» (§232).

Per essere "effettiva", come questa espressione deve essere intesa nel contesto dell'articolo 2 della CEDU, un'indagine deve innanzitutto essere **adeguata**, cioè in grado di portare all'accertamento dei fatti, di determinare se la forza utilizzata fosse o meno giustificata dalle circostanze e di identificare e - se del caso - punire i responsabili.

Le autorità devono adottare tutte le misure ragionevoli per garantire le prove relative all'incidente, comprese, tra l'altro, le testimonianze oculari, le prove forensi e, se del caso, un'autopsia che fornisca una documentazione completa e accurata delle lesioni e un'analisi obiettiva dei risultati clinici, compresa la causa della morte.

Qualsiasi carenza nell'indagine che comprometta la capacità di stabilire la causa della morte o di individuare la persona responsabile rischierà di produrre una violazione rilevante ai sensi della CEDU.

Lo scopo essenziale dell'indagine è garantire l'effettiva applicazione delle leggi nazionali che tutelano il diritto alla vita e, nei casi in cui sono coinvolti agenti o organismi statali, assicurare la loro responsabilità per le morti avvenute sotto la loro responsabilità.

Poiché spesso, in pratica, le vere circostanze del decesso in questi casi sono in gran parte confinate nella sfera di conoscenza dei funzionari o delle autorità statali, l'avvio di **procedimenti interni appropriati, come un'azione penale, un procedimento disciplinare e un procedimento per l'esercizio dei rimedi a disposizione delle vittime e delle loro famiglie, dipenderà strettamente da un'adeguata indagine ufficiale, che deve essere indipendente e imparziale.**

L'indagine deve essere in grado, in primo luogo, secondo i giudici di Strasburgo, di accertare le circostanze in cui si è verificato l'incidente e, in secondo luogo, di portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili.

Non si tratta di un obbligo di risultato, ma di mezzi: le autorità devono aver adottato le misure ragionevoli a loro disposizione per raccogliere le prove relative all'incidente, comprese, tra l'altro, le testimonianze oculari e le prove forensi. In questo contesto è implicito il requisito della tempestività e della ragionevole celerità. Qualsiasi carenza nell'indagine che ne comprometta la capacità di accertare le circostanze del caso o la persona responsabile è suscettibile di non rispettare lo standard di efficacia richiesto ai sensi dell'articolo 2 CEDU.

Nel caso Nachova e altri c. Bulgaria (2005) la Corte ha vagliato la legalità della condotta degli agenti alla luce delle norme pertinenti confermando «la natura fondamentalmente difettosa di tali norme e il loro disprezzo per il diritto alla vita» (§114), oltre ad omettere «diversi passaggi investigativi indispensabili e ovvi» .

La Corte ribadisce, in questo contesto, che **una risposta pronta ed efficace da parte delle autorità nell'indagare sull'uso della forza letale è essenziale per mantenere la fiducia pubblica nella loro adesione allo Stato di diritto e per evitare qualsiasi apparenza di complicità o tolleranza di atti illeciti** (§118).

Le autorità interne, inoltre, devono aver adottato «tutte le misure ragionevoli a loro disposizione per raccogliere le prove dell'incidente, comprese, tra le altre, le testimonianze oculari e le prove forensi. Le conclusioni dell'indagine devono basarsi su un'analisi approfondita, obiettiva e imparziale di tutti gli elementi rilevanti e devono applicare un criterio paragonabile al principio della "assoluta necessità" richiesto dall'Articolo 2 § 2 della Convenzione» (§113).

Si riconosce dunque una violazione dell'obbligo dello Stato convenuto, ai sensi dell'articolo 2 § 1 della CEDU, di indagare in modo efficace sulla privazione della vita, e ciò è avvenuto sulla base di motivazioni determinate da discriminazione razziale, considerando il trattamento delle vittime, nel

caso di specie Rom, da parte delle forze di polizia, in violazione dell'articolo 14 della CEDU. La Corte evidenzia che «la discriminazione consiste nel trattare in modo differente, senza una giustificazione obiettiva e ragionevole, persone in situazioni analoghe. La violenza razziale rappresenta un grave affronto alla dignità umana e, in considerazione delle sue pericolose conseguenze, richiede una particolare vigilanza da parte delle autorità e una reazione decisa. È per questo motivo che le autorità devono utilizzare tutti i mezzi a loro disposizione per combattere il razzismo e la violenza razzista, rafforzando così la visione democratica di una società in cui la diversità non è percepita come una minaccia, ma come una fonte di arricchimento» (§145).

La Corte ha escluso che atteggiamenti razzisti abbiano avuto un ruolo nella morte delle vittime, ma l'articolo 14 è risultato violato, in combinazione con l'articolo 2, poiché le autorità hanno mancato al loro dovere di adottare tutte le misure possibili per indagare se la discriminazione possa aver avuto un ruolo negli eventi. Ne consegue che vi è stato il riconoscimento di una violazione dell'articolo 14 della CEDU nel suo aspetto procedurale.

2.2.10. Violazione procedurale dell'articolo 2 per indagine inadeguata e non indipendente

Il caso *Ramsahai c. Paesi Bassi* (2007) riguarda l'uccisione di un giovane di origine surinamese da parte della polizia olandese la sera del 19 luglio 1998, durante il festival "Kwakoe" ad Amsterdam:

Dopo aver rubato uno scooter minacciando il proprietario con una pistola, Ramsahai venne intercettato da due agenti di pattuglia. Nel momento dell'arresto, il ragazzo estrasse l'arma dalla cintura e rifiutò di consegnarla nonostante gli ordini ricevuti. Uno degli agenti, valutando imminente il pericolo, sparò un colpo di pistola che lo colpì al collo, uccidendolo sul colpo.

La Corte ha ritenuto che il colpo mortale sparato dall'agente fosse "assolutamente necessario" in quanto lo sparo è avvenuto dopo l'estrazione della pistola da parte di Ramsahai. Al contrario, la Corte ha riscontrato una grave violazione degli obblighi investigativi, poiché le indagini condotte dalle autorità olandesi sono risultate deficitarie alla luce della mancanza di indipendenza degli organi inquirenti (essendo la polizia stessa a svolgere accertamenti sui propri colleghi coinvolti), per l'assenza di un adeguato coinvolgimento della famiglia della vittima e per il ritardo nell'apertura di un'inchiesta realmente autonoma.

La sentenza rappresenta un passaggio importante nell'interpretazione giurisprudenziale dell'articolo 2 CEDU: da un lato, consolida il principio secondo cui l'uso letale della forza può essere ritenuto giustificato se fondato su una minaccia reale e imminente; dall'altro, rafforza gli obblighi procedurali, riaffermando che la mera legittimità sostanziale dell'azione non

esonera lo Stato dall'assicurare indagini trasparenti, tempestive e indipendenti, dal momento che parte delle investigazioni nel caso di specie era stata affidata alle medesime forze di polizia a cui appartenevano gli agenti (§356).

Il caso **Ramsahai c. Paesi Bassi (2007)** si colloca in una linea giurisprudenziale che, pur riconoscendo un ampio margine operativo agli agenti di fronte a una minaccia armata, ha spostato progressivamente l'attenzione sull'effettività degli obblighi investigativi derivanti dall'articolo 2 CEDU. La decisione è stata criticata da parte della dottrina per avere accettato senza sufficiente approfondimento la versione dei fatti offerta dagli agenti, ridimensionando così la portata garantista della nozione di "assoluta necessità"⁵¹. Tuttavia, il nucleo innovativo della pronuncia va rintracciato nel rafforzamento dell'obbligo procedurale di condurre indagini indipendenti, efficaci e trasparenti, che la Corte ha posto al centro del controllo sulla violenza di Stato⁵². Proprio l'attenzione rivolta al versante procedurale ha contribuito ad affermare un embrionale "diritto alla verità" per le vittime⁵³, senza trascurare la dimensione politico-istituzionale della decisione, in cui la Corte ha evitato una condanna sostanziale più netta per non delegittimare l'azione di polizia in un contesto di criminalità armata⁵⁴.

Nel complesso, *Ramsahai* rappresenta una tappa cruciale del processo di "proceduralizzazione" dell'articolo 2 CEDU, che ridisegna il bilanciamento tra esigenze di sicurezza pubblica e tutela effettiva del diritto alla vita.

Se in *Ramsahai* la Corte ha messo in evidenza la necessità di indagini indipendenti e trasparenti in seguito a un intervento di polizia letale, nel caso **Şandru e altri c. Romania**, 2009 la violazione è stata riscontrata proprio per la mancanza completa di un'inchiesta effettiva sugli scontri verificatisi nel 1990 a Târgu Mureş, dove le autorità avevano usato forza letale contro i manifestanti, confermando che l'attenzione della Corte rispetto all'articolo 2 si concentra meno sull'analisi della condotta sostanziale delle forze di polizia e più sulla capacità dello Stato di accertare la verità e di garantire **accountability**, trasformando l'obbligo investigativo in un elemento strutturale della tutela convenzionale del diritto alla vita.

⁵¹ Benoît-Rohmer, F. & Klebes, H. (2005). *Council of Europe Law: Towards a pan-European legal area*. Strasbourg: Council of Europe Publishing; Greer, S. (2010). *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*. Cambridge.

⁵² Leach, P. (2011). *Taking a Case to the European Court of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press; Ovey, C. & White, R. (2010). *The European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.

⁵³ Bartolini, G. (2008). *La Corte europea dei diritti dell'uomo e l'obbligo di indagini effettive: il caso Ramsahai*. *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2(2), pp. 345-365.

⁵⁴ Venturini, G. (2012). *La giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'uso della forza da parte delle autorità statali*. *Rivista di diritto internazionale*, 95(1), pp. 35-62.

Il caso scaturisce dall'utilizzo di mezzi violenti per sedare la rivolta popolare di Timișoara del 1989: vi era stata la prima di una serie di manifestazioni che hanno portato al rovesciamento del regime comunista rumeno. I primi due ricorrenti e il marito della terza ricorrente, che avevano preso parte alle manifestazioni, sono stati gravemente feriti da colpi di arma da fuoco. Il fratello del quarto ricorrente è stato ucciso con un colpo di pistola. Tutti hanno lamentato l'inefficacia delle indagini sui mezzi violenti utilizzati per sedare la rivolta, che aveva provocato numerose vittime, nonché la lunghezza del procedimento penale. In particolare, hanno sostenuto che il procedimento non era stato condotto correttamente poiché, date le posizioni ricoperte dagli imputati nel nuovo regime rumeno post-1989, le autorità erano state reticenti a indagare sul caso.

I casi **Șandru e altri c. Romania (2009)**, **Ataykaya c. Turchia (2014)** ed **Elvan c. Turchia (2023)** segnano tappe importanti nel consolidamento della giurisprudenza della Corte EDU in materia di obblighi procedurali derivanti dall'articolo 2 CEDU. In tutti e tre, la questione centrale non riguarda soltanto l'uso della forza letale da parte degli agenti statali, ma soprattutto l'adeguatezza delle indagini condotte a livello interno.

In *Șandru*, i giudici hanno sottolineato che il rilievo politico e sociale del caso non può giustificare ritardi o omissioni, anzi **richiede maggiore tempestività e trasparenza**. In *Ataykaya*, la Corte ha stigmatizzato la creazione deliberata di una "zona di impunità", che ha reso impossibile identificare i responsabili materiali e i superiori gerarchici, vanificando l'accertamento delle responsabilità. Infine, in *Elvan*, l'attenzione si sposta anche sul piano strutturale, con un richiamo alla necessità che gli ordinamenti interni dispongano di strumenti adeguati a prevenire e sanzionare efficacemente l'uso sproporzionato della forza da parte degli agenti.

La dottrina ha sottolineato come questa evoluzione contribuisca a rafforzare una vera e propria "giurisprudenza dell'obbligo procedurale" (Bartolini, 2015), che assume una valenza autonoma rispetto all'accertamento della violazione sostanziale. Ne deriva una lettura dell'articolo 2 non più limitata al divieto di privare arbitrariamente della vita, ma estesa alla garanzia di *accountability* e trasparenza delle forze di polizia, in un'ottica di tutela democratica contro l'impunità statale.

La Corte ribadisce che l'obbligo di proteggere il diritto alla vita richiede implicitamente **l'esistenza di una qualche forma di indagine ufficiale effettiva quando gli individui sono stati uccisi a seguito dell'uso della forza da parte, tra l'altro, di agenti dello Stato** (cfr. McCann e altri, sopra citato, § 161). Lo Stato deve quindi garantire, affermano i giudici, con tutti i mezzi a sua disposizione, **una risposta adeguata, giudiziaria o di altro tipo, affinché il quadro legislativo e amministrativo istituito per proteggere il diritto alla vita sia adeguatamente attuato e qualsiasi violazione di tale diritto sia repressa e punita** (Giuliani e Gaggio, 2011, § 298).

Affinché un'indagine su presunte uccisioni illegali da parte di agenti dello Stato sia **efficace, si può generalmente considerare necessario che le persone responsabili e che conducono l'indagine siano indipendenti da quelle implicate negli eventi** (§232). Ciò implica la mancanza di un legame gerarchico o istituzionale e dell'**indipendenza pratica**, poiché «la posta in gioco è niente meno che la fiducia del pubblico nel monopolio dello Stato sull'uso della forza» (Armani Da Silva c. Regno Unito, §232, Ramsahai e altri c. Paesi Bassi, § 325).

L'indagine non è stata ritenuta efficace e dunque in violazione dell'articolo 2 della CEDU anche nel caso **Nika c. Albania, 2023**:

Presentano ricorso la moglie e i figli di un uomo che, nel 2011, fu colpito alla testa da un proiettile e ucciso durante una manifestazione svoltasi davanti all'ufficio del Primo Ministro albanese. I ricorrenti lamentano che il comandante in capo della Guardia nazionale, incaricata della protezione dell'ufficio del Primo Ministro, avrebbe ordinato ai propri uomini di aprire il fuoco sui manifestanti, determinando un uso eccessivo della forza. Essi denunciano, inoltre, l'assenza di un'indagine effettiva sull'uccisione, in violazione degli obblighi procedurali derivanti dall'articolo 2 CEDU.

La Corte ha ritenuto, nel complesso, che l'indagine sul caso non fosse stata efficace, in quanto non era riuscita a stabilire la verità o a portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili, in violazione della parte procedurale dell'articolo 2 (diritto alla vita) della CEDU.

La Corte ha inoltre rilevato significative carenze nel quadro normativo allora vigente in materia di uso delle armi da fuoco nel contesto delle operazioni di controllo della folla, nonché gravi deficit nella pianificazione e nel controllo dell'intervento di gestione della protesta. Secondo i giudici di Strasburgo, un divieto giuridico generale delle uccisioni arbitrarie da parte di agenti dello Stato risulterebbe, in concreto, privo di effettività in assenza di una procedura idonea a riesaminare la legittimità del ricorso alla forza letale da parte delle autorità statali. Ha osservato che le autorità non avevano dimostrato che l'uso della forza letale da parte degli agenti della Guardia Nazionale che aveva portato alla morte del parente del ricorrente fosse assolutamente necessario. Anzi, lo stesso governo albanese ha ammesso che l'uso della forza era stato eccessivo. La Corte ha quindi ritenuto che vi fosse stata anche una violazione dell'articolo 2, parte sostanziale, della CEDU. Infine, ai sensi dell'articolo 46 (forza vincolante ed esecuzione) della CEDU, ha ritenuto che le autorità albanesi dovessero continuare a cercare di chiarire le circostanze della morte del parente dei ricorrenti e di identificare e punire i responsabili.

Di recente i diversi parametri di verifica sviluppati dalla Corte EDU sono stati ripercorsi nel caso **Almukhlas e Al-Maliki c. Grecia (2025)**⁵⁵:

⁵⁵ Vedi anche [Alkhatib e altri C. Grecia](#), 16 gennaio 2024.

i ricorrenti, due cittadini iracheni, lamentano la morte del figlio minore avvenuta il 29 agosto 2015 vicino all'isola greca di Symi a causa della condotta illegittima delle autorità greche. Il minore fu colpito da un proiettile esploso da un agente della Guardia costiera durante un'operazione di intercettazione di un'imbarcazione che trasportava migranti. I ricorrenti denunciavano l'inadeguata pianificazione dell'operazione e l'inefficacia delle indagini successive.

La Corte EDU ha ravvisato una duplice violazione dell'articolo 2 CEDU, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale. Sul piano sostanziale, i giudici di Strasburgo hanno censurato la condotta delle autorità greche per non aver predisposto un piano operativo adeguato a garantire la protezione della vita delle persone migranti a bordo dell'imbarcazione, nonostante fosse nota la presenza di soggetti vulnerabili, incluso un minore. La violazione non è stata riconosciuta con riferimento all'uso della forza in sé – lo sparo non è stato considerato deliberatamente volto a uccidere – bensì per **l'assenza di un'adeguata pianificazione e per la gestione complessiva dell'operazione, che ha creato rischi sproporzionati e prevedibili.**

Sul piano procedurale, la Corte ha riscontrato che le indagini, tanto amministrative quanto giudiziarie, sono state carenti, non avendo accertato in maniera effettiva le responsabilità individuali e, soprattutto, quelle sistemiche e di comando.

Il principio che emerge è in linea di continuità con **McCann c. Regno Unito e Nachova c. Bulgaria**: le operazioni di polizia e militari devono essere progettate con la massima attenzione al fine di ridurre al minimo i rischi letali. L'articolo 2 CEDU esige infatti che l'uso della forza letale non sia valutato isolatamente, ma nel quadro della pianificazione complessiva. Ciò implica un obbligo positivo di prevenzione, che assume particolare rilevanza quando sono coinvolte persone vulnerabili, come migranti e minori. Inoltre, anche in assenza di un intento omicida, lo Stato rimane responsabile se l'operazione è stata concepita o condotta in modo da esporre i civili a un pericolo sproporzionato.

Infine, la Corte ribadisce la **centralità dell'obbligo procedurale di indagine effettiva: ogni morte causata da agenti statali deve essere oggetto di un'inchiesta indipendente, rapida e approfondita**, capace di verificare non soltanto le condotte dei singoli operatori, ma anche le eventuali falle strutturali e le responsabilità di comando che hanno concorso al verificarsi dell'evento. In questo senso, la decisione rafforza l'idea che l'articolo 2 CEDU non si limiti a regolare l'uso della forza, ma configuri un **regime integrato di tutela della vita, che richiede tanto misure preventive quanto meccanismi di accountability ex post.**

2.2.11. Indicatori di conformità all'articolo 2

La giurisprudenza della Corte EDU in materia di uso della forza da parte delle autorità ha progressivamente definito un insieme di criteri sostanziali e procedurali che gli Stati sono tenuti a rispettare per garantire l'effettività dell'articolo 2 CEDU. Tali criteri, come risulta dalla disamina fin qui condotta, si articolano intorno a due nuclei fondamentali: da un lato, **la regolazione normativa e operativa delle condotte statali**, volta a prevenire rischi indebiti per la vita; dall'altro, il dovere di **indagare in modo rapido, indipendente e trasparente** ogni episodio in cui l'uso della forza abbia provocato la morte o gravi lesioni. La tabella che segue sintetizza questi standard, traducendoli in indicatori di verifica utili sia per l'analisi giuridica sia come strumento operativo per valutare la conformità delle prassi nazionali agli obblighi convenzionali.

Criterio	Indicatori di verifica
Normativa chiara sull'uso della forza	Esiste un quadro legislativo e regolamentare chiaro che disciplina l'uso della forza e delle armi da fuoco? È conforme agli standard internazionali (es. Principi ONU su forza e armi da fuoco)?
Addestramento degli agenti	Gli agenti hanno ricevuto una formazione adeguata e continua sulla gestione di operazioni di ordine pubblico e sull'uso proporzionato della forza? Sono istruiti all'impiego corretto di mezzi non letali?
Coordinamento operativo e comando centralizzato	L'operazione è stata pianificata in modo da minimizzare i rischi per la vita umana? Esisteva un comando chiaro e centralizzato che evitasse decisioni arbitrarie sul campo?
Disponibilità di mezzi non letali	Gli agenti disponevano di strumenti alternativi (lacrimogeni usati in sicurezza, idranti, scudi, proiettili di gomma) che potessero sostituire le armi da fuoco? Tali strumenti sono stati effettivamente usati prima della forza letale?
Uso della forza in contesti di protesta o disordini	È stato rispettato il principio di assoluta necessità (articolo 2 § 2 CEDU)? L'uso della forza è stato strettamente proporzionato rispetto alla minaccia immediata e letale?
Necessità assoluta dell'uso letale	La forza era giustificata per una delle finalità tassative dell'articolo 2 § 2 (difesa da violenza illegale; arresto regolare/impedire evasione; repressione di sommossa/insurrezione)?

Proporzionalità	La risposta statale era proporzionata rispetto alla minaccia concreta percepita? Esistevano alternative praticabili meno rischiose?
Valutazione delle circostanze concrete	Gli agenti hanno agito sulla base di informazioni attendibili, aggiornate e verificate? È stata fatta un'analisi del rischio <i>ex ante</i> ?
Pianificazione e controllo delle operazioni	Le autorità hanno predisposto una strategia chiara, con procedure e mezzi idonei a ridurre al minimo il rischio di morte accidentale? Sono stati considerati scenari alternativi?
Obblighi positivi dello Stato	Lo Stato ha adottato tutte le misure preventive ragionevoli (norme, equipaggiamento, formazione, strategie operative) per proteggere la vita, inclusa quella di sospetti o manifestanti?
Indagine post-evento	È stata condotta un'indagine indipendente, rapida, approfondita e trasparente, capace di accertare responsabilità individuali e sistemiche?
Standard probatorio e ruolo sussidiario della Corte	I tribunali interni hanno valutato i fatti con rigore? La Corte EDU applica lo standard "oltre ogni ragionevole dubbio", ma può discostarsi dalle conclusioni interne se non convincenti.
Non discriminazione	È stata verificata e indagata l'eventuale matrice discriminatoria (es. vittime appartenenti a minoranze)? Lo Stato ha indagato con imparzialità su possibili profili di discriminazione strutturale?

2.3. Articolo 3 – Divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti

Articolo 3 - Divieto della tortura

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti

L'evoluzione giurisprudenziale in tema di obblighi procedurali non riguarda soltanto l'articolo 2 CEDU, ma si estende anche all'articolo 3, che sancisce il divieto assoluto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti. L'articolo 3 impone agli Stati **l'obbligo negativo di astenersi** dall'infliggere sofferenze fisiche o psicologiche alle persone sotto la loro giurisdizione e, come la Corte ha osservato in molte occasioni, sancisce uno dei valori fondamentali della società democratica. Anche nelle circostanze più difficili, come la lotta al terrorismo organizzato e alla criminalità, **la CEDU**

vieta in modo assoluto la tortura o i trattamenti o le pene inumani o degradanti.

A differenza della maggior parte delle clausole sostanziali della CEDU e dei Protocolli nn. 1 e 4, l'articolo 3 non prevede eccezioni e nessuna deroga è ammessa ai sensi dell'articolo 15, nemmeno in caso di emergenza pubblica che minacci la vita della nazione (cfr. Irlanda c. Regno Unito, 1978, § 163; Soering c. Regno Unito, 1989, §88; Chahal c. Regno Unito, 1996, §79).

Gli Stati non solo devono evitare di infliggere direttamente trattamenti inumani o degradanti, ma hanno anche la responsabilità di **adottare misure preventive** che includono un quadro normativo che protegga le persone dal rischio di subire tali trattamenti nonché **l'obbligo di intervenire attivamente** quando esistono segnali concreti di pericolo per un individuo.

Analogamente a quanto elaborato per l'articolo 2, la Corte ha sviluppato una vera e propria "dimensione procedurale" anche dell'articolo 3: quando emergono sospetti di maltrattamenti da parte delle autorità o di terzi, lo Stato deve condurre un'inchiesta indipendente, approfondita e capace di identificare e sanzionare i responsabili, al fine di prevenire l'impunità. Questo obbligo investigativo si colloca in continuità con la giurisprudenza sull'articolo 2, riflettendo un principio comune: la tutela effettiva dei diritti fondamentali richiede non solo l'astensione dallo Stato, ma anche un'attività positiva di accertamento e repressione di condotte contrarie alla CEDU.

2.3.1. Irlanda c. Regno Unito, 1978: soglia minima e distinzione tortura/trattamenti inumani

Il caso **Irlanda c. Regno Unito** (1978) costituisce il punto di partenza della giurisprudenza della Corte in materia di articolo 3 CEDU, poiché ha fissato la nozione di "soglia minima di gravità" delle condotte per l'applicazione del divieto assoluto di tortura e trattamenti inumani o degradanti.

Il procedimento riguardava le misure di arresto e internamento extragiudiziale attuate in Irlanda del Nord tra il 1971 e il 1975, nell'ambito della repressione della campagna armata dell'IRA. Numerosi detenuti denunciarono maltrattamenti subiti durante la custodia, documentati attraverso prove mediche e testimonianze. In particolare, emersero cinque tecniche di interrogatorio sistematicamente applicate dalle forze di sicurezza: costrizione in posizioni dolorose, incappucciamento, esposizione a rumore continuo, privazione di sonno e privazione di cibo e acqua. La Commissione europea dei diritti umani qualificò tali pratiche come tortura.

Per stabilire se le cinque tecniche di interrogatorio dovessero essere qualificate come tortura, la Corte ritenne necessario precisare la distinzione tra tale nozione e quella di trattamento inumano o degradante. Tale distinzione – affermò Strasburgo – si fonda principalmente sul **grado di intensità delle sofferenze inflitte**. Da un lato, esistono forme di violenza condannabili sul piano morale e, nella maggior parte dei casi, anche sul piano

del diritto interno, ma che non raggiungono la soglia minima di gravità richiesta dall'articolo 3. Dall'altro, la CEDU, distinguendo tra "tortura" e "trattamenti inumani o degradanti", ha inteso riservare alla prima categoria uno **stigma particolare**, destinato a designare i trattamenti intenzionali che causano sofferenze **particolarmente gravi e crudeli**.

La Corte rinviò all'articolo 1 della "Dichiarazione delle Nazioni Unite sulla protezione di tutte le persone sottoposte a tortura o altri trattamenti o pene crudeli, inumani e degradanti", adottata con Risoluzione 3452 (XXX) dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1975, la quale afferma che «la tortura costituisce una forma aggravata e deliberata di trattamento o punizione crudele, inumana o degradante»⁵⁶. Alla luce di tale definizione, la Corte ritenne che l'impiego delle cinque tecniche di interrogatorio nel caso di specie integrasse una pratica di **trattamento inumano e degradante**, in violazione dell'articolo 3 CEDU (§ 168), ma non potesse essere qualificato come tortura (§ 167).

Successivamente, la giurisprudenza della Corte ha precisato che la Convenzione è uno «strumento vivo da interpretare alla luce delle condizioni di vita attuali». In questa prospettiva evolutiva, condotte in passato qualificate come «trattamenti inumani e degradanti» avrebbero potuto essere successivamente considerate come tortura, poiché il livello di protezione dei diritti umani tende progressivamente ad alzarsi. Ciò comporta, in modo parallelo e ineluttabile, una maggiore fermezza nel giudicare le violazioni dei valori fondamentali delle società democratiche (*Selmouni c. Francia*, 1999, § 101). Seguendo tale progressione interpretativa, la soglia minima di gravità per applicare l'articolo 3 si intende in evoluzione e **deve essere interpretata alla luce delle condizioni sociali in cui si sono consumati i fatti (Tyrer c. Regno Unito, 1978⁵⁷) e condotte prima qualificate come trattamenti inumani e degradanti, sono stati poi riconosciuti quali atti di tortura.**

La distinzione tracciata dalla Corte tra tortura e trattamenti inumani o degradanti è stata oggetto di ampia riflessione dottrinale. Parte della letteratura ha sottolineato come la Corte abbia inizialmente adottato un approccio restrittivo, volto a riservare la qualifica di tortura a condotte di estrema gravità, quasi a voler preservare un «nucleo duro» di violazioni (Greer, 1995). Altri autori hanno parlato di una "scala mobile" (*sliding scale*) di intensità, in cui la soglia minima di gravità è determinata non solo dall'intensità del dolore inflitto ma anche dal contesto politico, storico e sociale (Burgorgue-Larsen, 2011). L'evoluzione segnata da *Selmouni c.*

⁵⁶ [https://docs.un.org/en/A/RES/3452%20\(XXX\)](https://docs.un.org/en/A/RES/3452%20(XXX)).

⁵⁷ Un adolescente fu sottoposto a punizione corporale (*birching*), ovvero colpi con una frusta, come parte di una sanzione giudiziaria. La Corte riconobbe che, pur non raggiungendo la soglia della tortura, il trattamento aveva leso la dignità del minore e violava l'Articolo 3 come trattamento degradante.

Francia riflette proprio questa dinamica: la Corte ha riconosciuto che la crescente sensibilità della comunità internazionale verso il divieto di tortura richiede un innalzamento costante della soglia di protezione e, quindi, una maggiore propensione a qualificare come tortura condotte che in passato erano ricondotte alla categoria dei trattamenti inumani o degradanti (Besson, 2014). Tale interpretazione “vivente” della Convenzione rafforza il carattere assoluto del divieto sancito dall’articolo 3, legandolo strettamente ai valori fondativi di una società democratica.

La dottrina in Italia ha osservato come la prudenza iniziale della Corte nel qualificare le condotte come tortura rispecchiasse un approccio legato al contesto politico e alle difficoltà di bilanciare la tutela dei diritti con le esigenze di sicurezza. Zagrebelsky ha sottolineato che la distinzione tra tortura e trattamenti inumani o degradanti non è meramente terminologica, ma comporta effetti simbolici e giuridici rilevanti: l’attribuzione della qualifica di tortura contribuisce a stigmatizzare in modo più netto l’azione statale e ad esigere un livello più elevato di responsabilità internazionale (Zagrebelsky, 2005). Sicilianos, dal canto suo, ha evidenziato che la giurisprudenza evolutiva della Corte – da *Irlanda c. Regno Unito* a *Selmouni c. Francia* – testimonia la natura dinamica della Convenzione come “strumento vivo”, imponendo agli Stati non solo di astenersi da tali pratiche ma anche di rafforzare nel tempo il proprio apparato normativo e preventivo. Questa prospettiva è stata accolta favorevolmente anche dalla dottrina comparata, che ha riconosciuto nella giurisprudenza di Strasburgo una progressiva “universalizzazione” del concetto di tortura, capace di incidere sulle legislazioni interne e di rafforzare la dimensione assoluta del divieto⁵⁸.

2.3.2. Aksoy c Turchia, 1996: configurazione della “tortura” da parte della Corte

Per la prima volta la tortura fu ravvisata dalla Corte nel caso Aksoy c Turchia, 1996:

Il ricorrente denunciava di essere stato denudato, legato con le mani dietro la schiena e appeso per le braccia in una forma di tortura nota come “impiccagione palestinese”. Durante questa pratica venne sottoposto a scariche elettriche ai genitali e getti d’acqua, restando bendato per circa trentacinque minuti. Nei giorni successivi sarebbe stato ripetutamente picchiato, con torture che si protrassero per quattro giorni, causando la perdita dei movimenti di braccia e mani. Alla dimissione dall’ospedale gli venne diagnosticata una paralisi radiale bilaterale, prova medica decisiva della gravità delle sofferenze subite.

⁵⁸ Bartole, S. (2012). *La tutela dei diritti umani nell’ordinamento europeo*. Bologna: Il Mulino; Zagrebelsky, V. (2005). *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo e la Corte di Strasburgo*. Bologna: Il Mulino; Sicilianos, L.-A. (2010). *L’interprétation évolutive de la Convention européenne des droits de l’homme*. Bruxelles: Bruylant.

La Corte, basandosi sull'accertamento di fatto della Commissione, sottolinea che quando un individuo viene preso in custodia dalla polizia in buone condizioni di salute, ma viene trovato ferito al momento del rilascio, spetta allo Stato fornire una spiegazione plausibile sulla causa del danno, in mancanza della quale si pone una questione evidente ai sensi dell'articolo 3 della Forze di polizia (articolo 3) (cfr. Tomasi c. Francia, 1992, §§108-111; Ribitsch c. Austria, 1995, §34).

Al fine di determinare se una particolare forma di maltrattamento debba essere qualificata come tortura, la Corte deve tenere conto della distinzione tracciata nell'articolo 3 tra questa nozione e quella di trattamento inumano o degradante, distinzione inserita nella Forze di polizia, sottolineano i giudici di Strasburgo, per consentire che lo stigma speciale di "tortura" si applichi solo a trattamenti deliberatamente inumani che causano sofferenze molto gravi e crudeli (Irlanda c. Regno Unito, §167).

La Corte rinvia all'accertamento della Commissione che ha riscontrato, tra l'altro, che il ricorrente è stato sottoposto alla cosiddetta "impiccagione palestinese": egli è stato spogliato nudo, con le braccia legate insieme dietro la schiena, e sospeso per le braccia, un trattamento necessariamente inflitto deliberatamente, poiché «sarebbe stato necessario un certo grado di preparazione e di sforzo per eseguirlo. Sembrerebbe essere stato perpetrato inoltre con l'obiettivo di ottenere ammissioni o informazioni dal ricorrente» (§64). Insieme al forte dolore che deve aver causato all'epoca, le prove mediche dimostrano che ha portato a una paralisi di entrambe le braccia che è durata per qualche tempo (si veda il paragrafo 23 sopra).

La Corte ritiene che questo trattamento sia stato di natura così grave e crudele da poter essere descritto solo come tortura in violazione dell'articolo 3 della Forze di polizia e riafferma il carattere assoluto del divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti: la Corte ribadisce che nessuna circostanza eccezionale – nemmeno la lotta al terrorismo – può giustificare violazioni dell'articolo 3, in linea con la propria consolidata giurisprudenza (cfr. *Soering c. Regno Unito*, 1989, §88; *Chahal c. Regno Unito*, 1996, §79).

Nel tempo la Corte ha qualificato nei termini di *tortura* specifiche forme di violenza commesse da agenti statali, caratterizzate da intenzionalità, gravità della sofferenza inflitta e finalità coercitive o punitive:

- la privazione del sonno, pestaggi e altre torture per ottenere confessioni (Bati e altri c. Turchia (2004);
- la violenza sessuale, torture fisiche e psicologiche durante la detenzione (Aydin c. Turchia, 1997), durante un interrogatorio (Maslova e Nalbandov c. Russia, 2008), durante la sorveglianza di un migrante irregolare (Zontul c. Grecia, 2012);
- l'alimentazione forzata senza necessità medica ai danni di un detenuto in sciopero della fame, costretto con manette, un divaricatore orale e un tubo

inserito nell'esofago, causando gravi sofferenze (Nevmerzheritsky c. Ucraina, 2005);

- ammanettamento, incappucciamento e denudamento di una persona privata della libertà personale costretta ad assumere forzatamente una supposta, nell'ambito di un'operazione di *extraordinary rendition* (El-Masri c. Macedonia del Nord (2012);

- pestaggi letali della polizia (Satybalova e altri c. Russia, 2020);
- violenze fisiche letali ai danni di un manifestante durante le proteste di Maidan (Lutsenko e Verbytskyy c. Ucraina, 2021).

A partire da **Selmouni c. Francia (1999, §101)**, la Corte ha poi adottato un'interpretazione evolutiva, riconoscendo che atti che in passato erano stati qualificati come "trattamenti inumani e degradanti" possono in futuro essere considerati "tortura", poiché il livello di protezione dei diritti fondamentali nelle società democratiche è in continua crescita ed evoluzione.

Il caso Aksoy assume rilievo anche per il profilo **procedurale** dell'articolo 3: la Corte ha condannato la Turchia non solo per l'uso della tortura, **ma anche per la mancata conduzione di un'indagine effettiva e per le gravi minacce culminate nell'uccisione del ricorrente durante il procedimento di Strasburgo.**

Questo aspetto evidenzia come l'articolo 3 non si esaurisca in un divieto negativo, ma imponga agli Stati, così come l'articolo 2 CEDU, un obbligo positivo di prevenire, investigare e punire i responsabili di trattamenti vietati.

Dall'esame della giurisprudenza relativa all'articolo 3 della Forze di polizia emerge che, in linea generale, l'onere della prova circa i fatti che potrebbero integrare una violazione grave sul ricorrente che lamenta la violazione. Tuttavia, nei casi di sospetto uso illegittimo della forza da parte di agenti statali nei confronti di persone sottoposte a custodia o comunque al controllo delle autorità, la Corte ha affermato il principio dell'**inversione dell'onere della prova**. In tali circostanze, infatti, spetta allo Stato fornire una spiegazione plausibile e convincente delle lesioni riportate dalla persona detenuta o controllata, dimostrando che esse non siano riconducibili a trattamenti contrari all'articolo 3.

Questo orientamento si è consolidato a partire dal caso **Ribitsch c. Austria (1995, §34)**, nel quale la Corte EDU ha chiarito che quando un individuo entra in custodia in buone condizioni di salute e ne esce con lesioni, incombe sullo Stato l'onere di giustificare le cause. Il principio è stato ribadito in **Selmouni c. Francia (1999, §87)**, in cui la Corte ha sottolineato che l'incapacità dello Stato di fornire una spiegazione soddisfacente delle lesioni costituisce di per sé un forte indizio di maltrattamento. Analogamente, in **Tomasi c. Francia (1992)** la Corte aveva già posto l'accento sulla necessità di un controllo stringente dell'uso della forza in custodia.

Questa presunzione probatoria è funzionale a garantire un accertamento effettivo delle violazioni dell'articolo 3 CEDU, poiché, in assenza di tale

criterio, nei casi di maltrattamenti in custodia sarebbe pressoché impossibile per la vittima provare direttamente le responsabilità degli agenti, con il rischio di rendere il divieto sancito dall'articolo 3 privo di effettività.

2.3.3. L'evoluzione interpretativa della categoria di trattamento inumano e degradante

Anche la categoria di trattamento inumano e degradante si è ampliata a partire dal caso **Tomasi c. Francia (1992)** nel quale la Corte ha chiarito che l'uso sproporzionato della forza da parte delle autorità può costituire *trattamento inumano e degradante*, riconoscendo la violazione dell'articolo 3 poiché la vittima aveva subito ripetuti colpi durante la custodia cautelare, ritenendo che la sofferenza inflitta dalla polizia non era giustificata e aveva superato la soglia minima richiesta.

Anche la scomparsa forzata di un familiare e l'assenza di informazioni sul suo destino possono costituire un trattamento inumano e degradante per i familiari sopravvissuti, riconosciuti dalla Corte direttamente destinatari del trattamento inumano e degradante a causa dell'incertezza e del dolore provato (**Kurt c. Turchia, 1998**).

Nel caso **Yankov c. Bulgaria (2003)** la Corte stabilì che il trattamento consistente in isolamento per un lungo periodo, con condizioni igieniche inadeguate e senza accesso all'aria aperta, era inumano e degradante, sottolineando l'importanza che le condizioni di detenzione rispettino la dignità umana, lesa altresì, nel caso in questione, dall'uso sproporzionato della forza e dalla privazione di cure mediche. Ciò è stato di nuovo stabilito nel caso **Chember c. Russia (2008)**, nel quale il ricorrente, soldato malato di asma, fu costretto a esercizi fisici estremi nonostante la sua condizione di salute, fino a perdere conoscenza. La Corte ravvisò nella condotta una negligenza intenzionale delle autorità militari.

Ulteriori sviluppi giurisprudenziali hanno incluso:

- la mancata protezione di detenuti vulnerabili da violenze di altri prigionieri, che la Corte ha ritenuto costituire trattamento inumano e degradante, perché viola il dovere positivo dello Stato di garantire l'integrità delle persone private della libertà (M.C. c. Bulgaria, 2003; *Premininy c. Russia*, 2010);
- il riconoscimento del sovraffollamento carcerario sistemico come violazione dell'articolo 3 per il degrado intrinseco che produce (*Torreggiani e altri c. Italia*, 2013);
- la qualificazione dell'assenza di cure mediche adeguate in carcere o in centri di detenzione per migranti come trattamento inumano e degradante, anche in situazioni connotate non da intenzionalità punitiva ma da grave negligenza statale (*Kudła c. Polonia*, 2000; *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, 2011).

Nel tempo, dunque, la Corte ha progressivamente ampliato l'ambito dell'articolo 3, includendo non solo condotte violente e intenzionali, ma

anche situazioni di abbandono, trascuratezza e condizioni strutturali degradanti, valorizzando la dignità umana come parametro interpretativo centrale.

2.3.4. Uso sproporzionato della forza da parte della polizia nel corso delle manifestazioni e delle proteste

Laddove il ricorso alla forza non sia strettamente necessario e leda la dignità umana, si ravvisa una violazione dell'articolo 3. L'uso eccessivo della forza nelle proteste può configurare trattamenti inumani o degradanti, specialmente quando viene impiegato contro manifestanti pacifici o quando non viene rispettata la proporzionalità dell'azione degli agenti pubblici rispetto alla minaccia alla sicurezza pubblica da affrontare.

La Corte ha esaminato numerosi ricorsi che lamentano la violazione dell'articolo 3 da parte delle autorità pubbliche nel corso della gestione delle proteste pubbliche.

Un esempio significativo è **Oya Ataman c. Turchia** (2006), introdotto dall'Associazione per i diritti umani di Istanbul.

La ricorrente aveva organizzato una manifestazione pacifica in piazza Sultanahmet a Istanbul contro i progetti di carceri di "tipo F", con circa 40-50 partecipanti. La polizia, ritenendo l'assembramento illegale per mancanza di preavviso, ha ordinato ai manifestanti di disperdersi. Nonostante l'assenza di minacce concrete all'ordine pubblico, le forze di polizia hanno disperso il gruppo usando spray al peperoncino, provocando difficoltà respiratorie e bruciori agli occhi. La ricorrente e altri manifestanti sono stati arrestati e trattenuti in stazione di polizia.

La Corte ha ribadito che i maltrattamenti da parte delle autorità devono raggiungere un livello minimo di gravità per rientrare nell'ambito dell'articolo 3 CEDU, specificando che un trattamento è **considerato "inumano" se, tra l'altro, è stato premeditato, è stato applicato per ore e ore e ha causato lesioni fisiche effettive o intense sofferenze fisiche o mentali.**

Inoltre, nel valutare se un trattamento possa qualificarsi come "degradante" ai sensi dell'articolo 3 CEDU, la Corte tiene conto sia dello scopo perseguito, in particolare se volto a umiliare e svilire la persona interessata, sia degli effetti concretamente prodotti, verificando se il trattamento abbia inciso sulla sua personalità in modo incompatibile con i requisiti di tutela sanciti dalla disposizione (§ 23).

La Corte ha esaminato quindi la questione dell'uso dello "spray al peperoncino", osservando che questo gas, utilizzato in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa per tenere sotto controllo le manifestazioni o per disperderle nel caso in cui sfuggano di mano, non rientra tra i gas tossici elencati nell'allegato della Convenzione sulle armi chimiche, pur non sottovalutando il fatto che l'uso di questo gas può produrre effetti collaterali quali problemi respiratori, nausea, vomito, irritazione delle vie respiratorie,

irritazione dei dotti lacrimali e degli occhi, spasmi, dolori toracici, dermatiti o allergie, conseguenze che tuttavia la parte ricorrente non ha provato.

La Corte EDU ha ritenuto che l'intervento di forza della polizia nel caso *Oya Ataman c. Turchia* (2006), fosse stato sproporzionato e non necessario per prevenire disordini ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 11 della Forze di polizia (§44).

Sul piano della violazione dell'articolo 3, la Corte ha riconosciuto che l'esposizione forzata a spray urticanti che causano dolore, irritazione agli occhi e difficoltà respiratorie può integrare trattamento inumano o degradante, specialmente se inflitta a manifestanti pacifici e non violenti.

La Corte ha osservato che i partecipanti alla manifestazione erano in numero esiguo (40–50 persone), pacifici e non costituivano alcuna minaccia per l'ordine pubblico. L'uso immediato e massiccio di gas lacrimogeni da parte della polizia, senza che fossero state prima adottate misure meno coercitive, ha costituito un ricorso alla forza sproporzionato. Essa ha sottolineato che, anche qualora una manifestazione non sia stata notificata in anticipo, ciò non giustifica automaticamente l'intervento repressivo: le autorità devono mostrare un certo grado di tolleranza verso i raduni pacifici (cfr. anche *Bukta e altri c. Ungheria*, 2007).

Oltre a certificare la violazione sostanziale, la Corte ha ribadito che l'assenza di un'indagine effettiva e indipendente sull'operato della polizia può determinare una violazione procedurale dell'articolo 3.

L'orientamento giurisprudenziale inaugurato con il caso **Oya Ataman c. Turchia** è stato ripreso e rafforzato dalla Corte nel caso **Balçık e altri c. Turchia** (2007), anch'esso relativo a un intervento di polizia contro manifestanti pacifici:

Un gruppo di manifestanti, tra cui i ricorrenti, si era riunito in via İstiklal a Istanbul per leggere una dichiarazione stampa e protestare contro le carceri di tipo F, senza aver presentato il preavviso richiesto. La polizia, dopo aver intimato lo scioglimento del raduno, ha disperso i manifestanti con manganelli e gas lacrimogeni, procedendo all'arresto di 39 persone. Alcuni ricorrenti hanno riportato lesioni documentate da referti medici, tra cui lividi, gonfiori e una lacerazione cranica.

La Corte ha distinto tra i ricorrenti senza prove di maltrattamenti e le due ricorrenti (Semiha Kirkoç e Sema Gül) che presentavano referti medici attestanti lesioni da uso eccessivo della forza. Pur riconoscendo che la manifestazione non era stata preannunciata, la Corte ha rilevato che la polizia disponeva di rapporti di *intelligence* e aveva avuto tempo per predisporre misure preventive, impiegando numerosi agenti: anche qualora una manifestazione non sia stata previamente comunicata alle autorità, ciò non legittima automaticamente lo scioglimento forzato del raduno, né, a maggior ragione, il ricorso a mezzi coercitivi violenti. Al contrario, le autorità sono tenute a tollerare pacifici assembramenti di breve durata e a ricorrere

alla forza solo come misura estrema, proporzionata e necessaria per fronteggiare un pericolo concreto per l'ordine pubblico. La mancanza di tale pericolo e l'uso ingiustificato della violenza fisica hanno indotto la Corte a ravvisare una violazione dell'articolo 3 CEDU, qualificando l'intervento di polizia come trattamento inumano e degradante. In questo senso, Balçık rafforza il principio già affermato in Ataman: l'impiego della forza contro manifestazioni pacifiche, prive di minacce effettive, oltre a ledere la libertà di riunione (articolo 11), supera la soglia minima dell'articolo 3, poiché infligge sofferenze e umiliazioni incompatibili con il rispetto della dignità umana.

Nel caso **Ali Güneş c. Turchia (2012)** la Corte europea dei diritti umani ha affrontato con particolare rigore l'uso del gas lacrimogeno da parte delle forze di polizia, ponendo in evidenza i limiti invalicabili che l'articolo 3 della Forze di polizia impone alle autorità statali. L'episodio si collocava nel contesto delle manifestazioni contro il vertice NATO del 2004 a Istanbul: il ricorrente, insegnante di scuola superiore, era stato trattenuto da due agenti mentre un terzo gli spruzzava gas lacrimogeno in pieno volto, a distanza ravvicinata. La circostanza, ampiamente documentata dalla stampa e da fotografie, ha reso palese che l'uso del gas non rispondeva ad alcuna necessità operativa, trattandosi di un individuo già sotto il controllo della polizia.

La Corte ha ribadito che gas lacrimogeni e spray urticanti, pur non essendo classificati come armi chimiche dalla Convenzione del 1993, hanno effetti potenzialmente gravi sulla salute e possono provocare sofferenze fisiche e psicologiche incompatibili con il divieto di trattamenti inumani e degradanti. Essa ha inoltre valorizzato le raccomandazioni del **Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT)**, secondo cui l'uso di tali strumenti deve essere rigidamente regolato, in particolare per evitarne l'impiego in spazi chiusi o su persone già private della libertà di movimento. L'assenza di una giustificazione da parte del Governo e la scelta deliberata di colpire un manifestante già immobilizzato hanno portato la Corte a concludere per la violazione dell'articolo 3 CEDU.

Un ulteriore profilo centrale riguarda l'inefficacia dell'indagine interna: il procuratore aveva archiviato la denuncia in sole 48 ore, senza compiere atti concreti, e il ricorrente era stato informato tardivamente della decisione. Anche sotto questo aspetto la Corte ha ravvisato una violazione procedurale dell'articolo 3, sottolineando come il dovere di condurre indagini serie, tempestive e approfondite costituisca parte integrante della protezione convenzionale.

Medesimi principi sono stati riaffermati nel caso **Abdullah Yaşa e altri c. Turchia (2013)**, in cui la Corte ha censurato l'uso improprio di granate lacrimogene sparate ad altezza d'uomo. In quell'occasione il ricorrente era stato colpito in pieno volto, riportando gravi lesioni. Pur riconoscendo che la

manifestazione non fosse pacifica, la Corte ha distinto tra l'impiego in sé di mezzi di dispersione e la modalità di utilizzo, sottolineando che la mancanza di regole interne e di adeguata formazione degli agenti aveva lasciato spazio a condotte arbitrarie e potenzialmente letali.

Questa giurisprudenza consolida un principio essenziale: **anche nelle situazioni di tensione sociale o di disordini pubblici, le forze di polizia restano vincolate al rispetto del divieto assoluto di trattamenti inumani e degradanti.** L'uso di strumenti chimici irritanti non può mai essere arbitrario né sproporzionato e l'assenza di regolamentazione adeguata a livello nazionale amplifica il rischio di abusi, imponendo agli Stati l'obbligo di adottare norme chiare, procedure trasparenti e un controllo effettivo sugli agenti.

Il filo conduttore che emerge è duplice: da un lato, il divieto assoluto di trattamenti inumani e degradanti, che impone di vietare qualsiasi uso punitivo o ritorsivo dei gas; dall'altro, l'obbligo positivo per gli Stati di predisporre regole chiare, formazione adeguata e controlli effettivi, così da prevenire abusi e garantire che anche la gestione dell'ordine pubblico avvenga entro i confini dello Stato di diritto.

2.4. I casi contro l'Italia

L'Italia è stata condannata tre volte per la gestione repressiva delle manifestazioni e sul deficit strutturale nel garantire il rispetto dell'articolo 3 CEDU.

Nel 2015 è stata pubblicata la sentenza **Cestaro**, nel quale la Corte ha affrontato il caso dell'irruzione alla scuola Diaz durante il G8 di Genova, riconoscendo che i maltrattamenti subiti dal ricorrente integravano la **tortura**. La sentenza Cestaro ha avuto un rilievo paradigmatico: per la prima volta l'Italia è stata formalmente condannata per tortura ai sensi della CEDU, con un richiamo diretto all'assenza di un quadro normativo interno idoneo a perseguire efficacemente tali condotte. L'elemento qualificante, sottolineato al §190, è stato **l'intento punitivo degli agenti**, che avevano agito non in un contesto di necessità operativa ma **per infliggere sofferenze gratuite e umiliazioni**. In questo senso, la Corte ha riconosciuto il superamento della soglia più alta della violazione dell'articolo 3, legando la qualificazione giuridica non solo alla gravità delle lesioni inflitte, ma al carattere intenzionale e punitivo delle condotte.

La sentenza Cestaro è stata seguita dal caso **Bartesaghi Gallo e altri (2017)** relativo ai fatti accaduti, nel medesimo contesto (il G8 di Genova), nella caserma di Bolzaneto, luogo di detenzione temporanea dove centinaia di manifestanti furono sottoposti a minacce, insulti, percosse, posture forzate, privazioni e vessazioni di carattere fisico e psicologico. In questo caso la Corte ha distinto tali condotte dalla "tortura" in senso stretto, qualificando le condotte subite dai ricorrenti come trattamenti inumani e degradanti.

Anche qui **emergeva un elemento intenzionale di umiliazione, ma l'assenza di violenze fisiche estreme e la natura più sistematica e "ambientale" delle vessazioni hanno condotto a una diversa qualificazione giuridica.** Resta però centrale, come già in *Cestaro*, il tema dell'**impunità**: la Corte ha sottolineato l'effetto paralizzante di prescrizione, pene sospese e mancate sanzioni disciplinari, che hanno impedito di garantire l'effettività del divieto dell'articolo 3 CEDU.

Infine, nel 2025 è stato deciso il caso **Cioffi c. Italia**, concernente le violenze a Napoli risalenti a marzo 2001, con riferimento al quale la Corte ha ribadito i principi già affermati in *Cestaro* e *Bartesaghi Gallo*, ma spostando l'attenzione su un aspetto decisivo: **l'effettività delle indagini.** Pur accertando maltrattamenti gravi (percosse, posture umilianti, privazioni di contatti e rastrellamenti indiscriminati), la Corte ha insistito sul fatto che l'inefficacia del sistema penale italiano – tra prescrizioni, indulti e pene simboliche – svuota l'articolo 3 della sua funzione preventiva e deterrente. Di qui la conferma di una **violazione doppia**, sostanziale e procedurale: i trattamenti subiti dai ricorrenti e l'incapacità dello Stato di indagare e punire. La sentenza *Cioffi*, a distanza di otto anni dall'ultimo caso e ventiquattro anni dai fatti, mostra comunque una linea di continuità con la giurisprudenza della Corte EDU sull'articolo 3, con un nucleo innovativo che riguarda **la sproporzione tra la gravità delle condotte accertate e la risposta sanzionatoria (con pene non eseguite o estinte) dell'autorità statale.**

Tale sproporzione svuota l'articolo 3 della sua forza deterrente, spostando l'attenzione dalla gravità delle condotte violente perpetrate sull'inefficacia delle indagini e sull'inadeguatezza delle pene, che devono essere tempestive, proporzionate e realmente eseguite, pena la perdita del loro significato preventivo.

Se considerati insieme, i tre casi rivelano un filo rosso: l'Italia non ha saputo predisporre strumenti normativi e pratici idonei a prevenire e punire le violenze commesse dalle forze di polizia.

La Corte ha ricostruito un corpus coerente di principi: (i) il divieto dell'articolo 3 è assoluto e non ammette deroghe né giustificazioni operative; (ii) le indagini devono essere effettive, tempestive e orientate a garantire responsabilità concrete; (iii) lo Stato ha un obbligo positivo di dotarsi di norme penali adeguate e di pratiche disciplinari effettive. La giurisprudenza, dunque, evolve da *Cestaro* (soglia della tortura, contesto di violenza punitiva estrema), a *Bartesaghi Gallo* (umiliazioni sistematiche, trattamenti degradanti), fino a *Cioffi* (focalizzazione sull'esecuzione delle pene e sull'effetto deterrente)⁵⁹.

⁵⁹ Medesimi principi sono stati ribaditi in *Lopez Martinez c. Spagna* (2021), *Shmorgunov e altri c. Ucraina* (2021), *Mikeladze e altri c. Georgia* (2021), sentenza nella quale le violazioni dell'articolo 3 sono state correlate alla violazione dell'articolo 14 (divieto di discriminazione),

La dottrina ha letto questa traiettoria come la conferma di una “struttura di impunità” endemica del sistema italiano. La Corte non si è limitata a sanzionare singoli episodi, ma ha evidenziato l’inadeguatezza sistemica del sistema di *accountability* interno alla luce non solo dell’assenza (fino al 2017) di un reato autonomo di tortura, ma anche della persistenza di una generale tolleranza, anche giuridica, verso gli abusi delle forze di polizia, contro la quale è insufficiente il ricorso a soluzioni simboliche che non intaccano la radice strutturale del problema⁶⁰.

Con la sentenza **Magherini e altri c. Italia (15 gennaio 2026)**, la Corte EDU ha affrontato in modo paradigmatico il tema dell’uso della forza da parte delle forze di polizia e dei correlati obblighi di *accountability* dello Stato. La Corte in particolare ha accertato la violazione dell’articolo 2 CEDU sia sotto il profilo sostanziale sia procedurale, ritenendo che la morte di Riccardo Magherini, avvenuta durante un intervento di polizia, fosse riconducibile anche al mantenimento prolungato in posizione prona dopo l’immobilizzazione e l’uso delle manette, senza che fosse dimostrata l’assoluta necessità di tale protratta condizione di immobilizzazione. Pur riconoscendo la legittimità iniziale dell’intervento, la Corte ha sottolineato come l’assenza, all’epoca dei fatti, di linee guida chiare e operative sui rischi della posizione prona, unitamente alla carenza di una formazione adeguata degli agenti sulle tecniche di immobilizzazione potenzialmente letali, integri

poiché il trattamento ricevuto dai ricorrenti includeva l’uso di un linguaggio discriminatorio da parte della polizia.

⁶⁰ Casale, P.P. (2017). ‘A proposito dell’introduzione del nuovo delitto di tortura ex art. 613-bis c.p. Il (discutibile) recepimento interno del formante giurisprudenziale europeo e degli accordi internazionali’, *Archivio penale*, 2, pp. 620 ss.; De Salvatore, G. (2017). ‘L’incidenza degli “atti atipici di tortura” sul ragionamento del giudice penale: riflessioni a margine di una pronuncia della Corte d’Assise di Lecce’, *Cassazione penale*, pp. 4550 ss. Marchi, I. (2017). ‘Il delitto di tortura: prime riflessioni a margine del nuovo art. 613-bis c.p.’, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 7-8, pp. 155 ss. Negri, S. (2016). “Violazioni strutturali” e ritardo nell’esecuzione delle sentenze CEDU: il caso *Cestaro c. Italia* e la travagliata introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano’, *Diritto penale e processo*, pp. 1657 ss. Padovani, T. (2015). *Giustizia criminale*, vol. III, *Tortura*. Pisa: Pisa University Press. Padovani, T. (2017). ‘Sul reato di tortura si misura la nostra credibilità’, *La Repubblica*, ed. online, 22 giugno. Pezzimenti, C. (2015). ‘Nella scuola Diaz-Pertini fu tortura: la Corte europea dei diritti dell’uomo condanna l’Italia’, *Giurisprudenza italiana*, p. 1709 ss. Pezzimenti, C. (2018). ‘Tortura e diritto penale simbolico: un binomio indissolubile?’, *Diritto penale e processo*, p. 153 ss. Pocar, F. (2017). ‘Reato di tortura, nonostante la legge l’Italia sarà criticata’, *Guida al diritto*, 31, p. 6 ss.; Pugiotto, A. (2014). *Repressione penale della tortura e Costituzione*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2(2), p. 132 ss.; Viganò, F. (2014). *Sui progetti di introduzione del delitto di tortura*, in *Diritto penale contemporaneo*, 25 settembre; Viganò, F. (2015). *La difficile battaglia contro l’impunità dei responsabili di tortura*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 aprile; Zacché, F. (2015). *Dalla prima condanna della Corte EDU sull’irruzione alla Diaz*, in *Quaderni costituzionali*, p. 463 ss.; Zucca, E. (2017). *La decisione della Corte EDU su Bolzaneto. Un altro grido nel deserto. L’Italia volta le spalle alla Convenzione, si assolve e guarda alla tortura degli altri*, in *Questione giustizia*, 21 novembre.

una violazione degli obblighi positivi dello Stato di prevenzione e protezione del diritto alla vita.

Sul piano procedurale, la Corte ha, inoltre, rilevato l'inefficacia dell'indagine interna, segnata da un deficit di indipendenza nelle fasi iniziali, idoneo a minare la fiducia pubblica nel controllo sull'uso legittimo della forza.

La sentenza Magherini si inserisce così nel solco di una giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo che, in materia di *policing*, non si limita a valutare l'atto individuale dell'agente, ma **richiama gli Stati a una responsabilità sistemica**, fondata su regolazione chiara, formazione continua e meccanismi investigativi realmente indipendenti, come presupposti essenziali dell'*accountability* democratica delle forze di polizia.

2.5. Indicatori di verifica della violazione dell'articolo 3

La giurisprudenza della Corte EDU in materia di uso della forza da parte della polizia, in particolare nei contesti di ordine pubblico e di custodia, ha progressivamente definito un insieme di **parametri valutativi** che consentono di distinguere tra uso legittimo della forza, trattamenti inumani e degradanti e vera e propria tortura. Tali parametri non operano in astratto, ma vengono verificati caso per caso alla luce delle circostanze concrete, della gravità delle sofferenze inflitte e della presenza o meno di un intento punitivo.

La Corte ribadisce che il divieto sancito dall'articolo 3 CEDU è **assoluto** e non ammette deroghe, neppure in situazioni di emergenza o di disordini violenti. Di conseguenza, l'analisi della proporzionalità e della necessità dell'uso della forza da parte degli agenti assume un rilievo centrale, così come la verifica della capacità dello Stato di garantire **indagini effettive e sanzioni adeguate** contro i responsabili.

Per rendere trasparente la logica sottesa a tali pronunce, è possibile sistematizzare i **criteri e indicatori di verifica** applicati dalla Corte EDU. Essi spaziano dalla chiarezza della normativa sull'uso della forza, alla valutazione della gravità delle sofferenze inflitte, fino al controllo sull'effettività delle indagini interne e sull'assenza di impunità.

Criterio	Indicatori di verifica
Necessità dell'intervento	L'uso della forza era strettamente necessario alla luce delle circostanze concrete? C'erano minacce reali e immediate alla sicurezza pubblica o agli agenti?
Proporzionalità	La risposta della polizia era proporzionata rispetto al livello di resistenza dei manifestanti? Sono stati adottati mezzi meno invasivi prima di ricorrere alla violenza fisica?

Intenzionalità punitiva o deterrente	La forza è stata usata per contenere un pericolo concreto o come forma di punizione/umiliazione? Gli atti erano finalizzati a degradare la persona?
Contesto della protesta	I manifestanti erano pacifici o violenti? La manifestazione era autorizzata? Gli agenti erano addestrati a distinguere situazioni di rischio reale da situazioni di dissenso pacifico?
Gravità delle sofferenze inflitte	Sono state riportate lesioni fisiche o psicologiche? Il livello di dolore o di umiliazione ha superato la "soglia minima di gravità" richiesta dall'articolo3?
Modalità dell'intervento	L'uso di manganelli, lacrimogeni o altri mezzi coercitivi è stato conforme agli standard internazionali (es. Principi ONU)? Sono stati rispettati i protocolli interni sull'uso della forza?
Effettività delle indagini	Le autorità hanno condotto indagini rapide, indipendenti e approfondite? Sono state accertate responsabilità individuali? Vi è stata impunità sistemica?
Responsabilità strutturali	Lo Stato ha predisposto misure preventive adeguate (formazione, dotazione di mezzi non letali, protocolli operativi)? È stata verificata un'eventuale matrice strutturale di impunità?
Standard probatorio	Le corti interne hanno valutato i fatti con rigore? La Corte EDU applica lo standard "oltre ogni ragionevole dubbio" ma può basarsi su un insieme di indizi gravi, precisi e concordanti.

2.6. Giurisprudenza CEDU sull'uso del taser

Rispetto agli Stati Uniti, l'esperienza europea sull'impiego di armi elettriche da parte delle forze di polizia è più recente, ma la Corte di Strasburgo ha già avuto occasione di delineare alcuni principi vincolanti, soprattutto in relazione all'articolo3 CEDU (divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti).

Due sentenze in particolare – **Georgiev e altri c. Bulgaria** (2014) e **Kanciał c. Polonia** (2019) – hanno segnato i confini dell'uso legittimo del taser.

In **Georgiev** il ricorso riguardava un'operazione speciale di polizia in un internet point. I ricorrenti lamentavano di essere stati colpiti dalle scariche elettriche quando ormai erano già immobilizzati. Le autorità bulgare avevano archiviato la denuncia ritenendo legittima la reazione della polizia. La Corte EDU ha invece riscontrato la violazione dell'articolo 3, sottolineando due profili:

l'assenza di una disciplina normativa chiara sull'impiego delle armi elettriche al momento dei fatti;

l'inadeguatezza delle indagini interne, che non avevano identificato gli agenti responsabili né chiarito durata e modalità dell'uso del taser.

La Corte ha ribadito che anche in mancanza di una legge specifica gli Stati restano obbligati a valutare la legittimità dell'uso della forza secondo i criteri convenzionali di necessità e proporzionalità.

In quel caso, l'obiettivo della polizia avrebbe potuto essere raggiunto con strumenti meno invasivi.

In **Kanciał c. Polonia**, la Corte ha censurato l'uso del taser contro un detenuto già sotto custodia. Pur esistendo in Polonia una normativa interna che ne autorizzava l'uso in determinate circostanze (resistenza attiva, pericolo per l'ordine pubblico, rischio di fuga), la Corte ha ritenuto violato l'articolo 3 dal momento che le lesioni riportate dal ricorrente erano inequivocabilmente dovute al taser e le autorità non erano riuscite a dimostrare che l'uso dello strumento fosse strettamente necessario e proporzionato⁶¹.

L'evoluzione più significativa si è registrata con **V c. Repubblica Ceca (2023)**, che ha visto la morte di un paziente psichiatrico dopo l'uso del taser in ospedale. In questo caso la Corte non si è limitata a richiamare l'articolo 3, ma ha ravvisato una **violazione dell'articolo 2 CEDU**, sia sotto il profilo sostanziale, per la sproporzione dell'intervento e l'assenza di cautele verso una persona vulnerabile, sia sotto il profilo procedurale, per l'inefficacia delle indagini interne. Con questo approdo la Corte ha riconosciuto che l'impiego del taser, in particolari condizioni di vulnerabilità, non è solo una questione di trattamenti degradanti ma può comportare rischi letali tali da far emergere una violazione del diritto alla vita, alla luce del rischio concreto di lesione della vita.

La Corte ribadisce la necessità che le indagini su casi con esito fatale siano **immediate, interdisciplinari e autonome**, capaci di approfondire anche i profili medico-scientifici e organizzativi, e non limitate alle sole modalità di intervento poliziesco. L'assenza di un'analisi medico-legale sull'interazione tra taser e condizione psichiatrica ha impedito di valutare appieno il rischio letale e ha consentito alle autorità di sottrarsi a responsabilità, in apparente buona fede.

La Corte invita gli Stati a colmare questa lacuna normativa, in modo da non tradurre il taser in una "arma informale" con scarsa tracciabilità o controllo.

In definitiva, la linea che emerge è chiara: il taser, lungi dall'essere una "arma non letale", deve essere valutato alla luce dei principi di **necessità**,

⁶¹ Per un commento si veda Ruggiero, R.A. (2020). *Lo sbarco del taser in Italia*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 1, pp. 226-238.

proporzionalità e tutela dei soggetti vulnerabili; l'assenza di una normativa specifica non esonera gli Stati dalla responsabilità e anzi aggrava i rischi di arbitrarietà.

La Corte ha ribadito che la mera apparenza di "strumento non letale" non autorizza il ricorso al taser in assenza di regole dettagliate e di protocolli chiari, soprattutto nei contesti sanitari. La mancanza di coordinamento tra forze di polizia e personale medico e di linee guida congiunte ha fatto emergere la responsabilità statale per omissione nell'articolazione del quadro regolatorio.

2.7. La responsabilità delle forze di polizia nei casi di violenza di genere nei confronti delle donne

Dopo aver analizzato gli obblighi che gravano sugli Stati e sulle forze di polizia in materia di **uso della forza e divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti**, occorre considerare un ulteriore ambito in cui la responsabilità statale è stata più volte accertata dalla Corte europea: la **violenza di genere e domestica**. In questo contesto, la questione non riguarda l'uso diretto della forza da parte degli agenti, quanto piuttosto la loro **inerzia o inadeguatezza nell'intervenire** a fronte di violenze commesse da soggetti privati.

La giurisprudenza della Corte EDU ha chiarito che gli obblighi positivi derivanti dagli articoli 2 e 3 CEDU impongono alle autorità di **prevenire, proteggere e indagare** con la massima diligenza, anche in assenza di denuncia formale, ogni qualvolta esista un rischio reale e attuale per la vita o l'integrità fisica di una donna o dei suoi figli. In questo quadro, le forze di polizia assumono un ruolo centrale: non semplici registratori di denunce, ma **attori primari del sistema di protezione**, chiamati a garantire che la violenza non venga tollerata né minimizzata.

Le pronunce relative a Italia, Turchia, Moldavia e Russia mostrano come l'inerzia operativa delle forze di polizia possa tradursi in una forma di **complicità istituzionale** con la violenza, generando responsabilità internazionale per lo Stato.

L'obbligo di "due diligence" costituisce il fondamento giuridico dell'obbligo statale di prevenire, proteggere e perseguire la violenza contro le donne anche quando perpetrata da soggetti privati.

Secondo questo principio, lo Stato – e per esso le autorità di polizia – ha il dovere non solo di **astenersi** da violazioni dei diritti fondamentali, ma di **intervenire attivamente** per impedirle, adottando misure preventive, protettive e investigative. **Questo implica che la polizia non possa restare inerte davanti a segnali di rischio, e che debba attivarsi anche in assenza di una denuncia formale, quando emergano elementi oggettivi di pericolo.**

La “due diligence” è dunque un criterio di responsabilità operativa che si misura **sulla prontezza, tempestività, adeguatezza e non discriminazione dell’azione delle forze di polizia.**

La Corte europea dei diritti dell’uomo ha chiarito che l’articolo 2 (diritto alla vita) e l’articolo 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) impongono allo Stato, tramite le sue autorità, l’adozione di **misure efficaci per prevenire violenze note o prevedibili.**

In particolare, in presenza di un rischio reale e attuale per la vita o l’integrità psicofisica di una donna, le forze di polizia hanno il dovere di **valutare tempestivamente il rischio, adottare misure operative concrete, e coordinarsi con i servizi sociali e giudiziari.** L’omessa attivazione di questi doveri equivale a una forma di **tolleranza istituzionale della violenza,** con conseguente responsabilità dello Stato.

La **Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (di seguito Convenzione di Istanbul),** ratificata dall’Italia nel 2013, rafforza e dettaglia il quadro di responsabilità operativa delle forze di polizia.

L’articolo 5 impone agli Stati di assicurare che i propri funzionari pubblici – comprese le forze di polizia – agiscano in conformità all’obbligo di “due diligence”.

L’articolo 51 impone di **valutare il rischio in maniera sistematica e strutturata,** individuando situazioni di pericolo acuto e adottando meccanismi di protezione adeguati. La polizia è quindi chiamata a **intervenire, raccogliere prove, segnalare il rischio e proporre misure cautelari.**

La Corte EDU ha più volte condannato l’Italia per **l’inerzia delle autorità di polizia** e l’insufficiente protezione offerta a donne vittime di violenza.

Il caso **Talpis c. Italia** (2017) ha segnato un precedente fondamentale: la ricorrente aveva più volte denunciato il marito per maltrattamenti, senza ricevere protezione; l’uomo ha poi ucciso il figlio e tentato di uccidere lei. La Corte ha ritenuto che la **mancata adozione di misure da parte della polizia, pur in presenza di una situazione di rischio evidente,** costituisse violazione degli articoli 2, 3 e 14 CEDU.

Nel caso **Landi c. Italia** (2022), un bambino di un anno e mezzo è stato ucciso dal padre dopo reiterati episodi di violenza domestica. La Corte ha stabilito che le autorità italiane, inclusa la polizia, **avrebbero dovuto valutare d’ufficio il rischio e adottare misure di protezione,** senza attendere nuove denunce. Il mancato intervento, in presenza di segnali oggettivi, ha integrato la violazione dell’articolo 2 CEDU.

Nella sentenza **De Giorgi c. Italia** (2022), la Corte ha accertato la violazione dell’articolo 3 CEDU sotto il profilo sostanziale e procedurale: le forze di polizia non hanno effettuato **una valutazione del rischio adeguata al contesto di violenza domestica,** né hanno intrapreso azioni concrete per

interrompere la spirale di maltrattamenti, alimentando così un clima di impunità.

Anche nel caso **M.S. c. Italia** (2022), la lentezza e l'inerzia dell'apparato investigativo – a partire dalla polizia giudiziaria – hanno comportato l'estinzione dei reati per prescrizione in fase di indagine, con violazione degli obblighi procedurali derivanti dagli articoli 2 e 3 CEDU.

Anche in altri contesti europei la Corte EDU ha riconosciuto la responsabilità dello Stato per **l'inerzia o l'inadeguatezza della risposta delle forze di polizia nei casi di violenza domestica o di genere**.

Nel caso **Opuz c. Turchia** (2009), la Corte ha stabilito che l'inerzia della polizia nel proteggere la ricorrente da violenze ripetute, culminate nell'uccisione della madre da parte del marito, costituiva una violazione degli articoli 2, 3 e 14 CEDU.

Nel caso **Eremia c. Moldavia** (2013), le autorità di polizia sono state ritenute responsabili per non aver attivato misure concrete a seguito delle ripetute denunce di una donna contro il marito, agente di polizia, mostrando un atteggiamento tollerante e discriminatorio.

La sentenza **Tunikova e altri c. Russia** (2021) ha poi denunciato un quadro sistemico in cui le autorità, comprese le forze di polizia, non erano tenute per legge ad agire d'ufficio, anche in presenza di situazioni di grave pericolo, configurando una violazione strutturale degli obblighi positivi dello Stato. In **Volodina c. Russia** (2019), la Corte ha censurato l'assenza di meccanismi legali efficaci per prevenire e sanzionare la violenza domestica, evidenziando come la polizia avesse ignorato le richieste di protezione e sottovalutato la pericolosità dell'aggressore.

Recente è il caso **P.P. c. Italia** 2025, nel quale emerge come le omissioni delle forze di polizia e dell'autorità giudiziaria, in presenza di segnali oggettivi di pericolo, possano configurare una violazione degli obblighi previsti dall'articolo 3 CEDU. In questa prospettiva, lo Stato non è solo tenuto a non agire in modo lesivo, ma anche a garantire una **protezione attiva e tempestiva**, pena la responsabilità internazionale.

L'ultima delle condanne pronunciate contro l'Italia è il **caso Scuderoni** (settembre 2025): la Corte ha accertato che le autorità italiane – polizia, procura e tribunali – sapevano o avrebbero dovuto sapere dell'esistenza di un rischio reale e immediato per l'incolumità della ricorrente e, nonostante ciò, non hanno attivato alcuna procedura autonoma di protezione né svolto una valutazione strutturata e integrata del rischio, in violazione del dovere, ribadito anche dal GREVIO, di procedere a un *risk assessment* specifico per la violenza domestica, che implica un intervento tempestivo e coordinato anche da parte delle forze di polizia

Tutte queste pronunce convergono in un punto fondamentale: le autorità di polizia non possono restare passive, né limitarsi a registrare formalmente le denunce. Esse sono parte integrante del sistema di protezione, e devono

intervenire proattivamente, anche in assenza di nuove segnalazioni, quando il rischio è desumibile da elementi oggettivi. L'inosservanza di tali doveri configura una responsabilità internazionale dello Stato per violazione dei diritti fondamentali e impone un adeguato sistema interno di indagine e sanzione.

Principio	Domande di verifica
Risposta tempestiva a segnalazioni di violenza	La polizia è intervenuta senza ritardo a seguito di segnalazioni di violenza domestica o minacce? Sono stati valutati e registrati correttamente i segnali di rischio (es. precedenti denunce, escalation di violenza, minacce di morte)?
Valutazione del rischio e misure preventive	Le forze di polizia hanno effettuato una valutazione del rischio sistematica e adeguata? Sono state adottate misure immediate e proporzionate per prevenire ulteriori episodi di violenza (es. arresto, ordine di protezione, allontanamento)?
Protezione della vittima dopo la denuncia	Sono state garantite misure di protezione effettive alla vittima, quali accompagnamento, vigilanza, sorveglianza dell'abitazione o dispositivi di allerta rapida?
Registrazione e verbalizzazione delle denunce	Gli agenti hanno raccolto, verbalizzato e trasmesso integralmente le dichiarazioni della vittima? Vi sono state omissioni, minimizzazioni o errori che hanno indebolito la successiva tutela giudiziaria?
Trattamento rispettoso e non discriminatorio	La vittima è stata accolta in modo rispettoso, senza atteggiamenti colpevolizzanti, minimizzazioni o stereotipi di genere (es. sul comportamento, l'abbigliamento, la relazione con l'autore di violenza)?
Effettività delle indagini avviate dalla polizia	È stata avviata un'indagine d'ufficio indipendente, tempestiva e approfondita, anche in assenza di querela? Le attività istruttorie sono state svolte con la dovuta diligenza e con raccolta di prove pertinenti (es. referti medici, testimonianze, tabulati telefonici)?
Tutela dei minori presenti	È stata presa in considerazione l'esposizione dei minori alla violenza domestica come forma di violenza autonoma? Sono state adottate misure di protezione immediate (es. segnalazione ai servizi sociali, valutazione del rischio per i figli)?

2.8. Conclusioni

L'analisi della giurisprudenza della Corte EDU evidenzia come l'uso della forza da parte delle forze di polizia non sia una mera questione di ordine pubblico, ma una materia che investe il cuore dello Stato di diritto. Allo stesso tempo, sono significative con riguardo all'effettività delle garanzie dello Stato di diritto anche le violazioni per omissione, ossia per mancato adempimento degli obblighi positivi che le forze di polizia contribuiscono ad attuare nella tutela dei diritti fondamentali.

La CEDU e le sentenze che la interpretano impongono agli Stati non solo di regolare in modo chiaro e restrittivo le circostanze in cui la forza può essere usata, ma anche di predisporre meccanismi efficaci di controllo, formazione e responsabilità/responsabilizzazione.

Per l'Italia, questo significa superare un approccio frammentario e spesso autoreferenziale, ancora ancorato a circolari interne e a una prassi che tende a presupporre la legittimità dell'operato degli agenti, anziché sottoporlo a verifica esterna e indipendente.

I casi giudiziari interni e le numerose condanne della Corte EDU dimostrano che l'impunità, la mancanza di indagini tempestive ed effettive, e l'assenza di protocolli vincolanti continuano a costituire criticità sistemiche.

L'Italia deve in particolare superare un approccio ancora frammentario e autoreferenziale, basato su circolari interne e su una presunzione di legittimità dell'operato degli agenti. Le condanne della Corte EDU – da *Cestaro* (2015), a *Bartesaghi Gallo* (2017), fino a *Cioffi* (2025) – ci dicono che i problemi non sono episodici ma sistemici: impunità, indagini inefficaci, mancanza di protocolli vincolanti, pene non eseguite o estinte.

Le raccomandazioni che possiamo trarre si muovono lungo più assi e delineano una prospettiva di riforma che si articola su più livelli:

- **normativo**, con l'introduzione in legge ordinaria dei principi di necessità assoluta dell'uso della forza, proporzionalità e *accountability*;
- **operativo**, attraverso protocolli chiari, formazione obbligatoria e certificata, e registrazione sistematica delle operazioni;
- **investigativo**, tramite procedure specifiche, organismi indipendenti e tempi certi per le indagini;
- **preventivo**, con meccanismi di sospensione cautelare, protezione dei *whistleblowers* e revisione periodica delle prassi, ma anche attraverso formazione adeguata e aggiornata con referenti indipendenti per la definizione, verifica e adeguamento dei programmi erogati;
- **partecipativo**, con l'accesso della società civile, della stampa e delle vittime ai dati e ai procedimenti.

Un ulteriore aspetto cruciale riguarda la **competenza territoriale dell'autorità giudiziaria**. L'esperienza italiana mostra come, nei casi di violenze e abusi commessi da appartenenti alle forze di polizia, la competenza dell'indagine alla Procura della Repubblica del luogo dei fatti

possa generare opacità o, comunque, un deficit di indipendenza “pratica” e di percezione di imparzialità. Per questo si impone la necessità di introdurre una disciplina speciale, che preveda una **competenza diversa da quella ordinaria**, sul modello già adottato per i procedimenti penali a carico dei magistrati. La competenza potrebbe essere attribuita ad uffici giudiziari di un altro distretto, così da garantire distanza, neutralità ed effettività dell'accertamento.

Una riforma in questo senso non solo sarebbe coerente con gli obblighi positivi che derivano dagli articoli 2 e 3 CEDU, ma risponderebbe anche alle raccomandazioni della Corte europea che ha più volte stigmatizzato il rischio di “*corporate solidarity*” nelle indagini sugli abusi delle forze di polizia (cfr. *Ramsahai c. Paesi Bassi*, 2007; *Nachova c. Bulgaria*, 2005).

In definitiva, la piena conformità dell'Italia agli obblighi della CEDU richiede un cambiamento di paradigma: dal garantismo verso l'apparato di sicurezza al **garantismo verso i diritti fondamentali dei cittadini e delle cittadine** per colmare il divario tra principi formali e prassi operative, restituendo credibilità alle istituzioni e rafforzando la fiducia democratica nella legalità delle forze di polizia.

Capitolo 3 - Mappare la responsabilità. Accountability e accesso ai dati sulle forze di polizia, di Ilaria Boiano

3.1. Premessa

In questo capitolo si raccolgono e analizzano le “tracce” istituzionali di accountability emerse attraverso l’esame delle fonti primarie e l’attivazione di strumenti di accesso civico. Per traccia, come chiarito nell’introduzione al presente rapporto di ricerca, si intende ogni evidenza documentale dei percorsi di responsabilità — disciplinare, penale e civile — avviati a fronte di condotte attribuite a appartenenti alle forze di polizia, con esclusione della polizia penitenziaria, estranea al perimetro della ricerca.

L’attenzione si è focalizzata su dati aggregati, disaggregati e disaggregabili relativi a reati-spia del corretto esercizio della funzione pubblica (tortura, lesioni, omicidio colposo o preterintenzionale, abuso d’ufficio, arresto illegale, violenza privata, minaccia, falsità ideologica, omissione di atti d’ufficio), rilevando per ciascuna fattispecie il numero dei procedimenti, gli stati e gli esiti (archiviazioni, rinvii a giudizio, assoluzioni, condanne), nonché eventuali sviluppi disciplinari e misure riparative.

L’arco temporale 2014-2024 e la copertura territoriale nazionale consentono una lettura di medio periodo sull’andamento dei procedimenti e sull’effettività delle risposte istituzionali.

La raccolta si è articolata in richieste rivolte alle amministrazioni centrali (Interno, Giustizia, ISTAT) e agli uffici giudiziari territoriali (Corti d’Appello, Tribunali, Procure), con tracciamento sistematico di ciascuna istanza per ente, oggetto, tempistica ed esito (accoglimento totale, parziale o diniego).

Nei casi di risposte incomplete o generiche, le richieste sono state integrate o reiterate, mantenendo il bilanciamento tra massima trasparenza, tutela dei dati personali e sicurezza, e preservando la distinzione tra stati procedurali ed esiti definitivi. È stata inoltre avviata una fase ulteriore volta all’acquisizione degli atti terminali dei procedimenti mappati (decreti di archiviazione, sentenze di non luogo a procedere, condanne o assoluzioni), almeno in forma anonimizzata o per estratto, con indicazione dei capi di imputazione e delle norme contestate, al fine di validare le tracce raccolte e armonizzare le codifiche tra i diversi livelli di responsabilità. A tale richiesta, tuttavia, non è seguito un riscontro sostanziale: sono pervenute soltanto tre autorizzazioni formali, non seguite dalla trasmissione degli atti. Anche questa lacuna costituisce un dato di ricerca, in quanto segnala una persistente criticità nell’accessibilità effettiva e nella sistematizzazione pubblica delle informazioni relative ai meccanismi di accountability.

3.2. Istat: dati disponibili sul sito

3.2.1. Censimento permanente delle istituzioni pubbliche - edizione 2023

A partire dal 2016, l'Istat ha avviato la prima edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche (data di riferimento 31/12/2015), basato sull'integrazione del Registro di base delle istituzioni pubbliche con le informazioni desunte dall'indagine statistica diretta.

Il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche nel 2020 ha esteso la rilevazione dei dati anche alle Forze di polizia, Forze armate e Capitanerie di porto, secondo specifiche modalità condivise in accordo con i Ministeri competenti, al fine di delineare un quadro completo della struttura e delle caratteristiche di tutta la pubblica amministrazione.

La rilevazione è stata effettuata una prima volta con riferimento al 2015 e una seconda con riferimento al 2017⁶².

Nel 2020 il personale "in divisa" (Forze di polizia, Forze armate e Capitanerie) contava 476.742 dipendenti, con una struttura contrattuale molto stabile: 93,7% a tempo indeterminato e 6,3% a tempo determinato. Le donne erano l'8,9% (circa 42 mila), ma con forti differenze tra corpi: si va da circa 5% nell'Arma dei Carabinieri fino a 16,5% nella Polizia di Stato. All'interno delle Forze di polizia gli addetti erano 302.283: 109.085 nei Carabinieri, 97.793 nella Polizia di Stato, 58.409 nella Guardia di Finanza e 36.996 nella Polizia penitenziaria; seguono le Forze armate con 164.296 unità e le Capitanerie di porto con 10.163. Sul versante formazione, avevano partecipato ai corsi 184.155 persone (circa 38,6 partecipanti ogni 100 addetti), con prevalenza di contenuti tecnico-specialistici, giuridico-

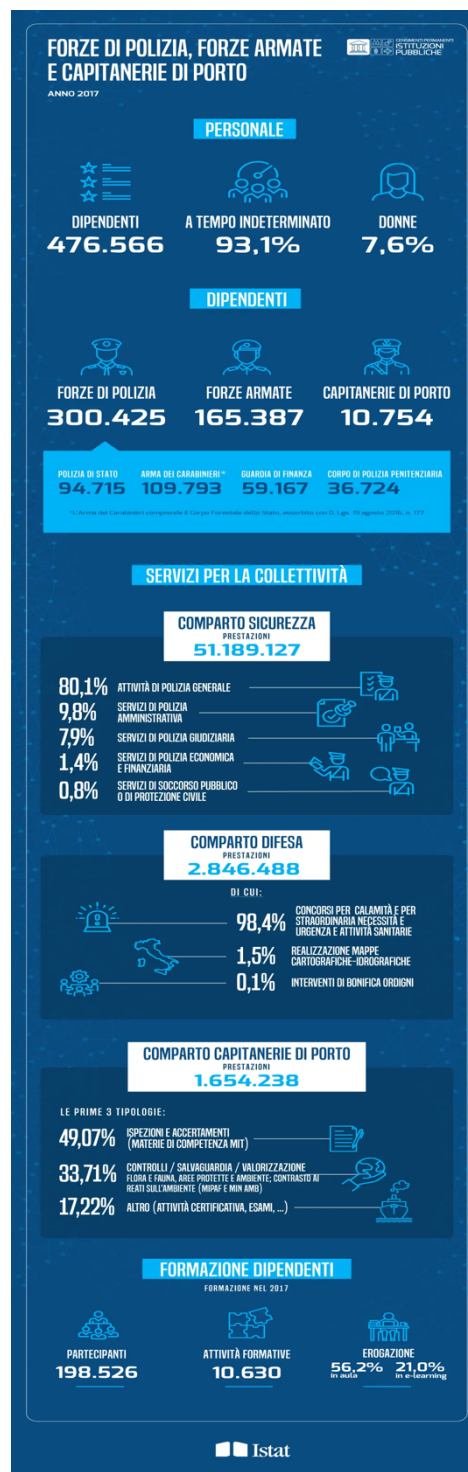


Figura 1 Infografica Istat censimento istituzioni pubbliche anno 2020

⁶² <https://www.istat.it/infografiche/censimento-permanente-delle-istituzioni-pubbliche-forze-di-polizia-forze-armate-e-capitanerie-di-porto-uninfografica/>

normativi e moduli multidisciplinari di ingresso. Nel complesso emerge un comparto numericamente consistente e contrattualmente stabile, con un divario di genere ancora significativo e un impegno formativo importante, ma da consolidare per colmare le asimmetrie interne e aggiornare competenze operative e organizzative. Dal Censimento permanente delle istituzioni pubbliche 2023⁶³, risulta che il personale “in divisa” è passato da 476.742 (nel 2020) a 474.836 (nel 2022) (-1.906; -0,4%).

Gli impiegati delle Forze armate si sono ridotti a 162.074 (-2.222; -1,35%). Le Forze armate sono il comparto più “flessibile” per quota di Tempo Determinato (15,9%). Il personale delle Forze di polizia è cresciuto leggermente a 302.893 (+610; +0,20%): Polizia di Stato 98.517 (+724), Carabinieri 109.118 (+33), GdF 57.595 (-814), Polizia penitenziaria 37.663 (+667). Le Capitanerie di porto hanno visto ridurre il personale a 9.869 unità (-294; -2,89%).

Sul piano del genere, la quota femminile sale nel complesso da 8,88% (nel 2020) a 9,99% (nel 2022), con forti differenze interne: Polizia di Stato ~16,9%, Penitenziaria ~14,0%, Carabinieri ~7,0%, GdF ~7,1%, Forze armate 7,86%; una lieve flessione della presenza femminile rispetto a censimento precedente si registra per le Capitanerie (10,74%). Quasi tutto il personale è a tempo indeterminato, tranne che nelle Forze armate e, in misura minore, nelle Capitanerie.

La distribuzione territoriale mette in evidenza una concentrazione maggiore di Forze di polizia nelle regioni a più alta densità demografica e con specifiche esigenze di ordine pubblico, mentre le aree interne e periferiche risultano coperte in misura più contenuta.

Un dato di particolare interesse riguarda le attività di formazione: il personale delle forze di polizia ha partecipato a percorsi formativi organizzati sia internamente sia con il ricorso a enti esterni, con una progressiva diffusione delle modalità a distanza accanto a quelle in presenza. Le aree tematiche privilegiate hanno riguardato la sicurezza operativa, la gestione delle emergenze, ma anche competenze amministrative e digitali, segnalando una diversificazione crescente rispetto alla sola dimensione tecnico-operativa.

I dati del Censimento mostrano un impegno in formazione crescente tra il 2020 e il 2022. Nel complesso, le Forze armate, le Forze di polizia e le Capitanerie hanno organizzato nel 2022 **9.128 attività formative**, con la partecipazione di **272.133 dipendenti**, pari a circa **57 partecipanti ogni 100 addetti**, in forte aumento rispetto al 2020 (38 ogni 100).

⁶³ <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/censimenti/istituzioni-pubbliche/risultati/>, per facilitare la consultazione le tavole n.4 relative alle forze dell'ordine, forze armate e capitaneria di porto sono disponibili al seguente link: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1X3TtVvzcwxFDaWDTNnVjhO1TETb7F8U6/edit?usp=share_link&ouid=111396274401161313783&rtppof=true&sd=true

Guardando ai singoli corpi, si distinguono i Carabinieri (61.352 partecipanti, +103% rispetto al 2020) e la Polizia di Stato (42.817, +99%), mentre la Polizia penitenziaria registra una partecipazione minore rispetto al 2020 alle attività di formazione (3.440, -47%). Le aree tematiche più seguite sono state quelle tecnico-specialistiche (30,9% dei partecipanti) e giuridico-normative (26,2%), seguite da percorsi multidisciplinari (18,1%) e dall'informatica/telematica (9,8%).

Le attività "organizzative" e "manageriali" restano marginali. Per quanto riguarda le modalità di erogazione, prevale nettamente la formazione in aula (che ha riguardato circa il 68% delle attività e il 65% dei partecipanti), ma si registra una significativa crescita dell'e-learning (20% delle attività, 24% dei partecipanti).

Residuale è il ricorso a **webinar**, **laboratori on the job** e "altre forme". Sul piano della gestione, la maggioranza dei corsi viene erogata in **gestione diretta** dagli stessi corpi (in percentuali che vanno dal 92% delle attività formative della Polizia di Stato al 46% di quelle delle Forze armate), mentre il ricorso a università, imprese private o enti internazionali resta limitato.

Nel **2023** l'attenzione rivolta alle **forme di formazione del personale "in divisa"** ha evidenziato il seguente quadro: sono stati realizzati **159 eventi formativi**, con **3.486 presenze** registrate e un totale di **3.492 giornate-allievo**. **1.319 operatori** hanno beneficiato di almeno un corso.

Nel complesso, i dati restituiscono un comparto numericamente stabile, fortemente caratterizzato da una struttura contrattuale rigida e da un orientamento alla formazione che, pur restando concentrato su aspetti operativi, si apre a contenuti innovativi e trasversali.

L'Istat rileva, inoltre, dati riguardanti l'attività e organizzazione delle unità istituzionali attraverso "Indicatori di formazione, sicurezza, sostenibilità e trasparenza" per diversi enti pubblici e istituzioni⁶⁴, ma mancano rilevazioni in questo contesto con focus sulle forze di polizia.

Una sezione che è apparsa rilevante a prima vista è quella relativa al Rapporto tra PA e utenti, ma la pagina risulta dedicata esclusivamente alla *Customer satisfaction* in relazione ai trasporti pubblici.

Attraverso la ricerca sulle banche dati relative alla giustizia penale⁶⁵, considerando le tavole relative alle condanne definitive suddivise per titolo di reato, è stato possibile rilevare i seguenti dati significativi alla luce della presente ricerca.

Nel quinquennio 2013-2017, dunque prima dell'introduzione del reato di tortura (articolo 613-bis c.p., L. 110/2017), l'andamento delle condanne per

⁶⁴ Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, Presidenza del consiglio dei ministri e ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale, enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica, enti di ricerca. Si rinvia al sito web, <http://dati.statistiche-pa.it/#>.

⁶⁵ <http://dati.statistiche-pa.it>

reati propri del pubblico ufficiale evidenzia una tendenza complessivamente decrescente.

In particolare, le condanne per falsità ideologica del pubblico ufficiale in atti pubblici (articolo 479 c.p.) passano da 1.401 nel 2013 a 1.174 nel 2017. Si tratta di un calo significativo ma graduale, che segnala una flessione costante nel numero dei condannati per questo reato.

Ancora più marcata è la diminuzione delle condanne per abuso d'ufficio (articolo 323 c.p.), che scendono da 251 nel 2013 a 101 nel 2017: una contrazione di circa il 60% nell'arco di cinque anni.

Le fattispecie più direttamente collegate all'esercizio dei poteri coercitivi dello Stato — come le perquisizioni e ispezioni personali arbitrarie e l'arresto illegale (articolo 606 c.p.) — presentano numeri contenuti in valore assoluto, ma non per questo trascurabili.

Le condanne per perquisizioni o ispezioni arbitrarie passano da 13 a 23 casi annui nel periodo considerato: si tratta di cifre basse, per cui anche piccole variazioni incidono molto in termini percentuali. L'arresto illegale oscilla su valori ancora più ridotti (da 0 a 7 condanne annue), segnalando una presenza sporadica ma significativa di procedimenti relativi all'uso illegittimo della coercizione personale.

A tali dati va affiancato quello relativo al reato di resistenza a pubblico ufficiale (articolo 337 c.p.), che, pur non configurandosi come reato proprio del pubblico ufficiale, costituisce un indicatore significativo delle situazioni di interazione critica tra cittadini e forze di polizia. In questo ambito, i numeri risultano elevati e sostanzialmente stabili nel tempo: tra le 10.800 e le 12.400 condanne l'anno nel quinquennio 2013–2017 (12.401 nel 2013; 11.256 nel 2014; 10.815 nel 2015; 11.453 nel 2016; 11.338 nel 2017).

Il dato segnala l'esistenza di un'area strutturale di frizione nell'interazione tra autorità e cittadinanza. Proprio per questo, oltre al piano repressivo, emerge la necessità di investire in formazione su de-escalation, tecniche operative proporzionate e gestione dell'ordine pubblico, in un'ottica di prevenzione dei conflitti e di riduzione dell'uso della forza.

3.2.2. Richiesta di dati all'ISTAT

Alla luce dei dati parziali e insufficienti disponibili sulle banche dati online dell'Istat, è stata formulata una istanza di accesso a dati, inviata l'11 novembre 2024, con sollecito il 5 febbraio 2025, la quale non ha però trovato un riscontro positivo. I dati richiesti riguardavano:

- Procedimenti giudiziari contro agenti delle forze di polizia per violenza, discriminazione, corruzione;
- Procedimenti disciplinari (numero, esiti, tempi);
- Segnalazioni ricevute da organi istituzionali e cittadini;
- Composizione anagrafica e professionale delle forze di polizia.

Nel perimetro ISTAT, il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche fornisce una base solida per descrivere la dimensione e la composizione del comparto “in divisa”, tuttavia, ai fini di questa ricerca, tali dati svolgono una funzione di contesto e **non consentono di misurare il funzionamento di meccanismi di accountability**: l’ISTAT, infatti, come confermato via e-mail del 22 febbraio 2025, non detiene informazioni su procedimenti penali o disciplinari a carico degli operatori, segnalazioni/reclami, esiti e tempi. Ne consegue che l’analisi qualitativa del ciclo della responsabilità (illecito → segnalazione → indagine → esito) richiede flussi informativi detenuti dai Ministeri competenti (Interno, Difesa, Giustizia/DAP, MEF per GdF).

In prospettiva, sarebbe auspicabile l’attivazione di un tavolo tecnico ISTAT–Ministeri–Garante Privacy per definire standard di anonimizzazione/agggregazione e introdurre, nel Censimento/Indicatori PA, un modulo tematico “Forze di polizia e accountability” con pubblicazione in open data di un set minimo di indicatori (segnalazioni, procedimenti ed esiti disciplinari/penali, tempi medi, eventi d’uso della forza, lesioni/decessi in custodia, copertura ed efficacia della formazione).

Solo l’integrazione tra fotografia strutturale (ISTAT) e flussi procedimentali ministeriali consentirebbe, infatti, un controllo pubblico effettivo e politiche basate su evidenze.

3.3. Ministero della Giustizia

3.3.1. Dati disponibili sul sito internet del Ministero di Giustizia

La pagina del Ministero della Giustizia sul Monitoraggio civile e penale non contiene dati specifici su reati commessi da appartenenti alle forze di polizia⁶⁶.

Attualmente è disponibile soltanto un cruscotto di *performance* processuale, che include indicatori come il *clearance rate*, la variazione delle pendenze e la loro stratificazione nel tempo. Si tratta di dati quantitativi che misurano il funzionamento complessivo degli uffici giudiziari, ma non consentono analisi qualitative o mirate.

Le statistiche pubblicate riguardano infatti il flusso dei procedimenti civili e penali nel loro insieme, senza distinguere per tipologia di autore del reato né per eventuale appartenenza istituzionale. In questo modo non è possibile ricavare informazioni specifiche sui procedimenti che coinvolgono, ad esempio, pubblici ufficiali o operatori delle forze di polizia. Inoltre, sulla pagina delle statistiche, vi sono sezioni dedicate ad archivi notarili, carcere e *probation*, casellario e certificati casellario (numero certificati prodotti dal casellario giudiziale e soggetto richiedente), coronavirus, costo detenuti, esecuzione penale esterna, lavoro, lavoro dei detenuti, mediazione, minori,

⁶⁶ https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/monitoraggi_giustizia_civile_e_penale

procedimenti/processo civile, procedimenti/processo penale, strutture minorili, strutture penitenziarie, testamento.

Analizzando le tavole "Detenuti per *tipologia* di reato" si può constatare che i dati sono raggruppati in macrocategorie ("Contro la P.A.", "Fede pubblica", ecc.) e mescolano reati "propri" del pubblico ufficiale (es. peculato 314 c.p., concussione 317 c.p., falsità ideologica P.U. 479 c.p., abuso d'ufficio 323 c.p.) con reati contro la P.A. commessi da privati (es. resistenza 337 c.p.), quindi non permettono di isolare i casi specifici dei singoli detenuti per "reati propri delle forze di polizia".

Per poter ricavare informazioni rilevanti alla luce dei reati "spia" individuati servirebbero tabelle per articolo di reato (o per codifica DAP "titolo di reato"), non solo per macro-classe.

3.3.2. Richiesta al Dipartimento Affari di Giustizia (DAG)

Con richiesta prot. DAG 232681E del 14 novembre 2024, è stato chiesto l'accesso ai dati su procedimenti giudiziari e sanzioni a carico di agenti delle forze di polizia. Il DAG ha risposto con nota prot. m_dg.DAG.29/11/2024. 0246009.U⁶⁷, **precisando che i dati richiesti non sono gestiti dal Dipartimento, l'unica forza di polizia sotto la sua competenza è quella incardinata presso il DAP e in ogni caso il casellario giudiziale non consente l'estrazione di dati nei termini richiesti.**

3.4. Ministero dell'Interno

3.4.1. Dati disponibili sul sito internet del Ministero dell'Interno

Il sito del Ministero dell'Interno, da cui la Polizia di Stato dipende direttamente e l'Arma dei Carabinieri funzionalmente per le competenze in materia di pubblica sicurezza, mantenendo dipendenza istituzionale e funzionale dal Ministero della Difesa per gli aspetti militari, nella pagina dedicata alla sicurezza presenta il proprio ruolo «come garante dello sviluppo di una società moderna, della sicurezza del cittadino, della tutela dell'incolumità e delle libertà individuali garantite dalla Costituzione, contro la criminalità comune e organizzata»⁶⁸.

La sezione "Dati e statistiche"⁶⁹ raccoglie i dati rilevati dall'Ufficio centrale di statistica che, insieme agli uffici delle prefetture, contribuisce al Sistema nazionale di statistica - SISTAN - istituito con il decreto legislativo 6 settembre 1989, n.322, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art.24 della legge n.400/88 con il compito di fornire l'informazione statistica ufficiale al

⁶⁷https://drive.google.com/file/d/1-aGyKM5MusvWnBtLmQYhAKoN0Sk_Mi3B/view?usp=sharing

⁶⁸ <https://www.interno.gov.it/it/temi/sicurezza/evidenza>

⁶⁹ <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche>

Paese ed agli organismi internazionali e comprende gli uffici statistici territoriali e l'Istat.

La sezione include un cruscotto "sbarchi", relativo alla documentazione giornaliera sull'andamento degli arrivi e sulle presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza; un cruscotto dedicato al "crimine in Italia", con dati relativi a violenza di genere e omicidi volontari con vittime donne; omicidi volontari e violenza di genere; report sulla criminalità giovanile in Italia; criminalità minorile; fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti; atti intimidatori nei confronti dei giornalisti; atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali; atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali; reati a sfondo sessuale con vittime minorenni; reati a sfondo sessuale con vittime minorenni; tratta degli esseri umani in Italia; droga sequestrata dalle Forze di polizia; altri report analisi criminale⁷⁰.

Nella sezione si rinviene, inoltre, un report sul fenomeno corruttivo, che avrebbe potuto riguardare anche condotte illecite delle forze di polizia. Dalla lettura emerge tuttavia il monitoraggio del fenomeno corruttivo in Italia nel suo complesso, senza approfondimento di una sottovoce "corruzione commessa da appartenenti alle forze di polizia"⁷¹.

In conclusione, il Ministero della Giustizia mette a disposizione dati preziosi sull'efficienza del sistema processuale e sull'andamento complessivo dei flussi penali e civili, ma non produce né gestisce statistiche che consentano di monitorare la responsabilità penale degli appartenenti alle forze di polizia.

Questo vuoto informativo accentua la difficoltà di un controllo democratico e rende necessario un intervento normativo e organizzativo per introdurre classificazioni più puntuali (per articolo di reato e soggetto attivo qualificato), in modo da rendere visibile una dimensione oggi assente dalle statistiche ufficiali.

3.4.2. Richiesta al Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Per disporre di un quadro conoscitivo affidabile e trasparente riguardo ai procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno visto coinvolti, dal 2014 ad oggi, appartenenti alle forze di polizia è stata presentata una richiesta di accesso civico generalizzato al Ministero dell'Interno il 12 febbraio 2025.

L'istanza mirava ad acquisire dati aggregati che consentissero di valutare la consistenza e l'andamento dei procedimenti, con un focus sui reati "spia" sopra elencati, ritenuti di particolare rilevanza per la tutela dei diritti fondamentali e per la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Accanto al profilo penale, la richiesta intendeva ottenere anche informazioni relative al

⁷⁰ <https://www.interno.gov.it/it/altri-report>

⁷¹ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-04/report_reati_corruttivi_marzo_2023.pdf

versante disciplinare, sia in termini di tipologia di sanzioni irrogate sia di frequenza, al fine di verificare la coerenza e l'efficacia delle misure interne di responsabilizzazione.

L'obiettivo complessivo dell'istanza era quello di rendere possibile un'analisi integrata, in chiave comparata e diacronica, sul funzionamento dei meccanismi di *accountability* delle forze di polizia.

Il dipartimento, in data 28 febbraio 2025 con nota Prot. n. 0005862/2025, ha fornito i seguenti dati aggregati nazionali relativi a procedimenti penali e disciplinari nei confronti di forze di polizia dal 1° gennaio 2015⁷²:

procedimenti penali	
pendenti in fase di indagine	240
esercizio dell'azione penale	284
conclusi	826
Conclusi con condanna	180
Conclusi con esiti diversi dalla condanna (archiviazione, prescrizione, assoluzione)	646

Procedimenti disciplinari ai sensi del D.P.R. N. 737/1981

richiami orali	13
Richiami scritti	45
Pena pecuniaria	67
deplorazione	17
sospensioni dal servizio	56
destituzioni	60
Destituzione di diritto	32

Per approfondire la casistica sotto un profilo qualitativo, in data 24 aprile 2025 abbiamo richiesto l'accesso ai provvedimenti relativi ai casi documentati⁷³, ma in data 22 maggio 2025 è pervenuta risposta numero prot. MIPG - Prot. 0014517/2025 con la quale l'Amministrazione ha negato l'ostensione integrale dei provvedimenti penali e disciplinari a carico di appartenenti alle forze di polizia, perché i provvedimenti richiesti contengono dati giudiziari e dati personali particolarmente delicati (identità, circostanze di fatto, eventuali condotte contestate) che non possono essere diffusi in forma generalizzata, neppure con anonimizzazione.

⁷² <https://drive.google.com/file/d/1FtfycksVJm666iN9-QU57liKmxairGci/view?usp=sharing>

⁷³

<https://drive.google.com/file/d/15sFEwn5JlVu3gP1YanWMsTnJSOMeHQ8e/view?usp=sharing>

Sono addotte, a motivazione del rigetto della richiesta, questioni attinenti alla tutela della riservatezza dei soggetti coinvolti, sia appartenenti alle forze di polizia (in qualità di indagati o imputati), sia terzi eventualmente citati nei provvedimenti, nonché il rischio di arrecare pregiudizio a procedimenti penali e disciplinari pendenti, che potrebbero essere condizionati da una divulgazione generalizzata. Viene inoltre segnalata l'assenza di interesse diretto, concreto e attuale in capo al richiedente che possa giustificare l'accesso a documenti così dettagliati. In conclusione, i dati già trasmessi con la precedente nota del 28 febbraio 2025 sono ritenuti sufficienti a garantire trasparenza senza ledere la riservatezza.

Il diniego così opposto dall'Amministrazione si fonda su argomenti ricorrenti nel quadro delle istanze di accesso, che ruotano intorno a tre nuclei centrali:

- a) la tutela dei dati giudiziari e personali "particolarmente delicati";
- b) il rischio di interferenza con procedimenti penali o disciplinari pendenti;
- c) l'asserita mancanza di un interesse diretto, concreto e attuale del richiedente.

Questa impostazione, tuttavia, solleva almeno tre profili critici:

- **il diniego è generalizzato**: l'Amministrazione assume che i provvedimenti richiesti non possano essere diffusi "neppure con anonimizzazione", configurando una presunzione di assoluta indisponibilità. Ciò contrasta con il principio di proporzionalità e con la prassi in altri settori (es. accesso civico a provvedimenti giudiziari o amministrativi), nei quali è ordinaria l'adozione di tecniche di oscuramento e anonimizzazione;

- **compressione del diritto di controllo diffuso**: la negazione della sussistenza di un "interesse diretto" riduce la portata dell'accesso civico generalizzato a una logica di tipo "interesse legittimo individuale", che non è coerente con la *ratio* della normativa sulla trasparenza (d.lgs. 33/2013), orientata a consentire il controllo diffuso sull'operato delle amministrazioni, specie in ambiti sensibili come quello disciplinare e penale degli appartenenti alle forze di polizia;

- **trasparenza vs. riservatezza**: la risposta non bilancia adeguatamente i due valori in gioco. La trasmissione di soli dati aggregati nazionali (come avvenuto con la nota del 28 febbraio 2025) non permette di cogliere le specificità dei singoli casi, né di valutare l'effettività delle misure disciplinari e penali. In tal modo, il livello di trasparenza si riduce a un quadro statistico minimo, che non consente verifiche qualitative⁷⁴.

⁷⁴La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente chiarito che l'accesso civico generalizzato costituisce la regola, anche con riferimento alla documentazione amministrativa e contabile delle procedure di gara e della loro esecuzione, salvi i limiti tipizzati dall'art. 5-bis e la tutela di interessi sensibili (Cons. St., sez. III, n. 3780/2019). Da tale principio discende l'obbligo per le amministrazioni di privilegiare l'accesso parziale, mediante anonimizzazione e oscuramento selettivo, come strumenti idonei a salvaguardare la

Rileva evidenziare al riguardo che l'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 riconosce a chiunque il diritto di accesso civico generalizzato ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, senza necessità di motivare l'istanza. La giurisprudenza amministrativa ha più volte chiarito che i limiti alla trasparenza (articolo 5-bis) devono essere interpretati in senso restrittivo e applicati attraverso **un test di bilanciamento** concreto, che non può tradursi in un diniego generalizzato.

Il diniego, pur formalmente fondato sul rispetto della riservatezza e sulla tutela dei procedimenti in corso, conferma una tendenza sistemica: **l'impossibilità, per ricercatori e società civile, di accedere a informazioni di dettaglio sulla gestione della responsabilità disciplinare e penale delle forze di polizia. Tale chiusura non solo limita l'analisi qualitativa dei casi, ma rischia anche di alimentare un deficit di *accountability*, rendendo opaca l'effettiva applicazione delle sanzioni e la proporzionalità degli esiti. La scelta di ritenere "sufficienti" i soli dati aggregati già trasmessi rivela una concezione minimale di trasparenza, che non risponde pienamente né agli obiettivi della normativa nazionale in materia, né agli standard internazionali sul controllo democratico delle forze di polizia.**

3.5. Uffici giudiziari

3.5.1. Dati disponibili sui siti istituzionali

I siti istituzionali degli uffici giudiziari dei distretti italiani non contengono pubblicazioni rilevanti ai fini della presente ricerca.

3.5.2. Accesso civico generalizzato presso gli uffici giudiziari

Alla luce delle risposte lacunose, parziali o meramente descrittive ottenute dagli uffici centrali, si è reso necessario ripensare la strategia di acquisizione dei dati e procedere a una mappatura estensiva e decentrata dei procedimenti penali pendenti e definiti dinanzi agli uffici giudiziari di primo e secondo grado sull'intero territorio nazionale. Tale scelta metodologica risponde all'esigenza di superare i limiti informativi emersi in fase preliminare e di verificare se, a livello territoriale, fossero disponibili dati disaggregati, aggiornati e direttamente tracciabili.

riservatezza senza comprimere il diritto alla trasparenza. Le eccezioni all'ostensione richiedono un bilanciamento caso per caso e la dimostrazione di un pregiudizio concreto, diretto e altamente probabile, non meramente astratto (TAR Campania-Napoli n. 2153/2024; TAR Lazio n. 11990/2025). È escluso il diniego automatico per la sola presenza di dati personali o giudiziari, dovendosi verificare la praticabilità dell'accesso parziale (ANAC; TAR Piemonte n. 350/2025). Infine, le modalità di oscuramento devono essere proporzionate e funzionali, evitando di rendere i documenti incomprensibili o inutilizzabili e ricorrendo, ove possibile, a tecniche sostitutive (iniziali, pseudonimi) anziché a omissis generalizzati (TAR Lombardia-Brescia n. 303/2018; TAR Lazio-Latina n. 411/2024).

A tal fine, è stata attivata una procedura di accesso civico generalizzato (FOIA) rivolta a tutti i distretti di Corte di Appello, coinvolgendo complessivamente 185 uffici giudiziari – incluse Corti di Appello, Tribunali ordinari, Procure della Repubblica e Procure Generali – contattati mediante posta elettronica certificata (PEC).

L'accesso civico generalizzato, introdotto nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e successivamente rafforzato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, rappresenta l'adesione del sistema giuridico nazionale al paradigma del Freedom of Information Act (FOIA), elevando l'interesse conoscitivo del cittadino al rango di diritto fondamentale secondo il modello del "*right to know*" proprio dei sistemi anglosassoni.

La disciplina normativa trova il suo fondamento nell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013, che riconosce a "chiunque" il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico».

Tale formulazione delinea una finalità intrinsecamente democratica e partecipativa, orientata alla trasparenza amministrativa come strumento di accountability istituzionale.

Il sistema dei limiti all'accesso civico generalizzato è articolato su tre livelli di tutela. L'articolo 5-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013 prevede infatti limiti relativi quando l'accesso può comportare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici (comma 1) o privati (comma 2), limiti assoluti quando una disciplina vigente subordina l'accesso al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti (comma 3), e cause di esclusione per determinate categorie di atti espressamente individuate dalla legge.

Tra i limiti assoluti di particolare rilevanza per l'ambito giudiziario, l'articolo 5-bis, comma 1, lettera f), esclude dall'accesso generalizzato la «conduzione di indagini sui reati e loro perseguimento», mentre il comma 3 stabilisce che «l'accesso civico generalizzato è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente definito i contorni applicativi dell'istituto, chiarendo che l'accesso civico generalizzato ha per oggetto esclusivamente dati e documenti già detenuti dalle pubbliche amministrazioni e non può comportare un obbligo di elaborazione o di formazione di nuova documentazione per bilanciare il diritto alla trasparenza e l'esigenza di non pregiudicare, attraverso un improprio esercizio del diritto di accesso, il buon andamento dell'Amministrazione, riversando sulla stessa

un onere oltremodo gravoso che la sottoporrebbe ad attività incompatibili con la funzionalità dei suoi plessi e con l'economicità e la tempestività della sua azione.

L'accesso civico è stato utilizzato nell'ambito della *ricerca Repolity* non come strumento esplorativo generico, ma come dispositivo mirato di raccolta dati, con una definizione puntuale e circoscritta del fabbisogno informativo, calibrata per ridurre al minimo gli oneri amministrativi e massimizzare la comparabilità delle risposte.

In particolare, le istanze FOIA hanno richiesto:

a) dati e/o documenti detenuti dall'amministrazione giudiziaria, riferiti agli ultimi dieci anni (2014-2024), relativi al numero complessivo dei procedimenti penali avviati nei confronti di membri delle Forze di polizia per ciascuna delle fattispecie di reato individuate in sede di progettazione della ricerca;

b) il numero totale delle denunce presentate contro membri delle Forze di polizia, con indicazione delle fattispecie contestate e dell'esito del procedimento (archiviazione, rinvio a giudizio, assoluzione, condanna), nonché il numero delle sentenze di condanna e di assoluzione emesse per i medesimi reati;

c) il numero degli atti trasmessi alle Procure della Repubblica da parte di altre autorità giudiziarie o istituzionali in relazione a presunte condotte illecite di appartenenti alle Forze di polizia, con specificazione della tipologia di reato contestato.

L'utilizzo dell'accesso civico generalizzato ha avuto una duplice funzione:

- da un lato, strumentale, in quanto finalizzato alla raccolta di dati aggregati e anonimizzati necessari allo svolgimento della ricerca;

- dall'altro, analitica, poiché ha consentito di osservare in concreto le modalità di applicazione del FOIA da parte degli uffici giudiziari, mettendo in luce differenze significative in termini di capacità organizzativa, interoperabilità dei sistemi informativi e interpretazione dei limiti all'accesso.

In questo senso, la mappatura non ha prodotto soltanto un insieme di dati sui procedimenti penali, ma ha anche costituito una fonte indiretta di conoscenza sul funzionamento amministrativo della giustizia penale e sulle condizioni strutturali che incidono sulla trasparenza e sull'*accountability* delle istituzioni giudiziarie.

3.5.3. Resoconto e analisi generale delle risposte ricevute dagli uffici giudiziari

A fronte di 185 uffici contattati, 103 non hanno fornito alcun riscontro, mentre 82 uffici (44,3%) hanno dato una qualche risposta. Il tasso di non risposta, pari al 55,7%, segnala una prima e rilevante barriera strutturale all'accesso alle informazioni, che incide già in fase preliminare sulla possibilità di acquisire dati pubblici.

Anche tra gli uffici rispondenti, l'accesso effettivo ai dati risulta fortemente limitato: solo 24 uffici (29,3% dei rispondenti e 13,0% del totale contattato) hanno trasmesso informazioni utilizzabili, mentre 57 uffici (69,5% dei rispondenti) hanno opposto un diniego.

Le motivazioni addotte confermano un quadro di criticità sistemiche. In 44 casi (53,7% dei rispondenti) il diniego è stato giustificato da motivi tecnici o dai limiti dei sistemi gestionali, evidenziando una carenza strutturale nella capacità di estrazione, aggregazione e trattamento dei dati. In 4 casi è stata invocata la non detenzione dei dati, in 4 casi l'onerosità della ricerca, mentre 2 dinieghi risultano privi di motivazione esplicita.

Tabella 1 – Esito complessivo delle richieste

<i>Esito</i>	Numero uffici	% sul totale (185)
<i>Nessun riscontro</i>	103	55,7%
<i>Risposta (qualunque esito)</i>	82	44,3%
<i>Totale</i>	185	100%

Tabella 2 – Esito delle risposte pervenute (n = 82)

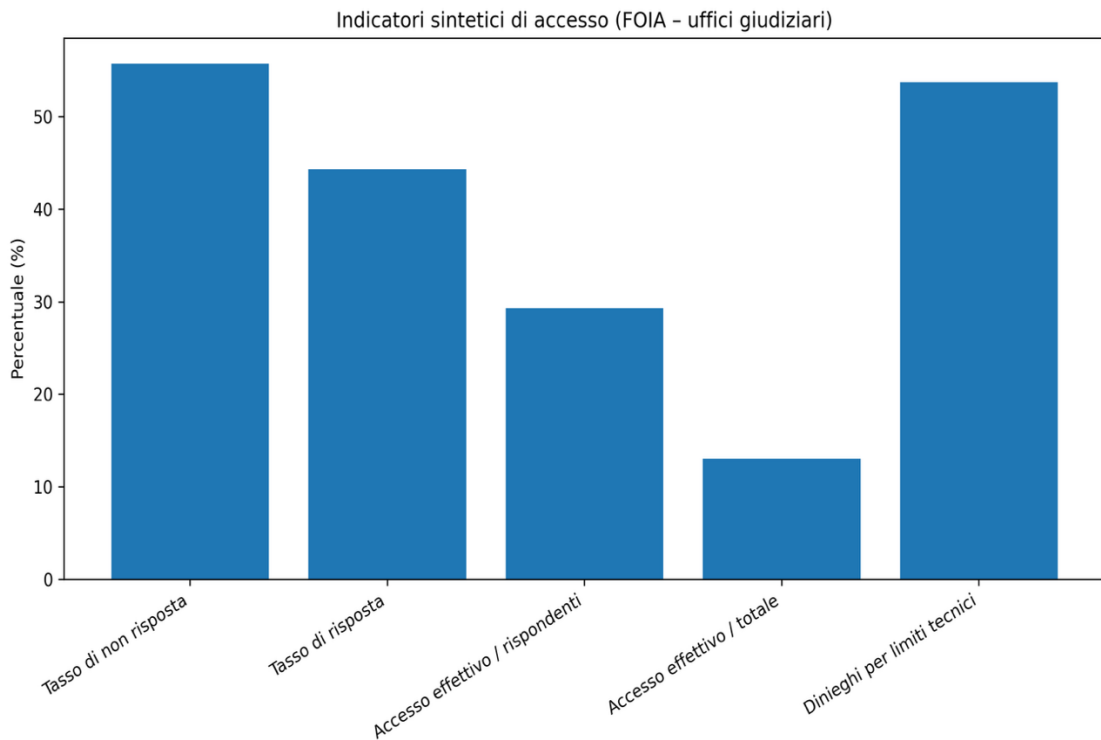
<i>Esito tra i rispondenti</i>	Numero uffici	% rispondenti	sui % totale	sul
<i>Risposte positive (dati trasmessi)</i>	24	29,3%	13,0%	
<i>Dinieghi</i>	57	69,5%	30,8%	
<i>Altro / non classificato</i>	1	1,2%	0,5%	
<i>Totale</i>	82	100%	—	

Tabella 3 – Motivazioni dei dinieghi (n = 82 rispondenti)

<i>Motivazione del diniego</i>	Numero uffici	% rispondenti	sui % totale	sul
<i>Motivi tecnici / limiti dei sistemi gestionali</i>	44	53,7%	23,8%	
<i>Non detenzione dei dati</i>	4	4,9%	2,2%	
<i>Onerosità della ricerca</i>	4	4,9%	2,2%	
<i>Diniego senza motivazione esplicita</i>	2	2,4%	1,1%	
<i>Totale dinieghi</i>	57	69,5%	30,8%	

Nel complesso, il tasso di risposta effettiva mostra come quasi un ufficio su due non restituisca alcun dato utilizzabile; tra gli uffici che rispondono,

prevale nettamente il diniego, spesso fondato su argomentazioni riconducibili a impossibilità tecnica, onerosità o limiti dei sistemi informativi, piuttosto che su un vaglio puntuale della richiesta di accesso civico.



Il tasso di non risposta (55,7%) e l'incidenza dei dinieghi per limiti tecnici (53,7%) risultano i valori più elevati, evidenziando barriere strutturali già nella fase preliminare e, tra i rispondenti, nella capacità tecnica di estrazione dei dati. Il tasso di risposta (44,3%) non si traduce in un accesso effettivo proporzionato: solo il 29,3% dei rispondenti trasmette dati e appena il 13,0% sul totale consente un accesso effettivo.

La distanza tra "risposta" e "accesso effettivo" è visivamente marcata, rafforzando la distinzione tra **trasparenza formale vs sostanziale**.

Il quadro complessivo restituisce tre criticità trasversali:

- a) capacità organizzative e competenze fortemente eterogenee tra uffici, anche a parità di funzioni;
- b) applicazioni disomogenee dei criteri di accesso civico, in particolare con riferimento all'esclusione degli atti giudiziari e alla nozione di "onerosità" della ricerca;
- c) limiti tecnologici dei sistemi informativi, frequentemente addotti come motivo impeditivo per estrazioni non standard, anche in presenza di richieste circoscritte a dati aggregati e anonimizzati.

I motivi di diniego si distribuiscono lungo sette assi ricorrenti:

- i. impossibilità tecnica di filtrare i dati nei gestionali in base all'appartenenza alle Forze di polizia;
- ii. onere sproporzionato della ricerca e pregiudizio al buon andamento dell'amministrazione;

- iii. non detenzione dei dati o incompetenza funzionale, con rinvio ad altri uffici (in particolare requirenti);
- iv. esclusione degli atti giudiziari dall'ambito di applicazione del FOIA;
- v. cartolarità del giudizio di appello (ad es. presso la Corte di Appello di Firenze)
- vi. profili di riservatezza;
- vii. limiti o indisponibilità degli applicativi informatici (Consolle, estrattori).

La combinazione ricorrente di "impossibilità tecnica", "onerosità" e "limiti degli applicativi" produce **una barriera di fatto all'*accountability***, pur in presenza di richieste circoscritte a dati aggregati e anonimizzati, che non comporterebbero un sacrificio sproporzionato, né della riservatezza né del buon andamento amministrativo.

3.5.4. Analisi delle "risposte positive"

Per "risposte positive" (24) si intendono quelle pervenute dagli uffici che hanno effettivamente interrogato i propri sistemi informativi, trasmettendo dati – anche solo parziali – oppure indicando, previa consultazione dei sistemi, l'assenza di dati coerenti con le richieste. Tali risposte rappresentano il 29,3% delle risposte complessivamente pervenute. Considerato che su 185 uffici contattati hanno risposto in 82 (pari al 44,3%), ne consegue che solo il 13% del totale degli uffici contattati ha fornito una risposta fondata sull'effettiva interrogazione dei sistemi informativi.

All'interno delle risposte positive distinguiamo tre livelli qualitativi:

A – Completo: variabili, periodo e formato aperto coerenti con la richiesta;

B – Parziale: estrazioni incomplete (periodo ridotto; subset di variabili; granularità minore);

C – Descrittivo: numeri o indicazioni sintetiche in forma non strutturata (testo/PDF), non immediatamente integrabili in dataset.

Questa classificazione costituisce un passaggio metodologico necessario per evitare una sovrastima dell'effettivo livello di trasparenza e accessibilità dei dati. In assenza di tale distinzione, infatti, il mero conteggio delle "risposte positive" rischierebbe di appiattare situazioni profondamente eterogenee, assimilando sotto un'unica categoria esiti che, dal punto di vista conoscitivo, presentano un valore informativo radicalmente diverso.

La classificazione in livelli A, B e C mira a misurare la capacità effettiva del sistema amministrativo-giudiziario di produrre dati utilizzabili, comparabili e integrabili in un'analisi empirica. È evidente che il diverso grado di completezza o strutturazione delle risposte riflette anche differenti livelli di organizzazione, tracciabilità e accessibilità dei dati all'interno degli uffici; tuttavia, lo *scoring* opera come strumento di pesatura epistemica delle informazioni raccolte. Non tutte le risposte positive contribuiscono allo stesso modo alla costruzione del dataset né consentono il medesimo grado di inferenza.

L'analisi dello *scoring* effettuato mostra che, all'interno delle 24 risposte positive, i livelli B e C risultano largamente prevalenti, mentre il livello A rappresenta un'eccezione. In termini quantitativi, solo 4 uffici (16,7%) rientrano nel livello A, 15 uffici (62,5%) nel livello B e 5 uffici (20,8%) nel livello C. Ne deriva che l'83,3% delle risposte positive presenta limitazioni strutturali, mentre solo una quota minoritaria consente un accesso pienamente interoperabile ai dati.

Rapportando questi dati al totale dei 185 uffici contattati, il tasso di accesso sostanziale (livello A) si attesta ad appena 2,2% (4 uffici su 185).

Questo indicatore restituisce in modo immediato la distanza tra accesso civico formalmente riconosciuto e accesso empiricamente utile.

Lo *scoring* consente inoltre di rendere visibile un meccanismo di selezione implicita dei dati accessibili. Le risposte di livello A e B si concentrano prevalentemente su fattispecie facilmente tracciabili nei sistemi informativi, in particolare i reati "propri" del pubblico ufficiale (come gli artt. 606 e 609 c.p.), mentre i reati comuni commessi da appartenenti alle Forze di polizia tendono a scivolare verso il livello C o verso il diniego. Ne deriva un *bias* strutturale, che non dipende dalla domanda di ricerca, ma dall'architettura stessa dei sistemi informativi e dalle prassi amministrative di estrazione del dato.

Nel complesso, le risposte positive coprono in modo coerente il periodo 2014–2024, con alcune eccezioni dovute a cambi di gestionale che restringono l'orizzonte informativo (ad es. Milano, Palermo a partire dal 2016).

La qualità informativa è molto variabile: i riscontri migliori distinguono le informazioni per fattispecie, fase ed esito processuale, consentendo un controllo di coerenza interno e la tracciabilità delle fonti (si vedano, in particolare, Procura di Macerata e Tribunale di Bergamo). In altri casi, le amministrazioni restituiscono solo conteggi aggregati, utili a mostrare l'esistenza del fenomeno ma insufficienti per inferenze più fini (ad es. Corte d'Appello di Torino o alcuni uffici del Veneto).

La tracciabilità risulta strutturalmente maggiore per i reati "propri" del pubblico ufficiale—arresto illegale (articolo 606 c.p.), perquisizione e ispezione arbitraria (articolo 609 c.p.), abuso d'ufficio (articolo 323 c.p.), falsità ideologica (articolo 479 c.p.), poiché tali categorie sono filtrabili anche in assenza di un campo soggettivo dedicato all'appartenenza alle Forze di polizia. Questo introduce, tuttavia, un evidente effetto di selezione: ciò che è più facilmente estraibile tende a essere sovra-rappresentato, mentre le condotte riconducibili a reati "comuni" restano sottostimate proprio per la mancanza di metadati anagrafico-professionali nei registri.

In termini di affidabilità, solo una quota minoritaria di uffici raggiunge uno standard "alto" (classe A) perché fornisce dati verificabili, con esiti giudiziari

espliciti e un minimo di documentazione metodologica (ad es. Macerata, Bergamo, alcuni uffici veneti).

La maggioranza delle risposte positive resta “parziale” o “descrittiva” (classi B e C), confermando una criticità sistemica: l’assenza di campi strutturati sulla qualifica soggettiva negli applicativi nazionali limita drasticamente le potenzialità dell’accesso civico a fini di *accountability*.

Nel loro insieme, i riscontri delineano alcune “isole di trasparenza”, dove motivazione del personale e strumenti statistici locali permettono di produrre dati utili, accanto a vaste aree di disomogeneità territoriale in cui gli uffici offrono solo frammenti o rinviano al completamento della digitalizzazione. Tale quadro riflette l’inadeguatezza dell’infrastruttura informativa: senza un tracciamento sistematico della qualifica FFOO e standard minimi di esportabilità, la qualità dell’informazione pubblica dipende in modo eccessivo dall’impegno individuale dei funzionari e dalla disponibilità di risorse interne, con conseguenze dirette sulla comparabilità inter-distrettuale e sulla robustezza delle analisi.

3.5.5. Dati forniti dagli uffici che hanno dato risposta sui reati spia e considerazioni

Sul piano empirico, gli uffici collocati nel livello A – Completo sono la Procura della Repubblica di Macerata, il Tribunale di Bergamo, il Tribunale di Milano, la Corte d’Appello di Roma e la Corte d’Appello di Trieste. Essi rappresentano il segmento minoritario ma metodologicamente più affidabile dell’accesso civico e costituiscono l’unica base utile per analisi comparative, pur con un’evidente insufficienza numerica ai fini di generalizzazioni robuste.

La modalità prevalente di risposta positiva è quella del livello B – Parziale, in cui rientrano il Tribunale di Ancona, la Procura di Brescia, il Tribunale di Cremona (distretto di Brescia), il Tribunale di Arezzo, la Procura di Arezzo, la Procura di Siena, il Tribunale di Cremona (distretto di Milano), il Tribunale di Sondrio, la Procura di Agrigento, il Tribunale di Marsala, il Tribunale di Potenza, la Procura di Nocera Inferiore, la Corte d’Appello di Torino, il Tribunale di Cuneo e il Tribunale di Udine. In questi casi, l’interrogazione dei sistemi è reale ma limitata e produce dati utilizzabili solo in forma circoscritta, con forti cautele interpretative.

Infine, nel livello C – Descrittivo si collocano la Corte d’Appello di Ancona, il Tribunale di Ferrara, la Procura di Lamezia Terme, il Tribunale di Milano e la Procura di Santa Maria Capua Vetere. Queste risposte, pur formalmente positive, sono fornite in forma narrativa o non strutturata e non consentono un’integrazione diretta in un dataset, segnalando una trasparenza solo apparente.

Da un approfondimento delle risposte ricevute, i risultati mostrano come l’ostacolo principale all’*accountability*, oltre alla mancata risposta degli uffici, risieda nella scarsa qualità informativa delle risposte

ottenute, come di seguito approfondito partitamente per ufficio giudiziario interrogato.

Corte d'Appello di Ancona (21.06.2025) la Presidenza chiarisce che i registri del sistema informativo della Cognizione Penale (SICP) non consentono di isolare l'appartenenza alle forze di polizia; ciononostante fornisce un quadro complessivo per reato dal 2014: omicidio colposo 180 procedimenti esauriti e 17 pendenti; lesioni personali 32.330 esauriti e 2.113 pendenti; violenza privata 584 e 56; minaccia aggravata 1.287 e 127; falsità ideologica in atti pubblici 105 e 15. Altri reati (tra cui abuso d'ufficio, perquisizione/ispezione arbitraria, arresto illegale, omissione di atti d'ufficio) risultano presenti ma su volumi inferiori; per tortura non si registrano procedimenti.

Gli esiti non sono disaggregabili per qualifica soggettiva dell'imputato.

- Tribunale di Ancona (20.05.2025). Anche qui l'applicativo non permette di distinguere i procedimenti a carico di appartenenti alle FFOO, né di estrarre sistematicamente le sentenze relative. Limitandosi ai reati propri, per perquisizione/ispezione arbitraria (articolo 609 c.p.) non risultano procedimenti; per arresto illegale (articolo 606 c.p.) emerge un procedimento con tre imputati, arrivato a dibattimento e definito con condanna parziale.

- Procura della Repubblica di Macerata (12.05.2025). L'ufficio trasmette dati direttamente riferiti a membri FFOO: tortura 0; omicidio colposo/preterintenzionale 0; lesioni personali 4; abuso d'ufficio 0; arresto illegale 0; perquisizione/ispezione arbitraria 0; violenza privata 1; minaccia aggravata 1; falsità ideologica del P.U. 1; omissione d'atti d'ufficio 0.

Le denunce totali contro FFOO sono 7: una con richiesta di rinvio a giudizio (artt. 319, 479, 81 c.p.v.), una con condanna (artt. 651, 337, 341-bis, 582 c.p.), due con assoluzione (tra cui un fascicolo per 610, 612 co. 2, 582, articolo 4 L. 110/1975), e tre conclusi con non doversi procedere (mancanza o remissione di querela, prescrizione). Il riepilogo esiti è: 1 condanna, 2 assoluzioni, 3 NDP.

- Tribunale di Ferrara (20.05.2025). L'ufficio individua un procedimento per tortura e lesioni personali a carico di tre agenti: uno condannato con sentenza confermata in appello, due condannati in primo grado con appello pendente. Per i reati propri arresto illegale (606) e perquisizione/ispezione arbitraria (609) non risultano sentenze nel periodo considerato.

- Tribunale di Brescia. La richiesta viene in parte respinta per onerosità ("facere straordinario"); nondimeno l'ufficio fornisce una serie limitata ai reati propri: arresto illegale (606) compare 1 volta nel 2021 e 0 negli altri anni (2014-2024); perquisizione/ispezione arbitraria (609) registra 1 (2014), 2 (2015), 3 (2016), 0 (2017-2018), 1 (2019), 0 (2020-2021), 1 (2022), 3 (2023), 0 (2024). Gli esiti non sono comunicati.

- Tribunale di Bergamo (14.04.2025). Per i procedimenti a carico di appartenenti alle FFOO risultano: abuso d'ufficio (articolo 323 c.p.) con 1 condanna nel 2017; falsità ideologica del P.U. (articolo 479 c.p.) con 2

condanne (2017), 1 assoluzione (2017), 1 prescrizione (2017) e ulteriori assoluzioni nel 2021, 2023 e 2024. Per le restanti fattispecie dell'istanza non risultano sentenze nel periodo.

- Tribunale di Cremona (02.05.2025). Esito "zero": nessun fascicolo riconducibile a FFOO per le fattispecie richieste nel periodo.

- Procura di Lamezia Terme (30.04.2025). Accesso negato per segretezza delle indagini: si desume l'esistenza di procedimenti pendenti, non divulgabili in questa fase.

- Tribunale di Arezzo (20.05.2025). Sui reati propri vengono segnalate archiviazioni per arresto illegale (606) nel 2019 e 2021, per perquisizione/arbitraria (609) nel 2016 e 2021, e per tortura (613-bis) nel 2019.

- Procura di Arezzo (19.05.2025). Conferma la prevalenza di archiviazioni: tortura (613-bis) nel 2018, arresto illegale (606) nel 2017 e 2020, perquisizione/arbitraria (609) nel 2015 e 2018; per omicidio preterintenzionale (584) non risultano procedimenti, mentre omicidio colposo (589) non è rilevabile con gli strumenti disponibili.

- Procura di Siena. Per arresto illegale (606) risultano due procedimenti, entrambi archiviati dal GIP; per perquisizione/ispezione arbitraria (609) risulta un procedimento pendente in dibattimentale a seguito di rinvio a giudizio.

- Tribunale di Milano (05.05.2025). Il profilo di Milano funziona da cartina di tornasole su ciò che un grande ufficio può realisticamente produrre quando organizza i propri estrattori: una serie pluriennale, distinta per reato e per fase procedimentale, e con indicazioni di esito là dove disponibili. Pur specificando che i dati estratti riguardano la macrocategoria "pubblico ufficiale" e non un filtro "FFOO", il Tribunale fornisce un'estrazione molto ampia e strutturata per reato e fase (GIP/Dibattimento), con copertura dal 2016 per cambio di sistema e nota metodologica esplicita. In dibattimento 2016-2024 prevale falsità ideologica (articolo 479 c.p.) con un arco 24 (2016) → 41 (2022) → 21 (2024), per un totale ~249; segue abuso d'ufficio (articolo 323 c.p.) con ~35 iscrizioni; violenza privata (610) e minaccia (612) compaiono solo nel 2024 (un caso ciascuna); tortura, lesioni, omicidi con aggravante 61 n. 9 risultano assenti. Nei definiti il 479 conta ~248 procedimenti con assoluzioni spesso ≥ condanne (ad es. 2022: 23 assoluzioni/14 condanne; 2023: 20/13), mentre per il 323 i definiti sono ~41 con assoluzioni prevalenti; i NDP/altro risultano minoritari. In fase GIP 2016-2024 si osserva un alto afflusso su 479 (ordine di grandezza ~900 iscrizioni) e 323 (molto alto fino al 2019, poi in calo), con archiviazioni molto elevate nei dati 2016-2018 per entrambi i reati; 606 e 609 si attestano su unità per anno. Il quadro milanese, per mole e dettaglio, dimostra che un grande ufficio è in grado di produrre statistiche articolate, smentendo l'idea che le estrazioni siano "impossibili" per ragioni tecniche addotte da uffici più piccoli.

- Tribunale di Sondrio. Il Presidente vicario comunica l'insussistenza di procedimenti, nel 2014–2024, relativi alle fattispecie richieste e avviati contro membri delle forze di polizia.

- Procura di Santa Maria Capua Vetere. L'estrazione, che non consente il filtro per FFOO (salvo i reati propri), mostra un quadro dominato dai reati comuni: minaccia aggravata (articolo 612 c.p.) con 9.053 iscrizioni e lesioni personali (articolo 582 c.p.) con 8.044; seguono violenza privata (610) con 3.272, falsità ideologica P.U. (479) 1.375, abuso d'ufficio (323) 1.221, omissione d'atti d'ufficio (328) 736; più basse le iscrizioni per omicidio colposo/preterintenzionale (589/584) 571 e tortura (613-bis) 26; tra i reati propri compaiono perquisizione/ispezione arbitraria (609) 49 e arresto illegale (606) 3. Gli esiti non sono disponibili perché il Tribunale competente non ha risposto.

- Procura di Agrigento (13.05.2025). L'ufficio fornisce dati solo per omicidio colposo (articolo 589 c.p.) con serie 2016–2023 pari a 154 iscrizioni, e il dettaglio anagrafico dei nati in Italia (124), all'estero (29), non specificato (1). La Procura segnala per iscritto l'impossibilità di tracciare nel sistema informativo della Cognizione Penale (SICP) la professione dell'indagato e di filtrare automaticamente l'appartenenza alle FFOO; a titolo informativo, la stessa nota ricorda che per articolo 609 c.p. vi è stato un procedimento a carico di appartenente alle forze di polizia archiviato nel 2021, mentre i fascicoli annotati per artt. 606 e 613-bis c.p. non vedevano indagati FFOO.

- Tribunale di Marsala (09.05.2025). La Presidenza accoglie parzialmente l'istanza spiegando che gli applicativi non permettono estrazioni mirate su FFOO, salvo reati propri. Per arresto illegale (606 c.p.), nel 2014–2024 la cancelleria GIP/GUP registra due procedimenti entrambi conclusi con decreto di archiviazione; per perquisizione/ispezione arbitraria (609 c.p.) non risultano procedimenti; in dibattimento, nello stesso arco temporale, nessun 606/609 c.p. pendente o definito.

- Tribunale di Potenza (11.04.2025). Il Presidente segnala che i sistemi non permettono di identificare l'appartenenza alle FFOO; limitandosi ai reati propri, l'estrazione 2014–2024 restituisce zero procedimenti sia per perquisizione/ispezione arbitraria (609 c.p.) sia per arresto illegale (606 c.p.).

- Corte d'Appello di Roma (28.05.2025). La Presidenza ribadisce che RegeWeb non consente di identificare gli appartenenti alle FFOO e trasmette 18 "occorrenze potenzialmente utili" su reati dell'elenco (tipicamente lesioni 582 c.p., minaccia 612 c.p., violenza privata 610 c.p., falsità ideologica 479 c.p., omissione 328 c.p., spesso con aggravante 61 n. 9 c.p.). Su questo sottoinsieme gli esiti d'appello indicano assoluzioni 44,4%, prescrizioni 38,9%, condanne 5,6% (una, confermata ma impugnata) e altro/impugnato 11,1%; in circa l'89% dei casi la decisione d'appello riforma il primo grado.

- Corte d'Appello di Salerno (06.05.2025). L'ufficio segnala la difficoltà di individuare i reati propri per carenza di filtri; ricostruisce comunque, per il

periodo 2011–2024, nove procedimenti complessivi (con 11 occorrenze per sovrapposizioni): lesioni personali (582 c.p.) 5, violenza privata (610 c.p.) 3, falsità ideologica (479 c.p.) 1, minaccia (612 c.p.) 1, stalking (612-bis c.p.) 1. Nel periodo 2014–2024 risultano nove definiti: sette assoluzioni, una condanna (violenza privata nel 2021) e una prescrizione (lesioni nel 2016).

- Corte d'Appello di Torino (18.04.2025). A livello distrettuale si attesta la tracciabilità dei reati propri: arresto illegale (606 c.p.) conta 6 procedimenti in appello, mentre perquisizione/arbitraria (609 c.p.) ne registra 33 nel 2014–2024; gli esiti non sono stati comunicati.

- Corte d'Appello di Trieste (26.05.2025). È uno dei pochi uffici a filtrare esplicitamente procedimenti contro FFOO e a fornire gli esiti: nel 2014–2024 risultano 8 procedimenti (abuso d'ufficio, 323 c.p., 4, arresto illegale, 606 c.p., 2, perquisizione/ispezione, 609 c.p., 1, omissione, 328 c.p., 1, tortura, 613-bis c.p., 0), con 4 condanne (2 per 606 c.p., 1 per 609 c.p., 1 per 323 c.p.) e 4 assoluzioni (3 per 323 c.p., 1 per 328 c.p.).

- Tribunale di Cuneo (10.07.2025). Il Presidente riferisce un solo caso nel periodo 2014–2024: un procedimento per lesioni (582 c.p.) e violenza privata (610 c.p.) tra appartenenti alla Polizia di Stato concluso con assoluzione (febbraio 2024).

- Tribunale di Belluno (07.05.2025). La cancelleria del dibattimento segnala l'impossibilità tecnica di estrarre la variabile "FFOO"; nonostante ciò, emerge una sentenza per abuso d'ufficio (323 c.p.) a carico di appartenente alle forze di polizia e nessuna sentenza per tortura (613-bis), arresto illegale (606 c.p.), perquisizione/ispezione (609 c.p.) e omissione d'atti d'ufficio (328 c.p.). La sezione GIP offre invece un quadro per reato (2014–2024) non filtrabile per qualifica: omicidio colposo/preterintenzionale (589/584 c.p.) 84, lesioni (582 c.p.) 906, abuso d'ufficio (323 c.p.) 85, violenza privata (610 c.p.) 332, minaccia aggravata (612 c.p.) 463, falsità ideologica P.U. (479 c.p.) 45, omissione (328 c.p.) 85, mentre tortura e arresto illegale risultano 0; a fini illustrativi vengono citati fascicoli "noti" recenti (tra cui 612-bis c.p. con Rinvio a Giudizio il 13.03.2025, articolo 73 DPR 309/90 con patteggiamento, truffa 640 co. 2 c.p. con condanna, 610+612 c.p. il 22.02.2024).

Il percorso tipico che vediamo nei distretti più documentati è: grande afflusso di notizie di reato al GIP su fattispecie "di funzione" (soprattutto 479 e 323 c.p.), con sfortimento severo in archiviazione, e, per i fascicoli che sopravvivono fino al dibattimento, una frequente prevalenza di assoluzioni. Il segmento d'appello rafforza l'impressione di "sgonfiamento": nella selezione di 18 casi della Corte di Appello di Roma, le assoluzioni sono il 44,4%, le prescrizioni il 38,9%, le condanne un 5,6% residuale e i restanti esiti rientrano in voci "altro/impugnato"; quasi nove decisioni su dieci riformano il primo grado. È chiaro che sui reati di funzione l'onere probatorio e l'elasticità applicativa portano a forti perdite di carico tra registrazione e giudizio e, ancora, tra primo e secondo grado.

Quando la fotografia si concentra sui reati propri del pubblico ufficiale — arresto illegale (articolo 606 c.p.) e perquisizione/ispezione personale arbitraria (articolo 609 c.p.) — la lettura cambia: i volumi sono tendenzialmente piccoli, ma gli esiti, quando arrivano a sentenza, appaiono più netti.

Trieste, che filtra espressamente i procedimenti a carico di appartenenti alle forze di polizia e fornisce anche gli esiti, è esemplare: per 606 e 609 c.p. registra condanne in tutti i casi (accanto a un abuso d'ufficio che invece vede tre assoluzioni su quattro).

Lo stesso esito non si legge però ovunque perché, appena si torna sui reati "di funzione" (323, 479, 328 c.p.), il pattern si riallinea a quello milanese: molte archiviazioni al GIP, molte assoluzioni al merito, prescrizioni non rare in appello.

Bergamo costituisce un'eccezione su questo punto per il 2017 quando si concentrano le due condanne per 479 c.p. e una per 323 c.p., ma negli anni recenti (2021, 2023, 2024) per il reato di cui all'articolo 479 c.p. prevalgono le assoluzioni.

A Salerno, in appello, su nove procedimenti penali definiti nel 2014–2024 si contano sette assoluzioni, una condanna e una prescrizione.

Dove la qualifica dell'indagato non è tracciabile, i grandi numeri non consentono di formulare analisi rilevanti in tema di *accountability*. La Procura di Santa Maria Capua Vetere mette sul tavolo 9.053 procedimenti per "minacce", 8.044 procedimenti per "lesioni" e 3.272 procedimenti "violenze private" nel periodo, a fronte di 1.375 procedimenti per falsità ideologiche, 1.221 per abuso d'ufficio, 736 per omissioni, 571 omicidi colposi/preterintenzionali e 26 procedimenti per tortura; i reati propri identificabili sono 49 perquisizioni/ispezioni e appena 3 arresti illegali.

A Belluno (GIP) la fotografia è analoga: 906 lesioni, 463 minacce, 332 violenze private e zero tortura, zero 606–609 c.p.

Il distretto di Ancona, in appello, conferma lo stesso equilibrio a scala ancora più ampia: 32.330 lesioni esaurite e 2.113 pendenti, a fronte di numeri molto più contenuti per i reati di funzione; tortura assente.

Queste masse raccontano l'andamento "ordinario" del contenzioso, ma, senza il campo "appartenenza alle FFOO", non consentono di quantificare la quota effettivamente riferibile ad agenti.

Tra gli uffici di pari livello emergono profili complementari.

Due Corti d'Appello offrono fotografie utili ma diverse: Torino misura bene i volumi sui reati propri (6 procedimenti per 606 c.p. e 33 per 609 c.p. nel decennio), però non dà gli esiti; Trieste, invece, unisce filtro FFOO ed esiti, pur con numeri piccoli (otto procedimenti totali, quattro condanne e quattro assoluzioni).

I Tribunali di primo grado, quando riescono a isolare i reati propri, confermano che 606–609 c.p. sono rari e spesso si fermano in fase

preliminare: ad Ancona un solo 606 c.p. con tre imputati e condanna parziale; a Marsala due 606 c.p. chiusi con archiviazione; a Potenza zero 606 c.p. e zero 609 c.p. sul periodo; a Brescia il 609 c.p. alterna anni con zero a picchi isolati (2016 e 2023), mentre il 606 c.p. compare solo nel 2021; a Belluno 606 e 609 c.p. sono assenti sia al GIP sia al dibattimento.

All'opposto, Ferrara è un'eccezione significativa: un fascicolo per tortura e lesioni contro tre agenti si traduce in una condanna confermata in appello e due condanne di primo grado con appello pendente.

Macerata è preziosa sul piano metodologico: fornisce dati direttamente "FFOO-specifici" (sette denunce complessive con tracciatura puntuale di esiti: una condanna, due assoluzioni, tre non doversi procedere).

Rileva evidenziare che alcuni uffici, come Agrigento, estraggono senza difficoltà variabili anagrafiche (ad esempio il luogo di nascita: 124 indagati nati in Italia, 29 all'estero e un non specificato per l'articolo 589 c.p. nel 2016-2023) ma non possono marcare l'appartenenza alle forze di polizia.

È il paradosso informativo per eccellenza: si riesce a contare ciò che ha scarso valore per l'*accountability* e non ciò che servirebbe davvero a misurare il potere coercitivo pubblico.

3.5.6. Considerazioni conclusive sulle informazioni fornite dagli uffici giudiziari

I dati raccolti mediante accesso civico generalizzato non consentono di formulare inferenze generalizzabili sull'intero territorio nazionale circa l'incidenza dei procedimenti a carico di membri delle Forze di polizia, in ragione della forte disomogeneità tra uffici in termini di tracciabilità della qualifica soggettiva, capacità estrattive e struttura degli output trasmessi. Tuttavia, nei distretti in cui è stato possibile ricostruire almeno una catena minima di informazioni (iscrizione/pendenza → definizione → esito, e in alcuni casi appello), emerge un andamento ricorrente che riguarda anzitutto la **produzione del dato**, più che il fenomeno oggetto di ricerca: l'accesso effettivo e comparabile dipende in misura eccessiva da prassi locali, disponibilità di estrattori e competenze interne, generando distorsioni territoriali significative.

In particolare, dove l'estrazione è strutturata per fase ed esito (ad es. Milano, pur non FFOO-specifico; Roma e Trieste sul segmento d'appello), si osserva un percorso tipico di "sfolgimento" del carico: un elevato afflusso di notizie di reato su fattispecie di funzione (soprattutto 479 c.p. e 323 c.p.) seguito da una forte selezione in fase preliminare e, tra i procedimenti che giungono al giudizio, una frequente prevalenza di esiti assolutori o di definizioni non di merito; in appello, per il sottoinsieme disponibile, si registra una quota significativa di prescrizioni e un'elevata incidenza di riforme. Tali evidenze vanno lette con prudenza: **in larga parte descrivono l'andamento**

delle fattispecie “tracciabili” e non necessariamente dell’intero spettro delle condotte oggetto di studio.

Quando la fotografia si concentra sui reati propri del pubblico ufficiale (artt. 606 e 609 c.p.), i volumi risultano in genere contenuti e spesso l’esito si colloca in fase preliminare (archiviazioni o assenza di procedimenti). In alcuni casi, tuttavia, gli uffici che filtrano esplicitamente procedimenti contro FFOO e restituiscono anche gli esiti (es. Trieste) mostrano che un output completo è praticabile, almeno per numeri ridotti, e che l’informazione può essere resa verificabile e comparabile senza esporre dati personali, attraverso aggregazione e anonimizzazione.

L’evidenza complessiva suggerisce quindi che, a normativa invariata, l’ostacolo principale all’*accountability* non risiede tanto nella natura delle richieste FOIA, quanto nella carenza di standard minimi comuni di tracciamento e di esportabilità del dato.

La comparazione tra prassi diverse indica che la standardizzazione è tecnicamente possibile lungo almeno due direttrici complementari:

(1) adozione, da parte degli uffici, di una **matrice minima per reato/fase/esito** accompagnata da metadati di estrazione (periodo, registro, criteri di query), idonea a rendere comparabili gli output anche quando non sia disponibile un filtro FFOO;

(2) introduzione, nei registri e negli applicativi nazionali, di un **campo strutturato relativo alla qualifica soggettiva** (o di un proxy standardizzato) che consenta di isolare in modo uniforme i procedimenti a carico di membri delle Forze di polizia.

In assenza di tali standard, la conoscibilità pubblica del fenomeno resta dipendente da fattori contingenti e locali (risorse, competenze, motivazione del personale), con conseguenze dirette sulla comparabilità inter-distrettuale e sulla robustezza delle analisi empiriche.

3.6. Conclusioni

L’attività di ricognizione e acquisizione dati condotta nell’ambito del progetto REPOLITY mette in evidenza un dato strutturale: **in Italia non esiste, allo stato, una filiera informativa pubblica in grado di rendere conoscibile e verificabile l’*accountability* delle forze di polizia lungo il ciclo “segnalazione → indagine → decisione → esito → riparazione”.**

Le informazioni disponibili presso le principali fonti istituzionali (ISTAT, Ministero della Giustizia, Ministero dell’Interno) risultano parziali, disallineate, non interoperabili e spesso non comparabili; mentre la strategia di accesso civico generalizzato rivolta agli uffici giudiziari, pur metodologicamente necessaria, ha restituito un quadro segnato da non risposta, dinieghi e limiti tecnici, che si traducono in una trasparenza prevalentemente formale.

In particolare, il lavoro svolto consente di formulare **quattro conclusioni principali**:

1) Il deficit informativo non riguarda solo “la mancanza di dati”, ma la mancanza di standard. Le istituzioni consultate raramente dispongono di campi strutturati o di estrattori che consentano di isolare la variabile decisiva ai fini della presente ricerca: la qualifica soggettiva dell’autore (appartenenza alle forze di polizia). L’assenza di tale metadato produce un effetto a catena: anche quando gli uffici rispondono, l’informazione è spesso “inidonea” a descrivere il fenomeno (perché riferita alla macrocategoria del “pubblico ufficiale”, oppure perché non collega in modo controllabile reato, fase ed esito).

2) La trasparenza è diseguale e dipende da fattori contingenti. La mappatura FOIA sugli uffici giudiziari mostra che la possibilità di ottenere dati utilizzabili è legata più a risorse interne, competenze, strumenti locali e prassi organizzative che a una disciplina uniforme. Si producono così “isole di trasparenza” accanto a vaste aree di opacità, con un effetto diretto sulla comparabilità territoriale e sulla robustezza delle inferenze.

3) I limiti all’accesso vengono spesso applicati in modo espansivo o sostitutivo di un’istruttoria adeguata. Le risposte di diniego tendono a fondarsi su: impossibilità tecnica, onerosità, esclusione generalizzata degli atti giudiziari, riservatezza e pregiudizio a indagini/ procedimenti. In molti casi, tali motivazioni operano come “**clausole di chiusura**” che non distinguono tra accesso a documenti individualizzanti (da proteggere) e accesso a dati aggregati e anonimizzati (in linea di principio compatibili con FOIA), con conseguente compressione del controllo diffuso.

4) Il sistema attuale produce un bias strutturale su ciò che è “rendicontabile”. Le fattispecie più facilmente tracciabili (in particolare i reati “di funzione” o “propri” del pubblico ufficiale) risultano sovrarappresentate rispetto ai reati comuni commessi da appartenenti alle forze di polizia, perché i registri consentono interrogazioni per articolo di reato ma non per qualifica soggettiva. Ne deriva un paradosso informativo: cresce la misurabilità di ciò che è tecnicamente estraibile, non di ciò che è più rilevante per la valutazione pubblica dell’uso del potere coercitivo.

Alla luce di tali evidenze, le raccomandazioni che seguono sono formulate con un obiettivo pragmatico: rendere possibile **una trasparenza sostanziale, misurabile e comparabile**, a normativa tendenzialmente invariata, attraverso **standard minimi, interoperabilità e prassi uniformi**; e, ove necessario, indicare interventi regolativi mirati.

3.7. Raccomandazioni sulla raccolta dei dati

Le evidenze raccolte nel corso della ricerca indicano che il deficit di *accountability* non è riconducibile a una singola amministrazione, ma a

una **frammentazione strutturale delle competenze informative e all'assenza di standard comuni di tracciamento, interoperabilità e pubblicazione dei dati**. Per superare tale frammentazione, si formulano raccomandazioni differenziate ma coordinate nei confronti delle tre istituzioni chiave coinvolte: ISTAT, Ministero dell'Interno e Ministero della Giustizia.

3.7.1. ISTAT - Integrazione statistica e standard di *accountability*

All'ISTAT si raccomanda di assumere un ruolo di **regia statistica** in materia di *accountability* delle forze di polizia, coerente con la propria funzione nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

In particolare:

I. Introduzione di un modulo tematico permanente "Forze di polizia e *accountability*"

Nell'ambito del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche o degli Indicatori della PA, dovrebbe essere introdotto un modulo dedicato alla responsabilità delle forze di polizia, contenente indicatori minimi standardizzati e anonimizzati relativi a:

- segnalazioni/reclami;
- procedimenti disciplinari (avviati, definiti, tipologia di sanzione);
- procedimenti penali (avviati, definiti, esiti aggregati);
- eventi di uso della forza con esiti lesivi;
- copertura e tipologia della formazione su diritti, de-escalation e uso della forza.

II. Funzione di raccordo tecnico tra amministrazioni

ISTAT dovrebbe promuovere un **tavolo tecnico permanente** con Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero della Difesa e Garante per la protezione dei dati personali, finalizzato a:

- definire standard comuni di aggregazione e anonimizzazione;
- superare l'attuale dicotomia tra "dato detenuto" e "dato pubblicabile";
- rendere comparabili i flussi informativi senza pregiudicare riservatezza e sicurezza.

III. Pubblicazione in open data di indicatori aggregati

Anche in assenza di microdati, la pubblicazione regolare di indicatori aggregati nazionali e territoriali consentirebbe un controllo pubblico basato su evidenze e ridurrebbe il ricorso episodico al FOIA come strumento sostitutivo di politiche di trasparenza strutturata.

3.7.2. Ministero dell'Interno - Trasparenza disciplinare e *accountability* organizzativa

Al Ministero dell'Interno, e in particolare al Dipartimento della Pubblica Sicurezza, si raccomanda di superare una concezione **meramente**

difensiva della trasparenza e di riconoscere la dimensione disciplinare come parte integrante della legittimazione democratica delle forze di polizia.

In particolare:

I. Rendicontazione periodica strutturata dei procedimenti disciplinari

I dati già trasmessi in forma aggregata dimostrano che una base informativa esiste. Si raccomanda di:

- pubblicare annualmente in accesso aperto un report disciplinare standardizzato;
- distinguere per tipologia di condotta, sanzione, fase procedurale;
- includere informazioni sui tempi medi di definizione.

II. Accesso ai provvedimenti in forma anonimizzata e per estratto

Il diniego generalizzato all'ostensione dei provvedimenti, "neppure con anonimizzazione", appare sproporzionato rispetto alla *ratio* dell'accesso civico generalizzato. Si raccomanda di:

- adottare prassi di oscuramento selettivo;
- rendere accessibili estratti motivazionali privi di riferimenti identificativi;
- distinguere tra procedimenti pendenti e definiti.

III. Collegamento tra procedimenti disciplinari e misure correttive

La formazione, il cambiamento di protocolli e le misure organizzative dovrebbero essere rendicontate come **esiti dell'*accountability***, non come attività ordinarie scollegate dai casi. Questo consentirebbe di rendere visibile la dimensione preventiva e riparativa dell'azione amministrativa.

3.7.3. Ministero della Giustizia - Tracciabilità e interoperabilità dei dati giudiziari

Al Ministero della Giustizia si raccomanda un intervento prioritario sull'**infrastruttura informativa**, più che sulla produzione di nuove statistiche.

In particolare:

I. Standard minimo nazionale di reporting giudiziario su reato/fase/esito (formato aperto).

È raccomandata l'adozione, presso gli uffici giudiziari, di una matrice minima uniforme (per anno; articolo di reato; fase procedimentale; esito/definizione), accompagnata da metadati di estrazione (registro

interrogato, periodo coperto, criterio di query, eventuali discontinuità da cambio gestionale). Questa misura è realizzabile anche senza introdurre subito il filtro “FFOO” e consentirebbe almeno confronti omogenei tra distretti.

II. Introduzione di un campo strutturato “qualifica soggettiva” nei registri e applicativi nazionali.

La raccomandazione più rilevante, ai fini di *accountability*, è l'introduzione (o standardizzazione) di un campo relativo alla qualifica dell'indagato/imputato (appartenenza alle FFOO o categoria equiparabile), con regole uniformi di compilazione e verifiche di coerenza. In alternativa, nel breve periodo, è raccomandabile l'adozione di un proxy standardizzato (ad es. qualifica/ente di appartenenza rilevabile da atti di servizio) che consenta interrogazioni affidabili e comparabili.

III. Rafforzamento degli estrattori e dell'interoperabilità

Le risposte fondate su “impossibilità tecnica” indicano un fabbisogno organizzativo: occorre investire su strumenti che permettano estrazioni non manuali e non eccezionali. È raccomandata:

- la predisposizione di query predefinite per i reati “spia”;
- la possibilità di esportazione in formato aperto (CSV/XLSX), con dizionario variabili;
- la definizione di un canale tecnico di supporto agli uffici con minore capacità estrattiva.

IV. Linee guida applicative FOIA specifiche per l'ambito giudiziario.

È raccomandata l'adozione di linee guida che distinguano chiaramente:

- accesso a atti (che può incontrare limiti stringenti);
- accesso a dati e statistiche aggregati/anonimizzati (che, in assenza di pregiudizio concreto, dovrebbero essere la regola). Le linee guida dovrebbero includere un “test” operativo: quando l'ufficio nega, deve indicare quale pregiudizio concreto si verificherebbe e perché tecniche di oscuramento/aggregazione non sarebbero sufficienti.

V. Tracciamento pubblico della “non disponibilità” e dei dinieghi (*accountability* della trasparenza).

Per evitare distorsioni territoriali invisibili, è raccomandato che ciascun ufficio (o distretto) renda tracciabili almeno: numero richieste FOIA ricevute, tempi medi di risposta, tasso di diniego, motivazioni tipizzate, disponibilità di estrattori.

Questo consente di individuare dove intervenire con risorse e supporto.

VI. Raccomandazione trasversale (ISTAT – Interno – Giustizia)

VI.1. Istituire un tavolo tecnico permanente per:

- definire **standard comuni** (metadati, formati, periodicità);

- garantire **interoperabilità** dei sistemi informativi;
- allineare **trasparenza, privacy e buon andamento** con test di bilanciamento concreti.

VI.2. Pubblicare un Rapporto annuale congiunto sull'*accountability* delle forze di polizia, con indicatori comparabili, note metodologiche e raccomandazioni di policy.

Conclusioni, di Lucia Re e Ilaria Boiano

La domanda guida della ricerca – quali tracce di *accountability* emergono a livello istituzionale? – ha orientato l'intero lavoro di ricognizione, raccolta e analisi della giurisprudenza e dei dati.

Le tre parti del Rapporto consentono ora di formulare una risposta articolata.

Nel nostro ordinamento le tracce di *accountability* si rinvencono nei provvedimenti giudiziari, nelle decisioni della Corte europea dei diritti umani, nei procedimenti disciplinari, nelle statistiche ministeriali e nelle banche dati interrogate. Tuttavia, tali tracce risultano frammentarie, non sempre accessibili e raramente comparabili, spesso disperse e raramente strutturate in modo tale da consentire un accesso pubblico e una lettura sistemica del fenomeno.

La responsabilizzazione delle forze di polizia, così come emerge dall'analisi svolta, non può essere misurata esclusivamente attraverso l'esito penale dei singoli casi né può essere ridotta a una sequenza di responsabilità individuali. Essa si configura piuttosto come un assetto complessivo – normativo, istituzionale e conoscitivo – che rende possibile (o impedisce) la ricostruzione documentale dei percorsi di responsabilità: dall'evento, alla sua qualificazione giuridica, fino alla decisione e agli eventuali esiti sanzionatori o riparativi.

Il primo capitolo ha mostrato che le tracce giudiziarie dell'*accountability* sono presenti ma selettive. L'analisi della giurisprudenza evidenzia che l'accertamento penale opera entro confini normativi caratterizzati da clausole generali (necessità, proporzione, attualità) e da un elevato standard probatorio. Nel periodo precedente all'introduzione dell'articolo 613-bis c.p. (reato di tortura), la giurisprudenza ha talora svolto una funzione di adattamento sistemico, sussumendo condotte particolarmente gravi in fattispecie non perfettamente coincidenti sul piano tipico. Tale dinamica ha reso visibile una tensione tra esigenze sostanziali di tutela e principi di legalità e specialità, mostrando che la qualità dell'*accountability* dipende dalla coerenza e adeguatezza degli strumenti normativi disponibili.

Le tracce giudiziarie, dunque, restituiscono, insieme all'esito dei procedimenti penali, anche i limiti strutturali del quadro normativo entro cui essi si collocano.

Il secondo capitolo ha individuato nelle pronunce della Corte EDU un parametro strutturale cui l'ordinamento è chiamato a conformarsi per costruire un sistema di *accountability* effettivo: può dirsi tale quel sistema che non si limita alla sola punizione dell'illecito, ma sviluppa meccanismi di regolazione, prevenzione, indipendenza "pratica" insieme alla percezione di imparzialità nell'accertamento.

Il terzo capitolo ha, infine, analizzato le tracce statistiche e amministrative dell'*accountability*. L'indagine ha evidenziato un grave deficit di strutturazione del dato: assenza di campi dedicati alla qualifica soggettiva dell'autore, disallineamento tra fonti, non interoperabilità dei sistemi informativi, applicazione estensiva da parte delle istituzioni dei limiti all'accesso informativo. La ricognizione tramite accesso civico generalizzato ha restituito, infatti, un quadro di trasparenza prevalentemente formale, fortemente dipendente da prassi locali e capacità estrattive contingenti.

In questo contesto, il punto cieco dell'*accountability* istituzionale individuato nel corso della ricerca non attiene soltanto alla disponibilità dei dati, ma alla loro configurazione sistemica.

Dall'insieme delle analisi risulta in definitiva che l'*accountability* effettiva dipende dall'interazione tra tre dimensioni:

- la determinazione di standard sostanziali dell'uso della forza;
- la qualità e indipendenza delle procedure di accertamento;
- la disponibilità di una infrastruttura conoscitiva pubblica che renda tracciabili e comparabili i percorsi di responsabilità.

L'insufficienza di una sola di queste dimensioni tende a produrre effetti di opacità sull'intero sistema: standard normativi indeterminati rendono più incerta la valutazione ex post; accertamenti percepiti come non indipendenti riducono la fiducia pubblica; dati frammentari impediscono una "diagnosi" attendibile del fenomeno.

Le raccomandazioni formulate, relative alla migliore tipizzazione delle fattispecie incriminatrici, alla definizione di procedure standard, predisposizione di garanzie di indipendenza dell'accertamento rafforzato delle *misconduct*, standardizzazione della raccolta e pubblicazione dei dati, alla tracciabilità dei procedimenti giudiziari, alla trasparenza disciplinare e alla definizione di standard formativi omogenei, si collocano coerentemente entro questa impostazione che mira a rendere ordinaria e sistematica l'*accountability*.

In conclusione, la ricerca evidenzia che l'Italia dispone di strumenti formali e parziali di responsabilizzazione delle forze di polizia, ma manca di una loro strutturazione integrata e trasparente. Colmare tale lacuna rappresenta una condizione essenziale per garantire che l'esercizio del potere coercitivo sia sottoposto a verifica pubblica e giurisdizionale secondo standard coerenti con i principi dello Stato di diritto.